



*Редакторы и соавторы седьмого издания  
«Сравнительной политологии сегодня»  
посвящают свою книгу студентам  
нового тысячелетия*

# **Сравнительная политология сегодня**

Мировой обзор

# COMPARATIVE POLITICS TODAY

A WORLD VIEW

SEVENTH EDITION



Gabriel A. Almond  
*Stanford University*

G. Bingham Powell, Jr.  
*University of Rochester*

Kaare Strøm  
*University of California, San Diego*

Russell J. Dalton  
*University of California, Irvine*



LONGMAN

An imprint of Addison Wesley Longman, Inc.

New York • Reading, Massachusetts • Menlo Park, California • Harlow, England  
Don Mills, Ontario • Sydney • Mexico City • Madrid • Amsterdam



075

Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон

## Сравнительная политология сегодня

Мировой обзор

Научные редакторы перевода  
доктор политических наук, проф. *М. В. Ильин*,  
доктор философских наук, проф. *А. Ю. Мельвиль*

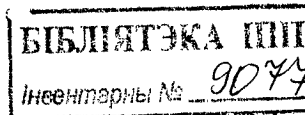
Учебное пособие  
для студентов-политологов



АСПЕКТ ПРЕСС

Москва

2002



Данное издание выпущено  
в рамках проекта *Translation Project* при поддержке  
Института «Открытое общество» (Фонд Сороса) — Россия  
и Института «Открытое общество» — Будапешт

Сокращенный перевод 7-го издания с английского языка

*А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной*

А 51 Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р.  
Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор: Учебное пособие/Сокр. пер. с англ. А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной; Под ред. М. В. Ильина, А. Ю. Мельвиля. — М.: Аспект Пресс, 2002. — 537 с.

ISBN 5-7567-0261-X

Учебное пособие, подготовленное в высшей степени квалифицированными авторами под руководством живого классика современной политологии Габриэля Алмонда, много лет остается в списках обязательной политологической литературы большинства зарубежных университетов.

Перевод выполнен с седьмого издания, выпущенного в США в 2000 г. Для студентов-политологов.

ISBN 0-321-01858-3 (англ.) УДК 373.167.1:32

ISBN 5-7567-0261-X (рус.) ББК 66

Copyright © 2000 by Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., Kaare Strøm, and Russel J. Dalton. All rights reserved.

Published by arrangement with the original publisher, Pearson Education, Inc., publishing as Addison Wesley Longman, a Company.

© Издание на русском языке «Аспект Пресс», 2002

Все учебники издательства «Аспект Пресс» на сайте  
[www.aspectpress.ru](http://www.aspectpress.ru)

## От научных редакторов русского издания (вместо предисловия)

У каждой науки, а тем более у научной дисциплины есть свои создатели. Одни проводят фундаментальные исследования, другие создают учебники и кафедры, третьи осуществляют организационные проекты и формируют профессиональное сообщество, четвертые находят пути для практического использования научных достижений. Редко эти разные достижения доводится совершить одному человеку. Однако в политологии и, конкретнее, в сравнительной политологии есть знаковая фигура, ярко сверкающая всеми этими гранями. Это американский ученый Габриэль Алмонд, который с 30-х годов и по сей день плодотворно трудится на поприще политической науки.

Докторскую диссертацию Алмонд защитил в 1938 г. в Чикагском университете, затем преподавал в Бруклинском колледже (сейчас — Городской университет Нью-Йорка). Во время войны он прервал академическую карьеру для службы в Управлении военной информации и Управлении по оценке эффективности стратегических бомбардировок при Министерстве обороны США. В послевоенный период Алмонд преподавал в Йельском (1947–1951, 1959–1963) и Принстонском (1951–1959) университетах; с 1963 г. занимает пост профессора политической науки в Стэнфордском университете; в качестве приглашенного профессора преподавал в ведущих университетах мира. Алмонд неоднократно удостоивался престижных наград в области политических исследований; был президентом Американской ассоциации политической науки в 1965–1966 гг.

Сейчас хотелось бы особо подчеркнуть, что Алмонду принадлежит замечательный педагогический замысел — создание учебника по сравнительной политологии, который соединил бы доходчивое изложение довольно сложных и весьма абстрактных идей с богатым представлением политической фактуры.

Свой замысел Габриэль Алмонд при поддержке нескольких коллег реализовал в 1974 году. С тех пор вышло семь изданий «Сравни-

тельной политологии сегодня», не считая их многочисленных допечаток. Каждая из семи книг стала не просто очередной версией одного учебного пособия, а качественно новой реализацией исходного замысла. Каждый раз его осуществляла новая или существенно обновленная команда политологов, которые переделывали старые главы и добавляли новые.

Вне всякого сомнения, книга «Сравнительная политология сегодня» выделяется на фоне американской и мировой учебной литературы по политологии. Она неизменно входит в списки обязательной литературы и держит, пожалуй, рекорд как по тиражам, так и по числу изданий, переизданий и переводов. Огромное количество переизданий только в США, издания в других англоязычных странах, множество переводов на другие языки — все это говорит само за себя. Поэтому можно только в высшей степени приветствовать инициативу издательства «Аспект Пресс» по переводу на русский язык и публикации этой книги. Перевод выполнен при поддержке Института «Открытое общество» (Фонд Сороса) — Россия и Института «Открытое общество» — Будапешт.

Как мы уже отмечали, книга навсегда оказалась связана с именем Алмонда. Однако соавторами седьмой реализации замысла мэтра по праву стали известнейшие политологи: давнишний соавтор Алмонда, профессор университета Рочестера Дж. Бингхем Пауэлл, норвежский ученый Кааре Стром, работающий сейчас в Калифорнийском университете, Расселл Далтон, тоже являющийся профессором Калифорнийского университета, а также ряд других их коллег.

Для отечественной политической науки, все еще проходящей непростой этап становления, перевод и издание «Сравнительной политологии сегодня» — событие очень важное. Нужно сказать, что в отечественной политической науке собственно сравнительной политологии в последнее время уделяется все больше внимания. Еще в конце 80-х годов группа ученых из академических институтов международного профиля создала постоянный семинар по сравнительной политологии «Полития» во главе с А. М. Салминым. Явный компаративистский уклон получила деятельность созданной на рубеже десятилетий кафедры политологии МГИМО-Университета. Предпринимавшиеся с начала 90-х годов попытки добиться, чтобы в системе Российской академии наук получила самостоятельное развитие политическая наука, привели к формальному появлению в 1997 г. Института сравнительной политологии — единственного политологического института в структуре Академии наук. Примерно в это же время в Российской ассоциации политической науки была образована секция сравнительной

политологии, а журнал «Полис» создал специальную «виртуальную мастерскую» по данной дисциплине. Отечественные политологические журналы, включая «Полис» и «Политию», регулярно печатают исследования по сравнительной политологии.

В последние годы стали появляться первые учебные пособия и хрестоматии. Сначала, в 1992 г., появляется совершенно неудовлетворительный перевод учебника П. Шарана. В середине прошлого десятилетия был переведен чуть лучше, но с существенными изъянами учебник М. Догана и Д. Пеласси. Затем появился учебник известного российского компаративиста Г. В. Голосова «Сравнительная политология», который представляет собой учебное пособие по общей политологии с явным компаративистским уклоном. Этот учебник Г. В. Голосов дополняет в 1997 г. хрестоматией «Современная сравнительная политология». Наконец, уже в самые последние годы появляются полезные учебные пособия: новое издание учебника Г. В. Голосова, еще один хороший учебник нашего петербургского коллеги Л. В. Сморгунова «Современная сравнительная политология», а также ряд переводов.

На этом фоне публикация перевода «Сравнительной политологии сегодня» — отнюдь не рядовое продолжение списка необходимых изданий. Сегодня в России сравнительная политология принадлежит к числу наиболее динамично развивающихся субдисциплин политической науки.

В настоящее время учебные курсы по сравнительной политологии вошли у нас в обязательный компонент Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по политологии. Первая специализированная кафедра сравнительной политологии возникла на Факультете политологии МГИМО-Университета МИД России в 1998 г., а курсы по различным компаративистским дисциплинам читаются в МГИМО уже с 1990 г. Сейчас сравнительную политологию преподают практически на всех политологических факультетах и кафедрах российских вузов. Так что читательская аудитория для представляемого нами учебного пособия самая что ни на есть обширная. В этом отношении отечественная политология идет сейчас в русле мировой традиции.

Сравнительная политология — одна из главных и лидирующих отраслей современной политической науки. По данным Международной ассоциации политической науки, почти четверть всех членов этого всемирного объединения политологов специализируется в области сравнительной политологии и, таким образом, фактически доминирует в мировой политической науке. Нередко даже задают в общем-то резонный вопрос: возможна ли вообще поли-

тология без сравнения, без использования сравнительных методов? В самом деле, сравнение принадлежит к числу универсальных методов человеческого познания. Компаративисты часто говорят, что сравнение разных сторон и аспектов политического мира, сравнение политических систем, культур, институтов, процессов и т.п. позволяет лучше понять не только другие страны, народы и общества, но и самих себя — собственную политику, политическую традицию, политические порядки.

Наконец, сравнение — один из путей к пониманию закономерностей, логики политических событий и процессов. Оно особенно важно в тех отраслях знания, прежде всего в социальных науках, где эксперимент, как правило, отсутствует, и в первую очередь именно сравнительные методы позволяют зафиксировать повторяемость, предложить объяснительную гипотезу, проверить ее и выйти на прогноз.

Считается, что одним из первых политических исследователей, применивших сравнительные методы, был Аристотель. Он описал и сопоставил формы правления более полутора сотен античных полисов (городов-государств). Этот едва ли не первый в истории политической мысли сравнительный анализ Аристотель сумел осуществить с помощью специально созданного для этого исследовательского инструмента — типологии «правильных» и «неправильных» форм государственного правления. Его и по сей день приводят в качестве эталонного примера в учебниках по сравнительной политологии.

Сравнительная политология принадлежит к особому классу наук. Их обычно именуют эмпирическими, т.е. испытательными, связанными с опытом и проверкой. При этом проверка может быть двух видов: испытание с помощью эксперимента (этим занимаются науки экспериментальные) или же испытание с помощью сравнения (это науки компаративные). По сути дела и сравнение, и опыт строятся по одному принципу испытания. Оно состоит в систематичном и методичном соотнесении серий дескриптивных данных (наличных в случае с компаративистикой, искусственно создаваемых в случае экспериментирования) при помощи специальных аналитических инструментов.

При всей естественности и привычности сравнений их использование применительно к человеческой действительности, включая и политику, проблематично. Давайте зададимся вопросом: как вообще возможны сравнения? В самом деле, нам приходится сравнивать уникальные явления и события. Нет одинаковых стран, людей, обычаев. Крестные отцы современной политической компаративистики, собравшиеся в 1952 г. на семинар в Северо-Запад-

ном университете (Эванстон, Чикаго), точно указывали на основную проблему: «Каждый феномен уникален, каждое проявление уникально, каждый процесс, каждая нация, каждый индивид в определенном смысле уникальны», а значит, и несравнимы. Действительно, если мы попробуем сравнить, т.е. сделать равными, одинаковыми британский парламент и наше российское Федеральное Собрание, такую попытку легко объявить неправомерной, ибо в результате утрачивается специфика или даже суть и одного, и другого. Мы можем лишь констатировать: каждое из рассматриваемых явлений уникально по-своему, и судить о нем можно только на основании его собственной внутренней логики, тоже сугубо уникальной. Маловато для научного вывода, да и для жизненной практики тоже.

Но мы-то знаем, что в жизни эффективные сравнения происходят на каждом шагу. Каким образом они возможны? На подобного рода «наивный» вопрос наши студенты, совсем не ожидавшие его, давали примерно следующий ответ: «Сравнивать можно одинаковые явления, например, парламенты или партии». На дополнительный вопрос: «А откуда нам известно, что явления одинаковые?» — следовали вполне житейские: «Ну они же одинаково называются!» или почти научные ответы: «Одинаковые, раз принадлежат к одной категории, раз у них общие свойства».

В конечном счете полученные от студентов ответы позволяют разъяснить, что самые разные виды сравнений осуществляются на основании одного принципа — соотнесения явлений с «эталон-матрицей», которым могут оказаться слова, понятия, идеальные конструкции и даже весьма изощренные математические модели. Вот эти-то эталоны и являются теми самыми аналитическими инструментами, которые, как отмечалось выше, используются всеми эмпирическими науками — и компаративными, и экспериментальными.

Кстати говоря, читатель легко убедится, что предлагаемая его вниманию книга Алмонда и его коллег построена именно по этому принципу: вначале задается аналитическая матрица сравнительного исследования политических систем, институтов, культур, процессов и др., а уже затем она как бы «накладывается» на конкретные национальные случаи. Надо сказать, что на сегодняшний день это самая распространенная и массовая модель учебного пособия по сравнительной политологии. В ней, безусловно, есть свой резон, проверенный временем.

Вместе с тем, признавая все достоинства этой модели, мы вынуждены сказать, что сегодня ее уже вряд ли стоит считать в полном смысле слова идеальной матрицей, учитывающей нынешнее

состояние сравнительной политологии. Как матрица она, в частности, не включает в себя такие используемые сегодня новые единицы сравнения, как новые политические акторы мировой политики (неправительственные организации, ТНК, иные транснациональные силы и движения, наконец, индивидуальные участники мировой политики), а также новые факторы политического влияния — внешние факторы, воздействующие на внутривнутриполитические процессы; внутренние факторы, влияющие на международную среду; наконец, глобальные мегатренды, вообще «снимающие» разделение на внутреннюю и внешнюю политику.

Вот почему, настоятельно рекомендуя компаративистскую модель Алмонда и его коллег, мы в то же время выступаем за открытый подход к определению как предмета сравнительной политологии, зон ее пересечения с другими дисциплинами (в частности, с мировой политикой и международными отношениями), так и используемых ею методов. В этом заключается общая логика эволюции современной сравнительной политологии.

Если попытаться в самом общем плане резюмировать то, что нам хочется сказать в очень кратком предисловии от российских научных редакторов к признанному в мировом масштабе учебному пособию по сравнительной политологии, мы бы подчеркнули следующее: знание классического учебного пособия Габриэля Алмонда и его коллег «Сравнительная политология сегодня» — совершенно необходимое условие для образования в области политической науки. Эта работа оказала большое влияние на становление сравнительной политологии как научной и учебной дисциплины. Предложенная Алмондом и его коллегами аналитическая матрица и по сей день остается одной из наиболее распространенных в политической компаративистике. Вместе с тем сравнительная политология не стоит на месте, а динамично развивается, тем самым стимулируя поиск все новых исследовательских подходов.

Словом, наш совет: поскорее принимайтесь за чтение этой книги!

*М. В. Ильин,*

доктор политических наук,  
профессор, зав. кафедрой  
сравнительной политологии  
факультета политологии  
МГИМО-Университета,  
главный редактор журнала  
«Полис», почетный президент  
Российской ассоциации  
политической науки

*А. Ю. Мельвиль,*

доктор философских наук,  
профессор, декан факультета  
политологии, проректор  
МГИМО-Университета,  
председатель правления  
Мегапроекта «Развитие  
образования в России»  
Института «Открытое общество»  
(Фонд Сороса) — Россия

## Предисловие

В седьмом издании «Сравнительной политики сегодня», опубликованном в 2000 г., произошли важные изменения как в содержании работы, так и в составе авторов. XX век был одним из наиболее беспокойных в истории человечества, но в конце столетия мы стали свидетелями новой волны демократизации и международной кооперации, трансформирующей политику нашего времени. Вышедшее на рубеже тысячелетий издание «Сравнительной политики сегодня» уделяет важное внимание выявлению достоинств и недостатков современных правительств и показывает, каким образом компаративный анализ политики может углубить наше понимание сегодняшнего мира.

Седьмое издание отзывается на нынешний дух недоверия по отношению к правительствам, тщательно исследуя вопросы о том, почему правительство существует и какие функции оно выполняет. Мы изучаем дискуссии философов разных времен об издержках и пользе правительства и современный обмен мнениями между учеными и политиками по поводу пределов и технических характеристик государства и управления.

Важную роль в подобном изменении акцентов в вводных главах работы сыграл один из двух наших новых редакторов — Каэр Стром из Калифорнийского университета в Сан-Диего. Его рука особенно чувствуется в разделах, посвященных проблематике сравнительной политологии (1), правительственным учреждениям и выработке политического курса (6) и государственной политике (7). Такие проблемы, как федерализм, роль женов в политике, власть закона при переходах к демократии и противоречивые цели государственной политики, рассматриваются в этих главах либо впервые, либо более подробно, чем в предыдущих изданиях. Другой наш новый редактор, Расселл Далтон из Калифорнийского университета в Ирвайне, автор главы по Германии в предыдущих четырех изданиях и ведущий специалист по движениям в защиту окружающей среды и европейской электоральной политике, улучшил и осовременил главы по политической культуре, группам интересов и политическим партиям (3, 4 и 5).

Несмотря на все эти изменения, общая схема подачи материала — система, процесс, политика, — которая впервые была использована в «Сравнительной политике сегодня» еще в 1970-х годах и которая се-

годня является доминирующей в преподавании сравнительной политологии, была сохранена и усовершенствована. Эта схема организует как вводные главы, так и страновые разделы. Благодаря ее привычной логике новые читатели текста быстро освоятся в нем.

Число вводных теоретических глав первой и второй частей было сокращено с восьми до семи, и таким образом строение общей схемы стало более простым. Темы структуры и рекрутирования, которые раньше рассматривались в отдельной главе, теперь включены в соответствующие подразделы главы 4, посвященные политическим партиям, и частично — главы 6, в которой рассматривается структура правительства.

Хотя мы по-прежнему ограничились рассмотрением двенадцати стран\*, у глав по Китаю и Японии появились новые авторы. В первом случае это Мелани Маньон из Рочестерского университета, во втором — Фрэнсис Розенблют из Йельского университета и Майкл Тиес из Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе.

## Благодарности

Мы рады выразить признательность за оказанное содействие некоторым из того множества людей, которые помогли нам подготовить это седьмое издание «Сравнительной политики сегодня». Томас Ремингтон, в дополнение к своей главе по России, снова обеспечил нас сравнительным анализом советской и российской политических систем в главе 2; Расселл Далтон в очередной раз поделился с нами своими глубокими знаниями данных политологических обследований, а также провел экспертизу наглядных пособий. Паулетта Отис из университета Южного Колорадо еще раз мастерски подготовила тестовый банк данных учебника для преподавателей, а Джеффри Тогмен из Нью-Йоркского университета обеспечил диапозитивные руководства. Тестовый банк данных также представлен в тестовом руководстве (компьютерный тестовый генератор, выпускаемый на дисках CD-ROM для пользователей как систем Ай-Би-Эм, так и Макинтош).

Авторы учебника хотели бы высказать несколько особых благодарностей за помощь в подготовке конкретных разделов седьмого издания книги.

Каар Стром благодарит Анжелу О'Махони за помощь в подборке фактического материала и Торбджорна Бергмана, Джейни Х. Фэнг, Френсиса Хагопейна и Мелани Маньон за их критические замечания по поводу черновых вариантов глав.

За исследовательскую помощь в подготовке главы по Японии Френсис Розенблют и Майкл Тиес хотят поблагодарить Алисона Кидо, Джана Сиато, Росса Шаапа и Мицуи Сакамото Сузуки.

Мелани Маньон хочет поблагодарить профессоров Мишеля Оксенберга из Стенфордского университета и Нину Хэлперн из университета Британской Колумбии за очень полезные критические замечания по главе о Китае.

Профессора Роберт Мундт и Оладимеджи Аборисейд благодарят Роберта Лагаму, Куртиса Хаффа, Арлен Жакет и Шарлотту Петерсон за совместную работу под эгидой Информационного Агентства США. Они также благодарны за помощь, оказанную при сопоставлении Со-

---

\* Перевод части III ограничен рассмотрением трех стран: Великобритании, Китая и США. — *Прим. ред.*



единенных Штатов и Нигерии, своим коллегам — Джону Э. Эйоду, Сесиль Браун, Роджеру Брауну, Чарльзу Коу, Чуквемеку Эбо, Алексу Гбоега, Джиму Свара и Дейлу Райту.

Энн Лэш хочет поблагодарить Себастьяна Лазардые за помощь в подготовке таблиц и карт в главе по Египту.

Остин Рэнни признателен за ту огромную помощь, которую оказал ему Расселл Далтон в получении эмпирических данных по политическим установкам американцев и в определении стратегии подачи материала в главе по Соединенным Штатам.

Джесика Бэйн, Дженни Эриксон и Эрик Стейно обеспечили подготовку книги в издательстве «Эдисон Уэсли Лонгман»; благодаря Сьюзен Фри из Производственной службы издательства книга была окончательно подготовлена к печати и выпущена в свет. Мы хотели бы также поблагодарить за тщательный обзор и анализ этой книги Нэнси Бермео (Принстонский университет), Дугласа Дюрасоффа (Сизэттлский тихоокеанский университет), Ричарда С. Фликинджера (Уиттенбергский университет), Ли Кендэлла Меткалфа (Университет штата Флорида), Субрату Митру (Гейдельбергский университет), Махмуда Моншипури (Алма колледж), Каара Строма (Калифорнийский университет, Сан-Диего) Дональда К. Уильямса (колледж Западной Новой Англии) и О. Фиону Йап (Канзасский университет).

## Введение



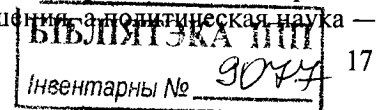
## Проблематика сравнительной политологии



### Что такое политика?

Некоторые люди обожают политику. Они способны получать такое же удовольствие от политических событий, подобных президентским выборам, как от спортивных состязаний (скажем, от первенства по волейболу или от финальных игр Национальной футбольной лиги). Есть люди, которые увлечены политикой, поскольку их беспокоят реальные проблемы и то, как они скажутся на их окружении и на всем человечестве. Но есть и такие, кто ненавидит политику либо потому, что она натравливает друг на друга индивидов и группы людей, либо потому, что она предполагает злоупотребление властью, мошенничество, махинации, вероломство и насилие. Наконец, есть и такие, кто безразличен к политике, кому, возможно, она кажется скучной, поскольку практически никак не связана с теми вещами, которые являются для них наиболее значимыми. Каждый из этих подходов включает в себя некое зерно (а то и больше) истины о политике. Действительно, в реакции большинства из нас на политику в той или иной мере присутствуют все эти чувства, а их соотношение меняется в зависимости от времени и событий. У политики много ликов, и она может быть силой как добра, так и зла. Однако ядро политики — это прежде всего люди, которые принимают важные решения относительно себя и других.

Настоящая книга посвящена сравнительному исследованию политики. Чтобы делать политические сравнения, мы должны иметь представление о том, что понимается под политикой и что означает изучать ее в сравнительном плане. Обсуждению первого вопроса посвящена данная глава, второй — будет рассмотрен в главе 2. Предмет политики составляют человеческие решения, а политическая наука —



это изучение таких решений. Но не все из них являются политическими, и многие общественные науки занимаются решениями, которые не представляют сколько-нибудь значимого интереса для политологов. Например, возьмем ситуацию (скажем, день), когда вы со своим другом идете на какое-то мероприятие вроде концерта или футбольного матча. В вашем распоряжении есть определенная сумма денег. Вы можете истратить эти деньги на билеты (выбрав самые лучшие места), можете купить на них еду и напитки либо приберечь их на будущее. Экономистов может заинтересовать, какое решение относительно расходования денег вы приняли, а возможно, и то, каким образом вы со своим другом пришли к совместному решению по поводу того, как распорядиться имеющейся суммой. Психологи могут пожелать узнать, почему вы пошли именно с этим своим другом, а не с кем-либо еще, или же выяснить, от кого исходила идея такого похода. Политологи вряд ли захотят заниматься любым из этих вопросов, разве что мероприятие, которое вы посетили, переросло в беспорядки (и с футбольными матчами, и с концертами это иногда случается) или же этот поход каким-то неожиданным образом изменил ваши политические взгляды (на футбольном матче и концерте такое тоже может произойти, хотя, наверное, вы не будете отдавать себе в этом отчет).

Главное здесь заключается в том, что не каждый выбор или решение является политическим. Конкретно говоря, к политическим относятся лишь *публичные* и *властные* решения. Сказать, что политика занимается публичными решениями, равнозначно тому, чтобы сказать: политика по своей сути социальна. Она всегда затрагивает множество людей, и ее следствия сказываются на многих. Не бывает политических отшельников, которые бы сами с собой играли в политику. Политические решения всегда принимаются в рамках некой общности, которую можно назвать *политической системой*. Позднее мы рассмотрим это понятие более подробно.

Однако не все социальные решения бывают публичными. То, что происходит внутри семьи, в кругу друзей или в добровольных объединениях, по большей части относится к *частной* сфере. Действия в этой сфере имеют добровольный, нерегламентированный характер, они не связывают никого за пределами соответствующей группы. В подавляющем большинстве обществ решения о том, с кем идти на концерт и какую пищу покупать, являются частными. Когда большинство людей индифферентны к политике, это во многом связано с тем, что они гораздо больше дорожат частной сферой, куда входит их семейная жизнь, дружеские связи, вероисповедание и природа, нежели интересуются областью публичного. Общества весьма сильно различаются между собой с точки зрения соотношения частного и публичного. В тоталитарных обществах публичная область крайне широка, а частная жизнь весьма ограничена. В других обществах сфера частной жизни может почти полностью вытеснить сферу публичной.

Ситуацию еще больше усложняет тот факт, что границы между этими сферами все время смещаются. Несколько десятков лет тому назад сексуальная жизнь президентов США или членов английской королевской семьи считалась частным делом, которое не должно обсуждаться прилюдно и уж тем более политиками. В последние годы положение, похоже, изменилось, хотя в других странах традиционные нормы сохранились. Следует сказать, что в истории Англии были периоды, когда определенные религиозные верования считались преступными. Люди, которые их придерживались, могли быть казнены, впрочем, как это и произошло с Томасом Мором при Генрихе VIII. В наши дни в большинстве стран с развитой демократией, хотя и не во всем мире, религиозные убеждения рассматриваются как личное дело человека. Вместе с тем во всех современных обществах проводится определенная грань между делами частными и публичными. И хотя то, что происходит в сфере частной жизни, может влиять на политику, последняя должна непосредственно заниматься только теми решениями, которые относятся к области публичного.

Кроме того, для политики характерно проявление власти. Власть означает формальное могущество, которым наделены индивиды или группы, с тем чтобы их решения выполнялись и уважались. Иными словами, предполагается, что интересующие нас решения будут обязательными (принудительными) для тех индивидов и групп, к которым они относятся. В некоторых случаях для проведения этих решений в жизнь может использоваться сила (принуждение). Те, кто обладает политической властью, как правило, имеют доступ к силовым и денежным ресурсам, позволяющим им обеспечивать реализацию своих решений. Такие ресурсы называются средствами принуждения. Власть не обязательно должна опираться на принуждение, но в политике часто именно так и происходит. В наше время в наиболее развитых в демократическом отношении странах возможности оказания давления со стороны религиозных властей, скажем, Папы Римского, весьма незначительны. Религиозные лидеры могут только убеждать и лишь крайне редко принуждать своих последователей. В свою очередь налоговые органы, такие, как Налоговое управление США, обычно в состоянии не только увещевать, но и заставлять.

Таким образом, говоря о политике, мы подразумеваем формы деятельности, связанные с контролем за принятием публичных решений, относительно данного народа и на данной территории, где этот контроль может быть подкреплен властными и принудительными средствами. Политика отсылает нас к процессам и конфликтам, касающимся использования такого рода средств, к решению вопроса о том, кто и в каких целях станет их применять.

## Правительства и естественное состояние

Власть и принудительный контроль обычно осуществляются правительствами. Правительства — это организации индивидов, которые уполномочены законом принимать обязательные решения от имени определенного сообщества. Таким образом, правительства обладают полномочиями власти и принуждения. Правительства занимаются многими вещами. Они ведут войну и поддерживают мир, развивают или ограничивают международную торговлю, открывают границы для научного и культурного обмена или, напротив, закрывают их, облагают население своих стран высокими или низкими налогами и используют для их сбора разные механизмы, ассигнуют средства на образование, здравоохранение и социальное обеспечение или предоставляют делать это кому-то другому.

Правительства способны принимать разнообразные формы и могут варьироваться по степени активности и охвата. В XIX столетии в большинстве западных стран объем полномочий правительств был весьма ограничен. Там действовала модель государства — ночного сторожа, при которой функции правительства сводились к принятию основных законов, к поддержанию порядка, обороне и защите имущественных прав — вот, пожалуй, и все (хотя и образование постепенно начинало входить в компетенцию правительства). Политическое развитие XX в. привело к появлению государств всеобщего благоденствия, имеющих программы социального страхования, здравоохранения, общедоступного образования и т.п. Первые преобразования в этом направлении стали проводиться в Германии в 1880-е годы. Реагируя на быструю индустриализацию и урбанизацию страны, правительство канцлера Отто фон Бисмарка выступило инициатором программы социальных гарантий, предполагавшей введение пособий по безработице, страхование на случай аварии и болезни, пенсий по старости. Бисмарк обратился к подобным мерам не только потому, что заботился о положении немецких рабочих, но и потому, что хотел приостановить рост влиятельной Социалистической партии Германии. Вскоре к аналогичной политике прибегли и правительства многих других стран. С тех пор масштабы и стоимость таких программ государства всеобщего благоденствия во много раз выросли, особенно за период между «великой депрессией» 1930-х годов и в 1970-е годы, а набор мер, проводимых в рамках государства всеобщего благосостояния, варьируется от страны к стране. Социальные программы в Соединенных Штатах делают упор на равенство возможностей, достигаемое через систему общедоступного образования. В противовес этому многие страны Западной Европы гораздо больше внимания уделяют социальному обеспечению и здравоохранению, чем образованию.

Как только в большинстве промышленных демократий расходы на социальные программы выросли до такой степени, что начали со-

ставлять от трети до половины их национального продукта, возникли проблемы. В некоторых странах реакцией на рост стоимости жизни и кажущуюся неэффективность государства всеобщего благоденствия стало стремление предотвратить дальнейшее расширение социальных программ и даже свернуть некоторые из уже существующих. Предпринимались попытки ограничить государственные расходы и одновременно снизить стоимость рабочей силы. В последнее время вопрос о величине правительственного бюджета и воздействии этого показателя на накопления, инвестиции, инфляцию и занятость превратился в один из самых главных. По существу роль правительства в предоставлении социальных услуг все больше подвергается сомнению.

Дискуссии по поводу государства всеобщего благоденствия и государства как органа управления далеко не новы. Напротив, они вызывают в памяти классическую полемику в философии политики относительно природы правительства. В течение столетий философы спорили о том, что несут с собой правительства — добро или зло. В XVII и XVIII вв., во времена английской, французской и американской революций, приводившиеся в таких спорах доводы по большей части касались вопроса о естественном состоянии. В качестве естественного философы рассматривали то состояние, в котором люди жили бы при отсутствии правительства. В некоторых случаях они полагали, что подобное состояние действительно существовало до появления первых государств и правительств, однако вне зависимости от характера своих представлений о естественном состоянии, разделяющие эту идею философы использовали ее для выявления некоего идеального общественного договора (соглашения), на котором могли строиться общества. Поэтому мы часто говорим о них как о философах общественного договора. Это была эпоха исследований, открытия ранее неведомых континентов, встреч с незнакомыми обществами и культурами, которые питали их воображение. Даже сегодня многие политические философы считают проведение такого умственного эксперимента при рассмотрении последствий политического вмешательства весьма полезным.

Среди философов общественного договора, чьи размышления о естественном состоянии оказали огромное влияние на дальнейшее развитие философской мысли, были англичане Томас Гоббс и Джон Локк, а также француз Жан-Жак Руссо. Хотя в их политико-философских концепциях естественное состояние занимало одинаково важное место, их представления о таком состоянии резко различались. Наиболее разительными были расхождения между концепциями Гоббса и Руссо. Гоббс считал естественное состояние безжалостно суровым, видел в нем борьбу всех против всех и источник варварства и постоянного страха. Говоря о естественном состоянии, он пессимистично утверждал, что «в таком состоянии нет места для трудолюбия, так как никому не гарантированы плоды его труда, и потому нет земледелия, судоходства, морской торговли, удобных зданий, нет... ремесла, лите-

ратуры, нет общества, а, что хуже всего, есть вечный страх и постоянная опасность насильственной смерти, и жизнь человека одинока, бедна, беспросветна, тупа и кратковременна» [1].

Что же касается Руссо, то для него естественное состояние олицетворяло человечество до грехопадения, когда не было всех тех пороков, которые принесли с собой правительства. «Человек рождается свободным, — замечал Руссо в «Общественном договоре», — однако он повсюду в оковах». Руссо рассматривал правительства в качестве источника власти и неравенства, а те в свою очередь — в качестве причины отчуждения и развращения людей. «Крайнее неравенство в образе жизни, избыток праздности у одних, избыток работы у других... бессонные ночи, излишества всякого рода, неумеренные порывы всех страстей, треволнения и истощение умственных сил, бесконечные огорчения и заботы... — доказывал он, — вот печальные доказательства того, что большая часть болезней наших — это дело наших собственных рук и что мы могли бы почти всех их избежать, если бы сохранили образ жизни простой, однообразный и уединенный, который предписан был нам природою» [2].

Наконец Джон Локк, чьи идеи сыграли особенно важную роль в развитии западных демократий, занимал промежуточную позицию между Гоббсом и Руссо. Локк не разделял гоббсовского взгляда на естественное состояние как на нечто ужасное. Люди казались ему более практичными и менее воинственными, нежели Гоббсу. Однако, подобно последнему, он выдвигал идею общественного договора, который бы заменил естественное состояние системой правительства. Но если для Гоббса основной задачей правительства было ослабление беспорядка и защита против войны и насилия, то Локк видел главную роль правительства в том, чтобы охранять собственность и коммерцию и способствовать экономическому росту путем утверждения прав собственности и принципов экономического обмена и контроля за их соблюдением. И если Гоббс полагал, что государство должно быть Левиафаном — благожелательным диктатором, которому граждане должны уступить всю свою власть, то Локк поддерживал идею ограниченного правительства.

## Зачем нужны правительства?

Как отмечали философы общественного договора, существует множество причин, по которым люди создают правительства и предпочитают жить при подобном общественном устройстве. Социальные теоретики и политики более позднего времени добавили много новых пунктов в составленный ранее реестр полезных функций, выполняемых правительствами. Рассмотрим некоторые из них, начав с тех, которые направлены прежде всего на создание устойчивого сообщества, а затем перейдем к тем, которые способствуют его процветанию.

## Построение сообщества и нации

Одна из важнейших целей, достижение которой в состоянии взять на себя правительство, заключается в создании и сохранении сообщества, в котором может осуществляться политическая деятельность. Хотя люди, возможно, и являются существами общественными, далеко не всегда просто бывает построить сообщество, в котором множество индивидов смогут мирно общаться, чувствовать себя как дома и участвовать в конструктивном взаимодействии, таком, например, как стабильная семейная жизнь или торговля. Существует много разных путей, посредством которых правительства могут содействовать рождению подобных сообществ, например благодаря обучению единому языку, внедрению общих норм и ценностей, созданию общих мифов и символов, поддержанию национальной идентичности и т.д.

Нынешние крупные национальные сообщества существовали отнюдь не всегда. Еще где-то 500 лет назад Европа являла собою смешение политических систем (больших и очень маленьких), жители которых часто не имели ни чувства гражданства, ни общей идентичности. Большинство людей, по-видимому, не имели практически никакого представления о политической системе, к которой они принадлежали. Потом Европа превратилась в нечто вроде совокупности наций-государств, каждое из которых удерживало свой народ посредством общей идентичности. Это произошло не случайно, действительно, правительствам возникающих наций-государств пришлось немало для этого потрудиться. Они сознательно стремились привить подконтрольным себе народам чувство общности, единую национальную идентичность. С этой целью они зачастую деспотическими методами и с изрядной долей принуждения внедряли единый язык, общую систему образования, а нередко и общую религию. И хотя с позиций сегодняшнего дня многие составляющие процесса построения наций могут показаться достойными сожаления, не вызывает сомнения, что именно благодаря ему появилась та Европа, где у жителей большинства стран весьма выражено чувство принадлежности к единому сообществу.

Многие общества развивающегося мира сталкиваются сегодня с аналогичными проблемами. Недавно обретшие независимость страны, особенно в Африке, получили в наследство от бывших колониальных держав (прежде всего от Великобритании и Франции) крайне слабо выраженную национальную идентичность. Во многих районах Африки в колониальные времена просто не было крупных национальных сообществ. Но даже там, где таковые существовали, они редко находили отражение в границах, проведенных колониальными державами между своими владениями. Эти границы обуславливались по большей части стратегическими и военными интересами колонизаторов, которых мало волновали локальные национальные особенности подвластных им народов и которые чаще всего имели о них весьма

слабое представление. Поэтому после обретения независимости перед многими новыми государствами встали громадные задачи по национальному строительству, необходимым условием решения которых принято считать сильные правительства.

Деятельность, направленная на национальное строительство, помогает прививать людям общие взгляды, ценности и ожидания. Используя понятие, которое более подробно будет рассмотрено в главе 3, можно сказать, что подобного рода правительственная активность способствует росту однородности политической культуры граждан соответствующего государства. А чем однороднее политическая культура, тем легче мирно сосуществовать и заниматься взаимовыгодной деятельностью, например коммерцией.

### **Безопасность и порядок**

Томас Гоббс полагал, что правительства, причем только сильные правительства, способны сделать общество безопасным для его членов. И действительно, обеспечение безопасности, закона и порядка относится к числу важнейших задач, которые правительства призваны решать. Мы часто проводим различия между внешней и внутренней безопасностью, и оба эти типа безопасности сильно заботили Гоббса. Внешняя безопасность означает защиту от нападений со стороны отдельных лиц, групп и вооруженных сил, принадлежащих другим политическим системам. Для выполнения этой функции, как правило, создаются органы национальной безопасности — такие, как армия, флот и военно-воздушные силы. Внутренняя безопасность подразумевает защиту от воровства, агрессии и насилия со стороны своих сограждан. В большинстве обществ эту функцию выполняет полиция.

Обеспечение безопасности и порядка по-прежнему является одной из центральных обязанностей государства. Немецкий социолог Макс Вебер видел в монополии на легитимное насилие отличительную черту современного государства. Задумайтесь на минуту над этим. Хотя в большинстве стран мира были денационализированы многие из услуг, которые обычно брало на себя государство (например, почта, железные дороги, телекоммуникации, здравоохранение и пенсионное обеспечение), трудно представить себе правительство, которое бы передало в частные руки свою полицию и силы безопасности (хотя в некоторых штатах США существуют частные тюрьмы).

### **Защита собственности и других прав**

Джон Локк видел в установлении и защите экономических и политических прав одну из главнейших целей правительства. Хотя Локка больше всего, по-видимому, беспокоили экономические имущественные права, существует немало других общественных и политических

прав, которые, вероятно, могут обеспечить только правительства. Среди таких прав — свобода слова и объединений, а также защита от различных форм дискриминации и нападков. Тем не менее Локк полагал, что права собственности особенно важны для устойчивого развития наций и других сообществ. Если права собственности не будут надежно защищены, люди не станут вкладывать существенную долю своего имущества и энергии в процессы производства. Кроме того, при отсутствии прав собственности и невозможности заключать надежные контракты и обеспечивать их исполнение люди не смогут доверять своим ближним в такой мере, чтобы вести сколько-нибудь масштабную торговлю и осуществлять иную коммерческую деятельность. Поэтому любая экономика, выходящая за рамки натурального хозяйства, требует реальных имущественных прав и результативных сделок. Действенные имущественные права, очевидно, должны определять, кому принадлежит собственность и кто обладает полномочием ее использовать, а также гарантировать пресечение возможных злоупотреблений и нарушений. Одновременно эти права должны делать процесс приобретения и продажи («отчуждения») имущества относительно недорогим и безболезненным. Наконец, граждане должны быть уверены, что их имущественные права будут сохраняться и защищаться (перспективная надежность). Чем более эффективны имущественные права, тем больше люди будут торговать, инвестировать и вступать в другие долговременные соглашения, которые вызывают устойчивый экономический рост.

### **Поддержание экономической эффективности и экономического роста**

Таким образом, правительства могут стимулировать экономическое развитие путем утверждения реальных имущественных прав и контроля за их соблюдением, а также через содействие торговле. Вместе с тем экономистам, особенно в XX в., удалось обнаружить множество других способов, с помощью которых правительства могут поощрять экономическое развитие. Все они имеют отношение к сбоям рыночных механизмов в рамках капиталистической экономики. Исследователи неоклассической школы показали, что рыночная экономика эффективна, когда права собственности четко установлены и защищены, когда конкуренция неукоснительна и информация легкодоступна. Однако при отсутствии одного или нескольких из этих условий рыночные механизмы могут дать сбой, и предложение перестанет реально соответствовать спросу.

Общественные блага особенно подвержены рыночным сбоям. Такого рода блага обладают двумя отличительными свойствами. Первое из них заключается в том, что если подобное благо предоставляется одному потребителю, то в нем нельзя отказать и любому другому. Вто-

рое состоит в том, что их использование или потребление одним человеком не уменьшает соответствующих возможностей кого-либо еще. Возьмем, к примеру, свежий воздух или национальную оборону. Практически невозможно обеспечить одного члена общества чистым воздухом или защитой, не предоставив того же самого его (или ее) ближним. Мало того, тот факт, что я пользуюсь чистым воздухом или национальной безопасностью, не означает, что моим соседям достанется меньшая доля этих благ. Часто доказывают, что по названным причинам в рыночной экономике люди не будут платить за общественные блага и потому предложение таких товаров окажется недостаточным. Если каждый может воспользоваться, скажем, общественными парками или маяками, почему я (или кто-то еще) должен добровольно за них платить? Утверждается, что только правительство через обложение своих граждан налогами может вмешаться в ситуацию и взять на себя обеспечение такими общественными благами и услугами, как парки, дороги, маяки, национальная безопасность, защита окружающей среды.

Другой тип рыночных сбоев — внешние эффекты, возникающие тогда, когда некая экономическая активность порождает издержки, которые не несет и не учитывает ни одна из сторон рыночного взаимодействия. Такие внешние эффекты не обязательно должны оказывать негативное воздействие, но некоторые из них, безусловно, вредны. Многие формы нарушения окружающей среды порождены ситуацией, когда ни те, кто производит товары, ни те, кто их потребляет, не несут всех расходов, связанных с их производством. Загрязняющие окружающую среду предприятия, свалки отходов, тюрьмы, порнографические лавки или крупнейшие автомагистрали могут быть источником огромных некомпенсируемых издержек для тех, кто живет поблизости, что подтверждается резким ростом в последние годы протестной активности так называемых НИМБИ групп\*. Правительства могут помочь оградить от тягот, обусловленных неприятными внешними эффектами, или гарантировать, что эти тяготы будут справедливым образом поделены.

Так называемые естественные монополии демонстрируют еще одну роль, которую правительства способны сыграть в поддержании экономического роста и эффективности. Общеизвестно, что некоторые товары могут быть прибыльными только в том случае, если их поставки сосредоточены в одних руках. Это, как правило, происходит потому, что их производство требует огромных изначальных вложений или связано с непомерно высокими издержками координации действий различных поставщиков. В таких случаях государство может вмешаться и монополизировать данную отрасль либо жестко контролировать частного или полугосударственного монополиста. В XIX в., например,

многие страны создали железнодорожные монополии, которые часто управлялись правительством. Аналогичным образом правительственной монополией обычно являются телекоммуникации, равно как и почтовая служба, а во многих странах и стратегическая оборонная промышленность.

### Социальная справедливость

Правительства в состоянии сыграть свою роль не только в стимулировании экономического роста, но и в справедливом распределении его плодов. Как считают многие, правительства нужны для того, чтобы поддерживать социальную справедливость путем перераспределения богатства и других ресурсов между гражданами. Во многих странах распределение доходов крайне неравномерно. Еще более неравномерно распределены, как правило, земля и другие материальные ценности. Мало того, во многих обществах неравенство богатства и доходов со временем становится все более и более разительным. К числу стран с наиболее сильно выраженным неравенством доходов относится, например, Бразилия, и начиная с 1930-х годов это неравенство с каждым десятилетием растет.

В этих условиях социальная справедливость нередко диктует переход к «новому курсу», особенно если существующее неравенство лишает многих людей возможности получать образование, приличное медицинское обслуживание, удовлетворять другие жизненно важные потребности. Иными словами, может потребоваться правительственное вмешательство, чтобы изъять у богатых часть ресурсов и перераспределить их в пользу бедных. Некоторые теоретики распределительной справедливости доказывают, что подобные перемещения ресурсов должны быть нацелены на уравнивание условий жизни всех граждан. Другие, напротив, хотели бы, чтобы правительства перераспределяли ту часть ресурсов, которая необходима для «выравнивания игрового поля», т.е. обеспечивали равенство возможностей, а затем предоставляли индивидам самим отвечать за свою судьбу. Так или иначе, но граждане многих обществ, похоже, придерживаются того мнения, что необходимо попытаться сделать распределение богатства и доходов более равномерным. Хотя многие частные лица, организации и фонды добровольно участвуют в деятельности, направленной на помощь бедным, они, как правило, не располагают достаточными возможностями и властью, чтобы обеспечить крупномасштабное перераспределение. У правительств, по крайней мере при определенных условиях, такие возможности и власть есть. Значительная часть налоговых и социальных программ задумана именно в этих целях, хотя вопросы о том, насколько подобные меры эффективны и как далеко должно заходить перераспределение, часто вызывают жаркие споры. Но даже многие из тех, кто не разделяет мнения, будто правительства в прин-

\* От англ. *not-in-my-back-yard* — не по соседству со мной. — *Прим. пер.*

ципе обязаны перераспределять богатство, по-видимому, согласны с тем, что они должны обеспечивать всем гражданам хотя бы некий минимальный уровень жизни, своего рода социальную подстраховку.

### Защита слабых

Мы обычно полагаемся на правительство в плане защиты индивидов и групп (скажем, будущих поколений), которые не способны сами замолвить за себя слово. Очевидно, что подобные группы не в состоянии предпринять никаких действий для защиты своих интересов. Однако правительства могут защитить интересы еще не рожденных и не допустить, чтобы на них свалилось бремя экономического долга или экологического вырождения. В последние десятилетия правительства стали принимать значительно большее, нежели раньше, участие в защите групп, которые по разным причинам оказываются политически слабыми или лишенными избирательных прав, — детей, стариков, немощных и инвалидов, а также не принадлежащих к человеческому роду частей мироздания — от китов и птиц до деревьев и других составляющих нашей природной среды.

### Когда правительства становятся проблемой?

Хотя существует множество причин, вынуждающих правительства вмешиваться в человеческие дела и регулировать их, такое вторжение не всегда и не всеми приветствуется. Вопрос о том, когда и в какой мере правительственное вмешательство необходимо и желательно, был одним из важнейших в политической жизни XX в. В течение этого столетия роль правительств чрезвычайно расширилась. В то же самое время критика многих правительственных курсов сохранилась и даже в ряде случаев усилилась. Подобное скептическое отношение вызывали и вызывают практически все сферы деятельности правительств. Однако среди критиков правительств наиболее упорными и влиятельными были те, кто порицал ту экономическую роль, которую взяли на себя многие правительства.

### Критики правительства: анархисты и либертариисты

Критика правительства исходила от сторонников многих политических лагерей и направлений, однако особенно откровенными были две группы: анархисты и либертариисты. Обе группы считали, что правительства делают много ненужного или даже вредного. Обе видели в чрезмерном правительственном вмешательстве и регулировании серьезную угрозу основным человеческим ценностям. Однако они при-

### ВСТАВКА 1.1

#### Таге Эрландер и «дом народа»

Во многих частях Европы социал-демократические партии были той основной силой, которая стояла за происходившей в XX в., особенно начиная с «великой депрессии» и вплоть до 1970-х годов, экспансией правительств. Социал-демократическая рабочая партия Швеции, например, бессменно находилась у власти с 1932 по 1976 г. Большую часть этого времени (1946–1969) председателем партии и премьер-министром страны был Таге Эрландер. Под его руководством в Швеции было создано одно из наиболее мощных на планете обществ всеобщего благоденствия и практически полностью искоренена бедность, хотя и за счет наивысших в западном мире налогов.

Таге Эрландер говорил о шведском государстве всеобщего благоденствия как о «доме народа» и «сильном обществе», под которым понимал влиятельное правительство, вдохновленное чувством единения и духом коммунитаризма. В 1954 г. в своей речи в парламенте Эрландер сформулировал следующую позицию:

«Ошибочно думать, что свобода людей в экономической или же в политической сфере уменьшится, если они согласятся объединить силы, чтобы делать те вещи, с которыми сами не в состоянии справиться. В чем... главная составляющая нашей политической деятельности, как не в том, чтобы организовать такое сотрудничество? Нам нужно страхование на случай болезни, но никто не может его сам себе предоставить. Поэтому мы должны создать возможность для коллективного решения проблемы. То же самое относится и к нашему желанию обеспечить социальные гарантии, улучшить наши дороги, школы, оборону и т.д. Вся наша политическая деятельность пронизана стремлением добиться общественного сотрудничества для решения таких задач, которые мы можем осуществить совместно, но не можем решить поодиночке. Для нас, социал-демократов, всегда было важным попытаться создать общество, в котором бы граждане рассматривали деятельность правительства как выражение их собственных усилий».

*Источник: Rikstagens Protokoll, January 20, 1954, p. 169.*

держивались различных взглядов относительно того, какие угрозы являются самыми опасными и какая форма общественной организации должна прийти на смену правительствам. Приверженцы либертаризма — это *индивидуалисты*, видящие в обществе совокупность отдельных людей с набором фундаментальных прав, которые должны быть защищены. К этим правам относятся права собственности и свобода слова и объединений. Главный недостаток правительства, по мнению либертариистов, заключается в том, что чем больше задач оно на себя возлагает, тем больше оно предрасположено попираť эти



права. В свою очередь последователи анархизма, хотя и соглашались с тем, что деятельность правительств ведет к нежелательным результатам, однако несколько иначе трактовали как общество, так и вред, причиняемый правительствами. Анархисты являются *коммунитариями*. Для них общества — не набор индивидов, но объединения людей, которые в своем естественном состоянии равны между собой. Правительство и власть развращают такие объединения и ведут к угнетению и отчуждению. Анархисты видят альтернативу правительству в добровольном сотрудничестве и естественных сообществах. Со своей стороны либертариисты превозносят общество естественных индивидов, свободных делать собственный выбор и отыскивать те группы, к которым хотят принадлежать. Но, несмотря на все различия между ними, и либертариисты, и анархисты находят немало поводов для критики деятельности современных правительств. Со многими положениями этой критики солидаризуются даже те, кто не относится ни к либертариистам, ни к анархистам.

### Разрушение сообщества

Хотя некоторые рассматривают правительства в качестве средства построения сообществ, анархисты вслед за Руссо полагают, что они уничтожают естественные сообщества. Правительство, утверждая, что оно предполагает власть и неравенство между людьми. Но власть развращает. Как говорил в свое время лорд Эктон, «власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно». И если обладающие властью развращаются, то те, у кого ее нет, деградируют и отчуждаются друг от друга. Согласно Руссо, только между людьми, не стесненными правительством, могут возникать узы, которые позволяют им полностью раскрывать свой человеческий потенциал. Навязывая порядок, основанный на принуждении, иерархии и угрозе применения насилия, правительства тем самым разрушают естественные сообщества. Чем сильнее становится правительство, тем большее неравенство власти, ведущее к этим пагубным последствиям, оно порождает. Используя современную терминологию, можно утверждать, что правительства создают «клиентельное общество», в котором люди учатся быть подобострастными по отношению к властям и полагаться на них в плане удовлетворения своих потребностей и в котором правительства опекают и умиротворяют своих граждан.

### Нарушение основных прав

Однако власть не просто позволяет правительствам разрушать сообщества, но и одновременно дает им возможность посягать на права граждан. Данное обстоятельство беспокоит либертарианцев сильнее, чем все другие. Правительство не только способно помочь установить

#### ВСТАВКА 1.2

### Анархист Кропоткин

Князь Петр Алексеевич Кропоткин (1842–1921), русский географ и философ-анархист, считал, что как для животных, так и для человека нормой жизни является скорее сотрудничество, чем конкуренция. В обществе, основанном на сотрудничестве, на помощь правительству должны прийти группы добровольцев. Экономика будет определяться потребностями, что высвободит гражданам много времени для досуга и созидательной деятельности. За пропаганду своих взглядов Кропоткин был заключен царским режимом в тюрьму, бежал и большую часть оставшейся жизни провел в изгнании в Англии. Его взгляды излагаются в книге «Взаимная помощь среди животных и людей как двигатель прогресса», опубликованной в 1902 г.

и защитить многие важнейшие права, оно в равной степени может использовать свою власть для серьезного нарушения этих прав. XX век был свидетелем громадного прогресса с точки зрения расширения политических, экономических и социальных прав в обществах по всему миру. Однако в то же самое время основополагающие права человека никогда прежде не попирались в таких масштабах. Потеря миллионов человеческих жизней в результате политических гонений — лишь наиболее страшное проявление такого попрания. Подобные ужасы творились отнюдь не только в нацистских лагерях смерти и в Советском Союзе в годы сталинского «великого террора»; в широких масштабах они происходили в Китае и Камбодже и в несколько меньших странах — таких, как Ирак, Аргентина, Гватемала и Гаити. Эти крайние случаи злоупотребления правительственной властью иллюстрируют дилемму, которая мучила Джеймса Мэдисона и других отцов-основателей американской революции: необходимость создания достаточно сильного правительства, чтобы эффективно управлять, но не настолько сильного, чтобы оно могло разрушить права тех, кому призвано служить.

### Экономическая неэффективность

Значительная доля наиболее серьезной критики современного государства исходит от экономистов. Именно основанные на экономическом анализе и исследованиях возражения и побудили граждан многих стран ограничить роль правительств в экономической сфере. Ведь экономические проблемы могут возникать даже в том случае, когда правительственные чиновники не злоупотребляют активно своей вла-

### Либертарист Барри Голдуотер

Кто-то может назвать Барри Голдуотера (1909–1998) либертаристом. Будучи предпринимателем и офицером Военно-воздушных сил США, он много раз избирался в американский сенат от штата Аризона (1953–1956, 1969–1987), а в 1964 г. участвовал в президентских выборах в качестве кандидата от Республиканской партии. В своем обращении, содержащем выражение согласия баллотироваться в президенты, Голдуотер настаивал на том, что «экстремизм в защите свободы — не порок..., а умеренность в борьбе за справедливость — не добродетель». Голдуотер считается родоначальником современного республиканского консерватизма, хотя его либертаристские воззрения часто приводили к конфликту с другими членами партии.

«Для американского консерватора не составляет труда назвать главную политическую задачу сегодняшнего дня: *сохранить и расширить свободу*... На протяжении всей своей истории правительство оказывалось главным инструментом, препятствующим свободе человека... В действительности же *легитимные* функции правительства способствуют продвижению свободы. Сохранять внутренний порядок, держать в страхе внешних врагов, вершить правосудие, устранять препятствия на пути свободного товарообмена — осуществление всех этих полномочий позволяет людям максимально свободно заниматься теми делами, которые они выбрали. Но заметьте, те самые инструменты, с помощью которых достигаются эти желанные цели, *могут* стать орудием достижения нежеланных результатов: вместо того чтобы расширять свободу, правительство может ее ограничивать. И, кроме того, учтите, если носители правительственной власти оказываются предоставлены сами себе, «может» быстро превращается в «будет»».

*Источник:* Goldwater В.М. *The Conscience of a Conservative*. Shepherdsville, KY, 1960. P. 14–17. (Курсив автора.)

стью. Один из наиболее распространенных доводов против правительственного регулирования экономики заключается в том, что оно способно исказить условия торговли, снизить у людей стимулы к производству и тем самым нанести ущерб функционированию экономики в целом. Другие нарушения эффективности могут возникнуть, если правительства не только регулируют экономику, но и сами выступают в качестве производителей. Такая угроза особенно возрастает, когда правительство оказывается монопольным производителем какого-либо важного товара, поскольку монополизация, как правило, ведет к недопроизводству товаров и к неоправданно высоким ценам на них. Кроме того, принадлежащие правительствам отрасли производства бывают

особенно склонны к застою и самоуспокоенности, так как их управленческий персонал и рабочие обладают гораздо большими гарантиями в сфере занятости, чем те, кто задействован в частном секторе. Поэтому они могут не бояться потерять свои рабочие места или привилегии, даже если их предприятия плохо функционируют.

### Правление во имя личной выгоды

К чему приведет правительственное вмешательство, если государственные чиновники окажутся и не благосклонными (благожелательными), и не деспотичными, а просто корыстными? Если политические деятели расчетливы и корыстны, они скорее всего станут принимать решения, которые принесут выгоду им лично, вне зависимости от того, будут ли они наилучшими для общества в целом. Подобная корыстная политическая ориентация на достижение собственной выгоды получила название погоня за рентой. *Рента* — это блага, порождаемые правительственным вмешательством в экономику, например поступления в казну от налогов или прибыль, возникающая вследствие того, что правительство ограничило конкуренцию. Понятие «погоня за рентой» характеризует усилия, которые прикладывают индивиды, группы, компании или организации, чтобы воспользоваться этими благами. Хотя терминология может звучать непривычно, идея, которая за ней лежит, в действительности очень проста. Погоня за рентой возникает тогда, когда люди пытаются использовать правительства для достижения личной выгоды.

В лучшем случае погоня за рентой представляет собой игру с нулевой суммой, когда то, что приобретает один ее участник, теряет другой. Но она может стать и источником чистого ущерба для общества, поскольку каждая партия или группа готова потратить огромные средства, дабы получить в свое распоряжение те выгоды и привилегии, которые связаны с правительственными должностями. Она может обернуться открытой коррупцией, когда влияние обменивается на деньги или другие блага. Особенно серьезной проблемой погоня за рентой становится в бедных обществах, где политика часто бывает наиболее надежным и эффективным средством самообогащения и где суды, средства массовой информации и другие политические акторы нередко слишком слабы, чтобы поставить преграды на пути злоупотребления правительственными чиновниками своей властью. Кроме того, во многих развивающихся обществах отсутствуют жесткие нормы, фиксирующие недопустимость использования государства для достижения личной выгоды. Напротив, их граждане часто считают естественным, что находящиеся у кормила правительственной власти будут использовать ее на благо себе, своим семьям, родственникам и соседям. Вспомните также, что даже во многих развитых демократических обществах (например, в Великобритании) еще в недавнем прошлом

### Погоня за рентой и случай Мобуту Сесе Секо

Проблема погони за рентой занимала особое внимание экономистов и социологов, работающих в рамках школы общественного выбора, основанной в 1960-х годах Джеймсом Бьюкананом и Гордоном Таллоком. До того времени среди экономистов было принято считать, что правительства вмешиваются в экономику только тогда, когда рыночные методы терпят неудачу. Кроме того, предполагалось, что, если правительство вмешалось в экономическую сферу, оно будет действовать в интересах экономики в целом. Напротив, последователи теории общественного выбора поставили вопрос: «А что, если правительственные чиновники поступают точно так же, как, согласно представлениям экономистов, ведут себя производители и потребители?» Иначе говоря, что происходит, если политики используют свою власть в собственных корыстных интересах или во благо индивидов и групп, которые их поддерживают? Аналитики теории общественного выбора склонны считать, что, конкурируя за право определять правительственный курс, политические партии и группы интересов руководствуются желанием получить в свое распоряжение ренты. По их мнению, придя к власти, политические деятели и организации стремятся извлечь из своего положения выгоду для себя и своих сторонников за счет своих конкурентов.

Деятельность президента Заира Мобуту Сесе Секо (1930–1977) дает трагический пример того, какой ущерб могут нанести своим обществам политики, занятые погоней за рентой. После захвата власти в ходе государственного переворота 1965 г. Мобуту управлял крупным африканским государством Конго (переименованным им в Заир) более тридцати лет. Мобуту запретил оппозиционные партии и правил своей страной как диктатор до тех пор, пока в 1997 г. не был наконец низложен повстанческими силами во главе с Лораном Кабила. На протяжении долгих лет своего правления президент Мобуту использовал государственные фонды, в том числе помощь от западных стран, таких, как США, чтобы создать огромное личное состояние, которое он размещал за рубежом. Помимо громадных денежных сумм, ему, как сообщалось, принадлежало около тридцати роскошных домов в различных странах мира, включая несколько дворцов и земельных владений во Французской Ривьере. Тем временем уровень жизни в Заире, бедной стране с громадными природными богатствами, стремительно падал, общество было истощено эпидемиями и гражданской войной. Мобуту умер естественной смертью вскоре после своего низложения в 1997 г.

не было четкой границы между частной собственностью монарха и собственностью правительства.

### Корыстные интересы и инерция

Тот факт, что правительства создают ренты, означает также, что такие правительства трудно поменять или упразднить, раз они учреждены. В той мере, в какой некоторые люди пользуются преимуществами, связанными с занятостью в государственном секторе и правительственными контрактами, а также с другими благами, коих в иной ситуации они были бы лишены, мы говорим о них как об имеющих *корыстную заинтересованность* в существующей системе управления. Чем мощнее правительство и чем привлекательнее те блага, которые оно обеспечивает, тем более вероятно, что подобные заинтересованные слои станут противиться переменам (разве что изменение будет означать увеличение объемов получаемых благ). Поэтому любое правительство будет поощрять развитие слоя людей, корыстно заинтересованных в сохранении или разрастании самого правительства. Такие группы способны превратиться во влиятельную силу, препятствующую изменениям и поддерживающую статус-кво. В связи с этим бывает трудно изменить правительственный курс или сделать его более эффективным. Напротив, будучи установлены, правительственные органы и политические меры часто продолжают действовать и после того, как утратили свою полезность. Например, когда в 1588 г. возникла угроза вторжения испанской Великой армады, английское правительство учредило военный наблюдательный пост в Лендсэнде на юго-западе Англии. Этот наблюдательный пост сохранялся на том же месте и в конце XX в., т.е. через много столетий после того, как испанский флот перестал представлять какую бы то ни было угрозу для Великобритании. В Соединенных Штатах Америки многие федеральные программы, принятые во время Нового курса 1930-х годов, оставались в силе до конца тысячелетия, хотя потребность в них полностью исчезла. Наиболее показательный пример — Управление по электрификации сельской местности, которое было создано в 1935 г. и просуществовало почти шестьдесят лет, пока наконец не было преобразовано в Службу сельского коммунального обслуживания. Еще в начале XX в. сенат США содержал и укомплектовывал персоналом Комитет по искам периода войны за независимость.

Торжество корыстной заинтересованности с большей вероятностью может возникнуть в тех политических системах, которые включают в себя множество защитных механизмов против быстрых политических изменений. Хотя в политических системах, подобных США, сдержки и противовесы призваны гарантировать права индивидов, групп и местных сообществ, они также могут в конечном итоге вести к защите привилегий заинтересованных кругов. Тем не менее даже те

системы, где подобных сдержек гораздо меньше, могут демонстрировать чрезмерную политическую инерцию. Прекрасным примером здесь является Великобритания. Так, большинство членов ее палаты лордов (титулованная аристократия, епископы и судьи) представляют социальные группы («сословия»), которые господствовали в британском обществе до промышленной революции, т.е. свыше 200 лет тому назад. Только сейчас стали выноситься на обсуждение планы, направленные на реформирование палаты лордов и устранение тех ее черт, которые отражают прошлое Британии как феодального и доиндустриального общества.

### **Альтернативы правительству: рынок и добровольная координация**

Если правительствам не всегда можно доверить решение социальных проблем, то что может занять их место? Ответы, предлагаемые представителями различных направлений в критике правительства, здесь значительно разнятся. Анархисты и те, кто разделяет коммунистические взгляды, похоже, полагают, что многие функции центральных правительств могут быть переданы локальным и децентрализованным правительствам либо осуществляться путем добровольного сотрудничества без какой-либо политической власти. Радикальные анархисты отвергают все виды частной собственности, равно как и любую формальную власть. С их точки зрения, правительства, если уж без них нельзя обойтись, должны быть максимально приближены к народу. Иными словами, требуется, чтобы сроки полномочий и привилегии государственных чиновников были ограничены, процесс принятия решений стал как можно более прозрачным, а простые граждане и группы получили возможность широкого участия в процессе выработки политических решений. «Зеленые» (экологические) политические партии, особенно в европейских странах, например в Германии, стремятся к проведению подобных политических реформ.

Хотя либертариисты и часть ориентированных на рынок экономистов (вроде приверженцев так называемой Чикагской школы) могли бы поддержать некоторые из этих установок (например, положение о децентрализации правительства), они фокусируют свои требования на ином наборе реформ. Большинство из них склонны соглашаться с ролью правительства в деле защиты безопасности, прав индивидов и коммерции. Однако они резко критически настроены по отношению к осуществляемому правительством экономическому регулированию и производству. Отдельные либертариисты заходят еще дальше в своей критике правительств, поддерживая сопротивление воинскому призыву и налогообложению и выступая за легализацию всех наркотиков. Основываясь на разработках ряда современных экономистов, в том числе на пользующихся большим влиянием трудах Рональда Х. Коуза,

либертариисты доказывают, что многое из того, что кажется рыночным провалом, может быть решено без правительственного вмешательства. Предпочитаемая ими альтернатива заключается в опоре на свободные рынки и права собственности.

Споры между сторонниками и критиками сильных правительств продолжают и, похоже, еще долгое время будут оставаться ключевыми в политической жизни. В последние примерно двадцать лет наблюдается отчетливая тенденция к отказу от правительственного регулирования во многих отраслях экономики. Тем не менее совокупный объем правительственной деятельности в развитых промышленных странах изменился не так уж значительно. С точки зрения доли в экономике в целом (к примеру, в валовом национальном продукте), роль правительств в некоторых странах сократилась (скажем, в Великобритании и Новой Зеландии), в других возросла (в частности, в Японии), в третьих осталась практически неизменной (например, в Соединенных Штатах Америки). В то же время в бывших коммунистических, а также в некоторых развивающихся странах правительственный размах сократился гораздо более резко. Эти общества начали, особенно с конца 1970-х годов, приватизировать многие отрасли экономики и отказываться от государственного регулирования ряда прежде жестко регламентировавшихся правительством сфер, таких, как телекоммуникации, средства сообщения (например, воздушные перевозки) и банковское дело. Хотя в некоторых областях правительственное регулирование ослабло, в других оно выросло (например, в проведении законов в защиту окружающей среды или прав детей).

### **Политические системы**

Политика осуществляется в рамках политических систем, взаимодействующих между собой, либо со средой или окружением. Поскольку понятие политическая система является ключевым для данной работы, ниже мы детально рассмотрим его значение. Любое образование, определяемое как система, обязательно должно обладать двумя свойствами: 1) состоять из совокупности взаимосвязанных частей и 2) отграничиваться от окружения, с которым взаимодействует. Существует множество разновидностей систем: механические — такие, как автомобили, экологические (экосистемы) — такие, как растения и животные, сосуществующие в едином ареале, социальные — такие, как семья. У каждой из них имеются взаимозависимые части и границы. Политические системы — особый тип социальных систем, а именно таких, которые задействованы в принятии властных публичных решений. Если сформулировать это несколько по-иному, то политическая система представляет собой совокупность институтов (таких, как парламенты, бюрократии и суды), которые формулируют и воп-

лощают в жизнь коллективные цели общества или существующих в нем групп.

Политические системы формируются под влиянием внутреннего и международного окружения и в свою очередь формируют его. Система получает исходящие из этого окружения импульсы и со своей стороны воздействует на него посредством своих сигналов выхода. Границы политических систем определены в отношении личностей, территории и собственности. Большинство людей являются жителями только одной страны и лишь там обладают правом гражданства. Аналогичным образом, территория поделена между государствами так, что ее принадлежность одному из них исключает принадлежность другому. Предполагается, что каждый участок земли принадлежит одной и только одной стране. Во многом это справедливо по отношению к другим правам собственности. Конечно, споры по поводу гражданства, территории и собственности отнюдь не являются чем-то необычным; напротив, на протяжении всей истории человечества они воистину относились к числу наиболее частых причин международных конфликтов.

Решения политической системы обычно подкрепляются легитимным принуждением, и подчинение им может быть вынужденным. Под легитимностью мы понимаем состояние, когда управляемые убеждены в том, что правители имеют право (будь то по закону либо по обычаю) при необходимости силой проводить в жизнь свои решения. Степень легитимности политической системы может со временем меняться. Сразу же по окончании Второй мировой войны легитимность американской системы была очень высока; во время и после Вьетнамской войны она существенно сократилась, но затем снова вернулась, по крайней мере частично, на прежние позиции. В свою очередь в Германии новая демократическая система пользовалась весьма значительной поддержкой после Второй мировой войны, но затем постепенно ее легитимность выросла. Низкая легитимность может привести к слому политической организации и к провалам в государственной политике. Политические провалы в свою очередь могут повлечь за собой снижение легитимности. Советская система рухнула после того, как ее легитимность оказалась подорванной вследствие неудачной и дорогостоящей войны в Афганистане, катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции, коррупции и падения экономической эффективности. Более подробно проблема легитимности будет рассмотрена в главе 3.

Правительства составляют ядро политических систем, но последнее понятие охватывает собой и важные части окружения, в котором действуют правительства. Политика — нечто большее, нежели деятельность по отправлению власти и осуществлению принуждения, — это, в частности, и политические организации, такие, как партии и группы интересов. Подобные организации не обладают принудитель-

ной властью — разве что в той степени, в какой они контролируют правительство. Аналогичным образом, средства массовой информации лишь косвенно влияют на выборы, законотворчество и соблюдение правопорядка. Кроме того, существует несметное количество институтов, включая семью, общины, церкви, школы, университеты, корпорации, фонды и мозговые центры, которые влияют на политические установки и государственный курс. Понятие *политическая система* относится ко всему этому набору связанных между собой и взаимодействующих институтов и органов.

Сравнительная политология — это изучение политических систем, в ходе которого мы пытаемся понять эти системы не как изолированные случаи, а через обобщения и сопоставление. В главе 2 рассматривается вопрос о том, как и почему мы проводим подобные сопоставления. В принципе сравнительная политология может заниматься сопоставлением городов, штатов, международных организаций, кланов или даже отдельных лидеров. Однако на практике, хотя существует обширная литература, посвященная сравнению таких политических институтов, как политические партии, группы интересов и законодательные органы, сравнительная политология фокусирует свое внимание на компаративном анализе *государств*, или того, что в разговоре мы часто называем странами. Поэтому дальше речь пойдет о государствах и их роли в современном мире.

## Государства

Двенадцать политических систем, сравнительный анализ которых представлен в этой книге, являются государствами. **Государство** — это особый тип политической системы, а именно такой, который обладает суверенитетом — независимой легальной властью над населением, проживающим на конкретной территории, основанной на признанном праве на самоопределение. Суверенитет возложен на тех, кто наделен правом принимать окончательные политические решения. Мы часто проводим различия между внутренним и внешним суверенитетом. *Внутренний суверенитет* означает право без чьего бы то ни было вмешательства решать вопросы, касающиеся собственных граждан. *Внешний суверенитет* означает право заключать имеющие обязательный характер соглашения (договоры) с другими государствами. Например, английское правительство обладает внутренним суверенитетом в том смысле, что оно может обложить английских граждан такими налогами, которые посчитает нужными. Аналогичным образом, его внешний суверенитет предполагает, что оно может вступать в соглашения с другими государствами. У города Эдинбурга таких прав нет. Не обладают ими и графство Кент или княжество Уэльс. Все они зависят от английского правительства как в вопросах налогообложе-

ния, так и во внешней политике. Однако суверенитет никогда не бывает абсолютным, и в реальном мире любое государство сталкивается с ограничениями своего внутреннего и внешнего суверенитета. По мере интеграции Соединенного Королевства (Великобритании) в Европейский союз английскому правительству фактически пришлось передать часть своего суверенитета правительству более высокого уровня, и эта частичная утрата суверенитета стала темой острых политических дискуссий.

При анализе ситуации в США возникает некоторая путаница, поскольку 50 составляющих ее единиц принято называть «штатами»\*, хотя они обладают гораздо меньшим суверенитетом, нежели Великобритания. Американские штаты имеют государственные полномочия и власть с центральным правительством в Вашингтоне. Но какую бы путаницу ни вносило данное название сегодня, оно отражает тот факт, что американское правительство соответствовало положениям Статей о конфедерации, прежде чем была принята конституция. Однако за прошедшее с тех пор время значительная доля власти перешла от штатов к центральному (федеральному) правительству.

Мы часто представляем себе мир в качестве мозаики или лоскутного одеяла из государств, обладающих значительными смежными территориями. Хотя подобный способ организации мировой политики может показаться естественным, так было не всегда. Вплоть до конца средних веков в Европе существовало множество крайне маленьких и несколько очень крупных политических систем, чьи территориальные владения далеко не всегда были четко установлены и не обязательно граничили между собой. Точно так же государства далеко не всегда объединяли людей, обладающих общей национальной идентичностью (более подробно о нациях и нациях-государствах будет рассказано ниже). Постепенно сложилась система европейских наций-государств, и Вестфальский договор 1648 г. закрепил данный принцип политической организации Европы. В XVIII и XIX вв. власть сконцентрировалась в руках наций-государств. Однако после Второй мировой войны начались сдвиги в ее распределении: часть государственной власти сместилась вниз, к местным правительствам, часть перешла наверх, к наднациональным организациям. Примерами последних являются Европейский союз (ЕС) и Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА). Спустя столетия кровопролитных и разрушительных войн большинство индустриально развитых стран Западной Европы постепенно создали экономику общего рынка, и многие из них в 1999 г. ввели общую валюту — евро. После присоединения Великобритании, Ирландии, Испании, Португалии, Греции, Дании, Австрии, Финляндии и Швеции Европейское содру-

жество, куда изначально входили шесть стран (Франция, Германия, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург), стало насчитывать 15 членов. Кроме того, ряду восточноевропейских стран было предложено подать заявку о вступлении в ЕС.

С распадом Советского Союза расширилась и сфера ответственности созданной еще в 1945 г., в конце Второй мировой войны, Организации Объединенных Наций (ООН). По состоянию на начало 1994 г. силы ООН выполняли миротворческие функции в 14 странах, причем в девяти случаях соответствующие миссии были учреждены уже после окончания «холодной войны». Подобные операции, в которых было задействовано более 100 тыс. миротворцев, были призваны развести противоборствующие стороны во внутригосударственных и международных конфликтах, помочь урегулировать разногласия и сформировать эффективные контролирующие институты. ООН приобрела более широкие полномочия в сфере обеспечения международной безопасности, в сдерживании, поддержке и замещении односторонних действий отдельных государств. Хотя в результате описанных процессов государственный суверенитет, возможно, постепенно сокращается, государства по-прежнему остаются наиболее важными из имеющихся политических систем. Именно поэтому им уделено основное внимание в этой и в большинстве других работ по сравнительной политологии.

### Старые и новые государства

Сегодня независимые государства покрывают собой практически всю территорию Земли. В 1999 г. было порядка 185 государств—членов ООН [3]. Имеется также несколько стран, не входящих в ООН (Тайвань, Швейцария и Ватикан), и, кроме того, существует ряд сепаратистских движений, в случае победы которых приведенные здесь цифры устареют. Когда в 1776 г. Соединенные Штаты Америки провозгласили свою независимость, большинство независимых государств располагалось в Европе (рис. 1.1). Подавляющая часть остального мира была поделена на колонии, принадлежавшие той или иной европейской империи. В XIX и в начале XX вв. число государств увеличилось, особенно в Латинской Америке, где на развалинах Испанской и Португальской империй образовались 20 самостоятельных стран. В Европе новые независимые государства появились на Балканах, в Скандинавии и на территории исторических Нидерландов. Между двумя мировыми войнами процесс количественного роста национальных государств распространился на Северную Африку и Ближний Восток; продолжилась фрагментация и Европы, где возникли Польша, Финляндия, Чехословакия и Югославия, освободившиеся из-под власти Российской и Австро-Венгерской империй. В то же самое время три прибалтийские страны — Литва, Латвия и Эстония — после недолгого опыта независимого существования в 1939 г. вновь были поглощены Совет-

\* По-английски штаты и государства обозначаются одним словом — *states*. — Прим. пер.

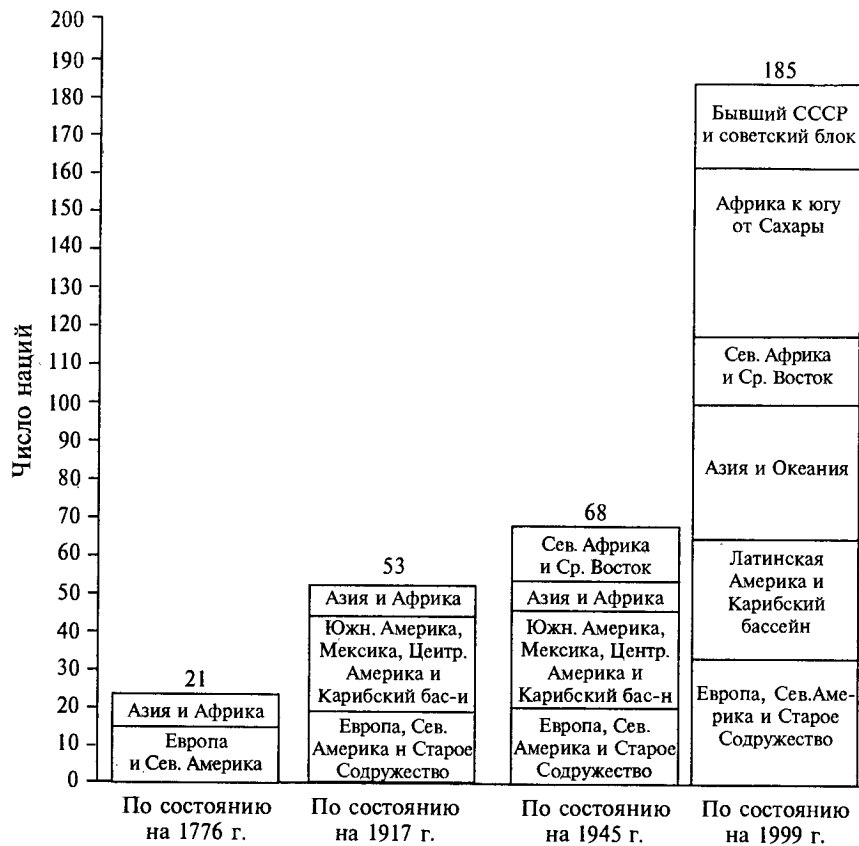


Рис. 1.1. Образование государств после 1776 г.

*Источники:* Information Office, United Nations (современные данные); Taylor Ch., Hudson M. World Handbook of Political and Social Indicators, New Haven, CT, 1974. P. 26 ff (данные по 1945 г.).

ским Союзом, в составе которого они оставались вплоть до распада советской державы в 1991 г.

После Второй мировой войны процесс государственного строительства принял воистину лавинообразный характер. К 1999 г. к существовавшим в 1945 г. 68 государствам добавились еще 117. (Наибольшее число новых государств возникло в Африке к югу от Сахары.) Только в 1990 г. мы стали свидетелями появления более 20 новых стран, преобладающая часть которых образовалась на развалинах Советского Союза, Югославии и Чехословакии. Все независимые страны (как новые, так и старые) имеют ряд общих черт. Они обладают легальной властью над своими территориями и народами; у них есть армии, в

большинстве случаев — военно-воздушные силы и иногда — флот; они собирают налоги и тратят деньги; они регулируют собственные экономики, поддерживают общественный порядок и пытаются обеспечить свое общее благосостояние. Они направляют и принимают послов; многие входят в различные международные организации, причем все это они осуществляют через парламенты, кабинеты, министерства, департаменты, суды, полицию и тюрьмы. Вместе с тем они различаются, и иногда очень значительно размерами своих территорий, историей, институтами, культурами, религиями, экономиками, общественными структурами — факторами, которые тоже формируют их политическую жизнь.

### Первый, второй и третий мир

Начиная с 1950-х годов стало принято подразделять существующие на Земле государства на три категории: первый, второй и третий мир. Первый состоял из развитых капиталистических демократий; второй охватывал страны коммунистического блока во главе (в те времена) с Советским Союзом; третий включал в себя остальные государства планеты — те, которые не были западными и богатыми, но и не относились к числу коммунистических. Конечно, большая часть государств и населения Земли попадала в эту третью категорию. В связи с крушением большинства коммунистических стран и ростом различий между развивающимися странами, выделение таких категорий утратило былую целесообразность. Тем не менее до сих пор принято характеризовать совокупность развивающихся стран как третий мир.

### Крупные и маленькие государства

Территориально самой крупной страной является Россия, чья площадь превышает 17 млн кв. км. Наибольшая численность населения — в Китае, где проживают почти 1,2 млрд человек. На другом полюсе располагается множество стран, но наименьшей по обоим параметрам независимой в правовом отношении политической единицей остается Ватикан — штаб-квартира католической церкви, чья площадь составляет менее половины кв. км, а население насчитывает менее тысячи человек. Огромные различия с точки зрения численности населения и размеров территории 12 рассматриваемых в настоящей книге стран отражены в табл. 1.1. Политические следствия таких различий далеко не очевидны. Крупные страны не всегда оказываются самыми влиятельными и не всегда господствуют над более мелкими. Куба вот уже почти 40 лет бросает вызов США, Израиль успешно противостоит арабскому миру, а крошечный Ватикан обладает громадной силой и влиянием.

Аналогичным образом, ни размеры территории, ни численность населения не определяют политическую систему страны. И Люксем-

Таблица 1.1

## Площадь и население в двенадцати рассматриваемых странах

Страна	Численность населения (в млн чел. по состоянию на 1997 г.)	Среднегодовой прирост населения	Размеры территории в 1995 г. (в тыс. кв. км)
Китай	1227	1,1	9326
Индия	961	1,8	2973
США	268	1,0	9159
Бразилия	164	1,4	8457
Россия	147	-0,1	16 889
Япония	126	0,3	377
Нигерия	118	2,9	911
Мексика	95	1,8	1909
Германия	82	0,5	349
Великобритания	59	0,3	242
Египет	60	2,0	995
Франция	59	0,5	550

Источник: World Bank. World Development Report: 1998–1999. N.Y., 1999, tables 1, 3. P. 192–193, 194–195.

бург, и Соединенные Штаты Америки относятся к числу демократий. Авторитарные режимы встречаются как в маленьких, так и в средних и больших странах. Отмеченные громадные различия указывают лишь на то, что страны, которые составляют сегодняшний мир, весьма сильно отличаются по объемам своих физических и человеческих ресурсов. Тем не менее территория и население все-таки оказывают влияние на экономическое развитие, внешнюю политику, оборону и многие другие политически значимые вопросы. Например, развивающимся странам, где темпы прироста населения вдвое выше, чем в индустриально развитых, для того чтобы еще больше не отстать от передовых обществ, требуются в два раза более высокие, нежели там, темпы экономического роста.

Географическое положение государства имеет важные стратегические следствия. Начиная с XVII и вплоть до конца XIX в. государствам, расположенным в центре Европы, для защиты от угрозы со стороны соседей приходилось создавать крупные сухопутные армии. Подобным нациям было сложно выработать свободные политические институты, поскольку они нуждались в сильных правительствах, которые бы выжимали необходимые для содержания армий громадные ресурсы и удерживали население под контролем. Великобританию исторически защищал Ла-Манш, что позволяло ей оборонять себя с помощью флота. Соответственно, она могла обойтись сравнительно

небольшой армией, более низким налогообложением и меньшей централизацией власти. В аналогичной ситуации находились и США. Атлантический океан и относительно слабозаселенный континент в решающей степени предопределили форму американских политических институтов. Подавляющая часть народов Азии, Африки и Латинской Америки оказалась под властью, а в большинстве случаев и в колониальной зависимости от более могущественных западных наций. Территории, которые обладали большими природными богатствами и более благодатным климатом, как правило, привлекали наибольшее число поселенцев.

Большинство современных государств, будь они старыми или новыми, большими или маленькими, сталкивается с рядом общих проблем. Первая из них — построение сообщества. Многие государства мира имеют гетерогенное население, которому весьма непросто привить чувство общей идентичности и общих интересов. Не менее сложно бывает и выработать чувство преданности своему правительству. Вторая проблема — способность обеспечивать экономическое, общественное и политическое развитие как в настоящем, так и в будущем, причем такая проблема стоит даже перед самыми богатыми государствами. Наконец, подавляющая часть государств сталкивается со значительными трудностями в сфере поддержания и углубления демократии и гражданских свобод. Об этом уже говорилось выше при рассмотрении задач, стоящих перед правительствами, и опасностей, связанных с их решением. В этой главе мы последовательно обсудим данные проблемы, а затем в страновых исследованиях, представленных в части III, проанализируем их более глубоко, рассмотрев, как они влияют на политическую жизнь конкретных стран.

В настоящей книге сравнивается и сопоставляется политическая жизнь двенадцати современных государств: Бразилии, Китая, Египта, Франции, Германии, Индии, Японии, Мексики, Нигерии, России, Соединенного Королевства (Великобритании и Северной Ирландии) и Соединенных Штатов Америки. Указанные государства дают прекрасный поперечный срез современного мира. В их число входят три европейские страны, три азиатские (плюс Россия, которая может быть причислена как к европейским, так и к азиатским странам или к тем и другим одновременно), три из западного полушария и, наконец, две из Африки. Наше исследование охватывает древние государства вроде Китая, равно как и те, которые лишь совсем недавно обрели независимость (типа Нигерии). Некоторые из этих государств являются весьма богатыми по мировым стандартам (например, США и Япония), тогда как для других (скажем, для Нигерии и Египта), относящихся к третьему миру, характерны глубокая нищета и низкий уровень жизни. Наконец, все рассматриваемые государства обладают рядом общих черт. Все они относятся к числу действительно густонаселенных и влиятельных в рамках соответствующего класса государств.



Так, наша выборка включает пять из шести наиболее густонаселенных стран мира (опущена только Индонезия), и каждое из представленных в ней государств имеет население свыше 50 млн человек. Поэтому изучаемые здесь политические единицы играют важную роль в современном мире, иллюстрируя практически все важнейшие проблемы, с которыми сталкиваются сегодня государства.

## Построение сообщества

Одна из наиболее важных проблем, стоящих перед политическими системами всего мира, — построение общей идентичности и выработка чувства общности среди граждан соответствующих стран. Отсутствие общей идентичности может привести к самым тяжелым политическим последствиям. Конфликты по поводу национальных, этнических или религиозных идентичностей относятся к числу наиболее взрывоопасных причин политических беспорядков, как еще раз подтвердили недавние события в Северной Ирландии, бывшей Югославии, Руанде и в других местах. Хотя задача построения сообщества стоит повсеместно, некоторые страны находятся в более благоприятном положении, нежели другие. У Японии, например, нет особых причин для беспокойства. Ее население этнически вполне гомогенно, оно говорит на одном языке и имеет длительную политическую историю. Огромное большинство японцев исповедуют буддизм либо синтоизм, и страна отделена сотнями или тысячами миль океана от своих наиболее значимых соседей. В свою очередь более чем стомиллионное население Нигерии крайне разнородно. Сама страна — случайное и искусственное порождение британского колониального владычества — не имеет общей доколониальной истории. Ее население распадается на мусульман и христиан, а последние, со своей стороны, делятся на католиков и протестантов. В Нигерии насчитывается около 250 различных этнических групп, говорящих, помимо английского, на местных языках. Очевидно, что проблемы построения сообщества стоят в Нигерии гораздо острее, нежели в Японии. Хотя лишь некоторые страны сталкиваются, как Нигерия, со столь же сложными проблемами в данной области, для многих государств вызовы, связанные с необходимостью построения сообщества, являются одними из наиболее серьезных.

## Государства и нации

В слово *нация* иногда вкладывается практически тот же самый смысл, что и в слово «государство» (например, в названии Организации Объединенных Наций). Однако при более строгом употреблении термин *нация* обозначает группы людей, обладающих общей идентичностью. Поэтому, говоря о нации, мы подразумеваем самоидентифика-

цию людей. В основе такой общей идентичности может лежать общность языка, истории, происхождения, культуры или просто то обстоятельство, что данная группа занимает одну территорию. У наций может быть, а может и не быть собственного государства или независимого правительства. В ряде случаев, как, например, в Японии, Франции или Швеции, существует тесная корреляция между национальной и государственной принадлежностью. Большая часть людей, идентифицирующих себя в качестве японцев, действительно живет в Японии, а большинство проживающих в Японии идентифицируют себя в качестве японцев. Случаи, когда национальная идентификация и сфера действия легальной власти во многом совпадают, мы называем *нациями-государствами*. В XX столетии нации-государства начали рассматриваться как естественная и, возможно, идеальная форма организации государств. Право наций на самоопределение, исходящее из идеи о том, что каждая нация вправе, если пожелает, создать свое собственное государство, было зафиксировано в Версальском договоре, подписанном по окончании Первой мировой войны.

Но в большинстве современных государств, как и в государствах прошлого, корреляция между нацией и государством далеко не столь отчетлива. И отнюдь не очевидно, что она должна быть таковой. В ряде случаев государства являются мультинациональными, т.е. состоящими из множества различных наций. Мультинациональными были, в частности, распавшиеся ныне Советский Союз, Югославия и Чехословакия. Кроме того, существуют нации, которые значительно шире соответствующих государств, например немцы (на протяжении большей части своей истории) или китайцы. Некоторые нации вроде корейцев сегодня или немцев в период между 1949 и 1990 гг. по политическим соображениям поделены на два или более государств. Ряд групп, объявляющих себя нациями, вообще не имеет своего государства, скажем, евреи в прошлом или курды, баски и палестинцы сегодня. Как будет показано ниже, несовпадение между нациями и государствами может стать причиной взрывоопасного политического конфликта. В то же самое время проживание в рамках одного государства нескольких наций способно стать источником многообразия и культурного взаимообогащения.

## Национальность и этничность

Существует тонкое различие между нациями и *этническими группами*, которые тоже могут обладать общими физическими характеристиками, языком, культурой или историей. Тем не менее в качестве формы первичной идентификации *этничность*, по-видимому, менее значима для соответствующих групп, нежели национальность. Подобно национальности, этничность не обязательно имеет некие объективные — генетические, культурные или исторические — основания. В своем классическом введении в социологическую теорию немецкий

социолог Макс Вебер определял этносы как группы людей, «которые придерживаются субъективной веры в общность своего происхождения исходя из сходства физического типа или обычаев (или и того, и другого одновременно) либо из воспоминаний о колонизации и переселении... Не важно, существует ли объективное кровное родство или нет» [4]. Аналогичным образом, группы, в физическом плане полностью схожие, но различающиеся по языку, религии, обычаям, брачным традициям и исторической памяти (например, боснийские сербы, хорваты и мусульмане), могут считать себя происходящими от разных предков и потому отличающимися генетически и физически. По прошествии столетий изначально гомогенное население может оказаться в значительной степени перемешанным генетически с другими народами, хотя при этом его культура может сохраниться. Это относится, например, к еврейскому населению Израиля, которое объединилось в рамках одного государства после того, как на протяжении более чем двух тысячелетий было рассеяно по планете.

Этнические различия были источником огромного числа политических конфликтов по всему миру. Еще в годы «холодной войны» в некоторых старых странах, таких, как Соединенное Королевство (шотландцы и валлийцы) и Канада (Квебек), движения за этническую автономию стремились добиться независимости или обрести большую самостоятельность. После окончания «холодной войны» многие государства, входившие в советский блок, стали разваливаться по своим этническим и конфессиональным швам. В бывшей Югославии отделение ряда областей дало толчок к развязыванию нескольких войн. Наиболее жестокая из таких войн произошла в Боснии и Герцеговине, где недавно провозглашенный мусульманский режим столкнулся с восстанием и кровавыми «этническими чистками» со стороны многочисленного сербского меньшинства, опиравшегося на поддержку родственного ему сербского большинства в сохранившемся Югославском государстве. К настоящему времени вмешательство ООН, НАТО и США с целью остановить сербскую агрессию привело к шаткому урегулированию, но значительная напряженность сохраняется. Совсем недавно ожесточенный конфликт разразился в провинции Косово, которая принадлежит Сербии, но населена преимущественно албанцами.

Во многих развивающихся странах границы, установленные прежними колониальными державами, часто не совпадают с границами расселения этносов. В 1947 г. англичане, уходя из Индии, разделили этот субконтинент на северную мусульманскую часть — Пакистан и южную индуистскую область — Индию. За этим незамедлительно последовали чудовищный гражданский конфликт и «этнорелигиозные чистки», сопутствовавшие обмену населением. В Индии все еще проживают около 100 млн мусульман. Аналогичным образом, 30 лет назад нигерийское «племя» ибо вело безуспешную сепаратистскую войну с остальной Нигерией, войну, которая привела к гибели миллионов людей. В малень-

ком африканском государстве — Руанде народы тутси и хуту ведут гражданскую войну на уничтожение, в результате которой тысячи человек уже были убиты, а миллионы бежали из страны, опасаясь за свою жизнь.

Наследие имперского захвата (Россией, Британией, Францией, Испанией, Португалией или Нидерландами) — один из источников современной розни. Другой — вынужденная или добровольная миграция рабочей силы из одних государств в другие. Северо- и южноамериканские потомки африканцев, насильственно обращенных в рабство в период между XVII и XIX вв., есть следствие крупнейшей в мировой истории насильственной миграции рабочей силы. В качестве примеров добровольной миграции можно привести индийцев, бангладешцев, египтян и палестинцев, ищущих лучшей жизни в нефтяных эмиратах вокруг Персидского залива; мексиканских и карибских сезонных рабочих в Соединенных Штатах; турецких и алжирских переселенцев в Германии, Франции и других европейских странах. Часть миграций обуславливается политическими мотивами, стимулируется гражданской войной и репрессиями. В настоящей работе современный мир определяется как переживающий «эпоху миграций» [5], сопоставимую по масштабам с периодом конца XIX — начала XX вв.

#### Язык

Другим источником деления общества способны стать лингвистические различия, которые в свою очередь могут быть, но могут и не быть связаны с этничностью. Сегодня в мире используется где-то порядка 5 тыс. различных языков, хотя число языковых групп существенно меньше. Такое языковое разнообразие создается преимущественно за счет языков относительно небольших племенных групп в Северной и Южной Америке, Азии, Африке и Океании. Только 200 языков имеют миллион или более носителей, и лишь восемь из них правомерно причислить к категории мировых. Действительно международным является английский язык. Примерно 350 млн человек говорят по-английски дома и около 1,8 млрд человек живут в странах, где этот язык считается государственным. К международным относятся также испанский (свыше 300 млн человек используют его в домашнем общении), арабский (200 млн человек), русский (165 млн человек), португальский (165 млн человек), французский (100 млн человек) и немецкий (100 млн человек) языки. Больше всего людей говорят на китайском языке (хотя и с различными вариациями) — 1,2 млрд пользователей. Наибольшее международное хождение имеют языки бывших колониальных держав — Великобритании, Франции, Испании и Португалии [6].

Политические проблемы, порождаемые языковыми различиями, относятся к числу самых сложных. Существует поговорка, что «конституции могут быть слепыми, но не немыми». Иными словами, хотя политические системы могут игнорировать расовые, этнические или

религиозные различия между своими гражданами, они не в состоянии избежать привязки к одному или нескольким языкам. Лингвистические конфликты обычно проявляются в спорах по поводу образовательной политики или использования языков в правительственных учреждениях. Иногда языковое регулирование принимает более принудительный характер, как в Квебеке, где запрещено вывешивать таблички, на которых название улиц дано только по-английски, а крупнейшим компаниям предписано вести делопроизводство на французском.

В табл. 1.2 приведены примеры политически значимых проявлений «этничности» (в широком смысле слова) в анализируемых 12 странах.

Т а б л и ц а 1.2

Примеры этничности: ее основания и их значимость\*

	Физические различия	Язык	Запрет на смешанные браки	Религия	Негативная историческая память
Бразилия: негры	XX	0	XX	X	X
Англия: шотландцы	0	0	0	X	X
Китай: тибетцы	X	XX	XX	XX	XX
Египет: копты	0	0	XX	XX	X
Франция: алжирцы	X	X	XX	XX	XX
Германия: турки	X	XX	XX	XX	0
Индия: мусульмане	0	X	XX	XX	XX
Япония: бураку-мины	0	0	XX	0	XX
Мексика: индейцы мая	X	X	XX	X	XX
Нигерия: ибо	0	X	XX	XX	XX
Россия: чеченцы	X	XX	XX	XX	XX
США: афро-американцы	XX	X	XX	0	XX

\* Значимость оснований этничности рассчитывалась по следующим уровням: 0 — совсем или почти не сказывается на политических различиях; X — оказывает на них некоторое влияние; XX — играет важную роль в формировании такого рода различий.

Рассматриваются пять типов качеств: физические различия; язык; нормы, направленные против смешанных браков; религия и негативные исторические воспоминания. Таблица иллюстрирует степень влияния каждого из различий на этническую идентичность. Наиболее важную основу для расхождений составляют смешанные браки, религия и историческая память. Языковые различия играют существенную роль в трех случаях и некоторую — еще в пяти; наконец, что, наверное, покажется удивительным, физические различия имеют важное значение только в двух случаях.

Миграции последних лет привели к росту мультиэтничности в таких прежде гомогенных государствах, как Франция, Япония и Германия. Другие страны, например США, Великобритания и Канада, уже давно являются мультиэтничными, и со временем их этническая разнородность усиливается. Политические проблемы, возникающие вследствие этнического разнообразия, могут принимать различные формы — от выступлений против дискриминации и требований гражданских прав до борьбы за автономию или национальную независимость, а иногда даже этноцентричных призывов к этнической чистке. Рассматриваемые здесь 12 стран дают много примеров такого рода проблем.

Конфессиональные различия и фундаментализм

Государства отличаются друг от друга по степени конфессиональной гетерогенности населения. Религия может порождать разнообразные политические следствия. В некоторых странах, таких, как Израиль, Республика Ирландия и Пакистан, она является источником национальной идентичности для большинства граждан. В других обществах, например в Польше в период коммунистического правления, религиозные власти объединяют вокруг себя противников авторитарного режима. Во многих латиноамериканских странах католическое духовенство стало в последние годы выступать в качестве защитника бедных и критика жестокостей правительства. В широком круге стран религиозные общины проявляют особый интерес к образованию. Но религиозные различия могут быть и источником острого антагонизма, поскольку они затрагивают вопросы, предполагающие глубокую личную убежденность, т.е. те, по которым труднее всего достичь компромисса. Хотя индивиды и группы, придерживающиеся разных вероисповеданий, нередко мирно сосуществуют, подобные различия способны порождать и глубочайшие разногласия. Религиозные конфликты часто выходят на поверхность в связи с проблемами образования, семейной жизни, свободы слова, аборт и эвтаназии, а также соблюдения религиозных предписаний, например священного дня отдохновения. По этим и другим вопросам религиозные группы могут сталкиваться между собой, а также с более светски настроенными группами.

Наиболее массовой и широко распространенной религией является христианство, имеющее вдвое больше последователей, нежели ислам, — второе по числу приверженцев вероисповедание (см. табл. 1.3). Христиане в свою очередь делятся на три группы — римско-католическую, протестантскую и православную, причем в Европе и Латинской Америке доминируют католики, тогда как в других районах мира распределение католиков и протестантов более равномерно. В последнее десятилетие мы стали свидетелями роста левого «либерационистского» католицизма в Латинской Америке и распространения протестантских конфессий, особенно в Латинской Америке и Африке, посредством миссионерской деятельности. Мусульмане практически полностью сосредоточены в Азии и Африке. Их миссионерская деятельность достигла наибольшего успеха в Африке к югу от Сахары.

Религиозные конфликты чаще всего происходят в расколотых по конфессиональному признаку обществах, подобных Северной Ирландии или Нигерии. Однако даже в тех обществах, большинство населения которых, казалось бы, придерживается одной и той же веры, могут возникать конфликты между фундаменталистами и более либерально или светски настроенными группами. В последние годы взлет религиозного фундаментализма наблюдается по всему миру. Данный феномен получил свое название незадолго до Первой мировой войны, когда протестантское духовенство США объединилось в защиту «фундаментальных принципов» религиозной догмы против секуляристских посягательств на нее со стороны науки и критиков Библии. «Фундаменталисты» провозгласили непогрешимость (абсолютную истинность) Библии и образовали замкнутые группы, дабы оградить себя от секуляризации. Ортодоксальные иудеи и набожные мусульмане, столкнувшись с теми же самыми модернизированными угрозами, сформировали аналогичные движения в Европе, на Среднем Востоке и в США вскоре после окончания Второй мировой войны [7].

Христианство, иудаизм и ислам — все это религии Священного Писания, хотя священные книги у них не совсем совпадают. Каждой из этих религий знакомы серьезные разногласия по поводу интерпретации сакральных текстов. Христианские, иудейские и мусульманские фундаменталисты верят в непогрешимость своих священных книг и часто организуются против основной части собственного духовенства. При этом исламские фундаменталисты более настойчиво, чем христианские, борются за политическую власть, поскольку в исламской истории и культуре нет традиции отделения церкви от государства. Европейские католики, хотя и с огромным трудом, но согласились с отделением церкви от государства, однако исламские фундаменталистские движения вроде тех, которые действуют в Иране, Египте и Алжире, до сих пор не признают подобных ограничений в своем стремлении влиять на общество. Там, где число фундаменталистов велико, они пытаются сформировать теократическое государство, как в Иране.

Таблица 1.3

Последователи различных религий в семи континентальных зонах  
(по состоянию на середину 1993 г., млн человек)\*

	Африка	Азия	Европа	Латинская Америка	Северная Америка	Океания	Евразия	Всего	
								число	%
Христиане	341,0	300	410,0	443,0	241,0	23,0	112,0	1869	34,0
Мусульмане	285,0	668	14,0	1,4	3,0	0,1	43,0	1004	18,0
Неверующие и атеисты	3,0	900	73,0	22,0	26,0	3,6	135,0	1153	21,0
Индуисты	1,6	746	0,7	0,9	1,3	0,4	—	751	14,0
Буддисты	—	332	0,3	0,6	0,6	—	0,4	334	6,0
Народные и племенные верования	70,0	170	—	1,0	—	—	—	240	3,0
Новые и другие религии	—	138	1,7	2,0	0,7	—	—	124	2,0
Сикхи	—	19	0,2	—	0,3	—	—	20	0,3
Иудеи	0,4	6	1,5	0,1	7,0	0,1	2,0	18	0,2
Всего	703,0	3291	502,0	475,0	282,0	28,0	300	5575	99,0

\* Последователи тех или иных верований идентифицированы на основе определения, приведенного в *World Christian Encyclopedia* (1982).

В Израиле иудейские фундаменталисты добиваются внедрения канонического иудейского права в законы о браке и разводе, настаивают на жестком соблюдении пищевых запретов и субботы. Христианские фундаменталисты в США действуют преимущественно в качестве групп интересов в школьных советах и местных органах управления, отстаивая свою позицию по вопросам аборт, школьных молитв и потребления наркотиков, а на национальном уровне — как «Христианские правые» в рамках Республиканской партии.

Появление фундаменталистских движений повлияло на весь мир. Там, где они развились в крупные политические силы, как, например, в исламских странах Среднего Востока и в индуистских и буддистских странах Южной Азии, они часто стремятся создать теократические государства, не допустить таких социальных мер, как планирование семьи, и навязать религиозные нормы в сфере образования. Поскольку воинствующие фундаменталистские движения, как правило, поддерживают традиционную семейную жизнь и выступают против противозачаточных средств и абортов, они способны заблокировать ограничение рождаемости и замедлить или даже повернуть вспять процесс эмансипации женщин. Тем не менее распространение фундаментализма ограничено, поскольку маловероятно, чтобы приверженцы разных религий (в частности, исламские и иудейские фундаменталисты) объединили свои силы и стали добиваться одних и тех же целей. Поэтому фундаментализм в отличие от социализма не является интернациональным движением. Фундаментализм политически значим главным образом потому, что он поляризует и дезинтегрирует все возрастающее число обществ.

### Кумулятивные и поперечные расколы

Национальные, этнические, языковые и конфессиональные расхождения могут по-разному сочетаться между собой. Если такие расхождения систематически влияют на политические приверженности и политические курсы, мы называем их политическими расколами. Когда на политическую систему воздействуют несколько подобных расколов, следует выяснить, являются ли они *кумулятивными* или *поперечными*. Когда расколы имеют кумулятивный характер, они сталкиваются друг с другом одних и тех же людей по многим вопросам. Если же они, напротив, имеют поперечный характер, это означает, что группы, придерживающиеся одинаковых точек зрения по одному вопросу, скорее всего окажутся на противоположных позициях — по другому. Рассмотрим случаи Северной Ирландии и Нидерландов. Обеим странам традиционно присущи классовые расхождения, и обе они расколоты на католиков и протестантов. Однако взаимодействие между этими расколами различно. В Северной Ирландии классовый и религиозный расколы кумулятивны. Если человек — католик, то велика

вероятность того, что он — бедняк, и еще больше вероятность того, что он в своей жизни неоднократно сталкивался с дискриминацией. В свою очередь в Нидерландах классовые и конфессиональные различия, как правило, идут параллельно. И католики, и протестанты в равной степени могут оказаться бедными и богатыми, а дискриминация католиков давно отошла в прошлое. Когда линии расколов в стране кумулятивны (объединяя, например, язык, расовую и этническую принадлежность, религию и историю) и особенно когда они совпадают с экономическим неравенством, они часто создают питательную почву для насилия и бескомпромиссной политической борьбы. Многие сферы попеременно вызывают накал политических страстей. В ситуации, когда отдельные социальные расхождения усиливают друг друга (как, например, в Ливане), накал политических страстей вызывают многие вопросы и на смену одной конфронтации тут же приходит другая. В свое время казалось, будто политические конфликты и разногласия, основанные на языке, этничности и религии, будут отодвинуты на задний план или даже устранены «современными» разногласиями между классами, интересами и идеологиями. Тем не менее в мире, который возник после окончания «холодной войны», этнические и религиозные разногласия часто затмевают разногласия идеологические.

## Содействие развитию

Данная задача столь же важна для политических систем, как и построение сообщества. Как правило, политические системы, не способные обеспечить социальное и экономическое развитие, не в состоянии удовлетворить своих граждан. Поэтому такие факторы, как наличие природных богатств, уровень экономического и социального развития, темпы экономического роста и социальных изменений, играют не менее, если не более важную роль, чем национальное строительство. Экономическое развитие подразумевает, что граждане смогут пользоваться новыми ресурсами. С другой стороны, оно нередко оказывает разрушительное воздействие на природу. Но и в том, и в другом случае социальные изменения, обусловленные экономическим развитием, трансформируют политическую жизнь соответствующих стран.

### Богатые и бедные страны

На рис. 1.2 приводятся показатели валового национального продукта (ВНП) на душу населения, т.е. общего объема экономического производства на человека, для 12 рассматриваемых наций. Экономики стран, использующих разную валюту, можно сопоставлять двояким

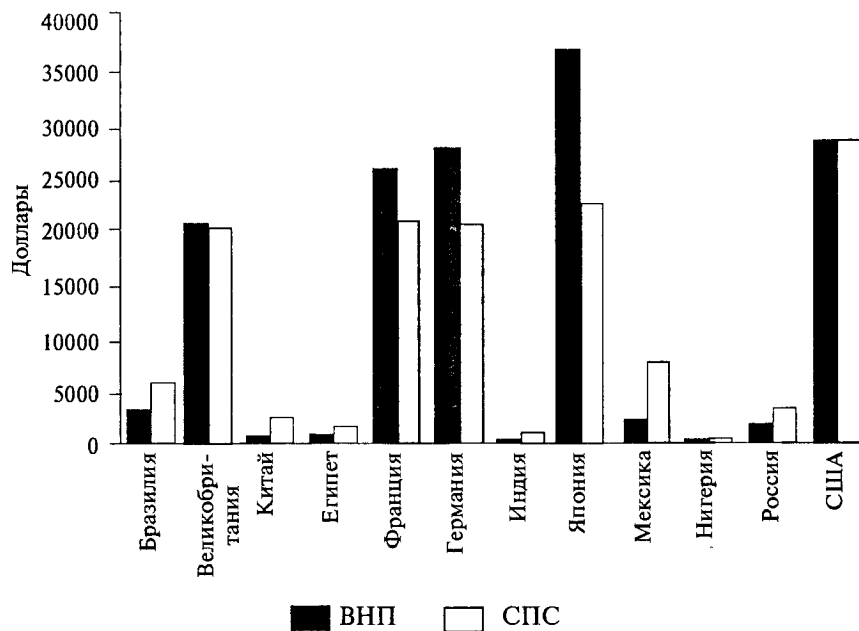


Рис. 1.2. ВНП и СПС на душу населения в долларах США (по состоянию на 1997 г.).

Источник: World Bank. World Development Report, 1998–1999. N.Y., 1999, table 1, pp. 190–191.

образом. Стандартным мерилom является ВНП на душу населения, исчисляемый в соответствии с обменным курсом национальных валют. Альтернативным (и лишь недавно введенным) показателем выступает соотношение покупательной способности (СПС), где учитываются страновые различия в уровне цен. Как видно из рис. 1.2, при использовании показателя СПС доход развивающихся стран оказывается гораздо выше, нежели при исчислении его на основе валютных курсов. Так, в пересчете на доллары США СПС на душу населения в Бразилии практически в два раза выше, чем ВНП, а в Китае и Индии — почти в четыре раза. В свою очередь экономические достижения Японии и Германии выглядят не столь впечатляюще, если оценивать их с точки зрения того, что реально можно купить за деньги. Таким образом, если исходить из критерия реальной покупательной способности, разрыв в экономическом богатстве между богатыми и бедными странами окажется существенно меньше, чем при альтернативной системе сопоставления. По критерию покупательной способности бразильская экономика составляет примерно четверть японской, тогда как в соответствии с валютным курсом — лишь десятую часть; китай-

ская экономика оказывается меньше японской примерно в 10 раз, а не более чем в 15 раз.

Традиционная официальная статистика преувеличивает неравенство доходов между нациями и в других отношениях. Наша статистика склонна недоучитывать товары и услуги, произведенные и потребленные в рамках натурального сельского хозяйства, или домашнего производство для собственного потребления. Аналогичным образом, калькуляции национального продукта не корректируются в соответствии с разницей в «стоимости жизни» в различных природных условиях. Как указывается в Докладе о мировом развитии, «ВНП выше в более холодных странах, где люди тратят больше денег на отопление и теплую одежду, чем в мягком климате, где люди чувствуют себя удобно в легкой одежде на открытом воздухе» [8].

На рис. 1.3 сопоставляются доли экономически активного населения, занятого в сельском хозяйстве. При сравнении рис. 1.2 и 1.3 мы видим, что чем меньше ВНП (или СПС) на душу населения, тем больший процент рабочей силы задействован в сельском хозяйстве. Во всех пяти промышленно развитых странах доля сельскохозяйственных рабочих не достигает 10%, а в США и Великобритании составляет по 2%. В трех самых бедных странах — Китае, Индии и Нигерии — свыше двух третей всей рабочей силы занято в сельском хозяйстве. В Мексике и Бразилии, которые занимают промежуточное положение по уровню дохода, в сельском хозяйстве задействовано от трети до половины всей рабочей силы. Таким образом, в экономиках богатых стран преобладают промышленность, коммерция и свободные профессии, тогда как бедные страны являются преимущественно аграрными. Богатые промышленные страны с мощным сектором профессиональных услуг, как правило, имеют здоровое, грамотное и обра-

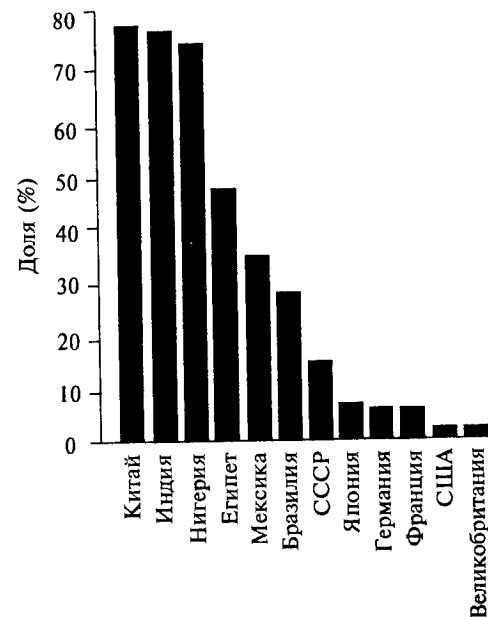


Рис. 1.3. Доля экономически активного населения в сельскохозяйственном производстве 12 рассматриваемых стран (по состоянию на 1990 г.).

Источник: FAO, United Nations. FAO Production Yearbook 1990. Rome, 1991, table 3.

зованное население. В высокоразвитых индустриальных странах практически каждый человек, достигший 15 лет, умеет читать и писать. В Индии, Нигерии и Египте лишь около половины населения обладает этим минимальным уровнем образования. Более того, в странах с наименьшим числом грамотных граждан меньше всего радиоприемников и телевизоров — приборов, которые отнюдь не требуют грамотности.

Индустриализация, образование и доступ к средствам связи сочетаются с лучшим питанием и медицинским обслуживанием. В экономически развитых странах гораздо меньше детей умирают в младенчестве, а среднее ожидаемое при рождении уровень жизни составляет около 75 лет. В Мексике соответствующий показатель — 66 лет, в Индии — 61 год, в Египте — где-то порядка 60 лет, а в Нигерии — чуть больше 50 лет. Эффективность материального производства, образованность, доступ к средствам связи тесно взаимосвязаны с более продолжительной и здоровой жизнью. Только страны с эффективно действующей экономикой могут предоставить хорошее образование, средства коммуникаций, качественное питание и медицинское обслуживание. Чтобы стать более производительной, стране нужны ресурсы для подготовки квалифицированной и здоровой рабочей силы и создания инфраструктуры, которую предполагает материальное благосостояние. Проблемы экономического развития наиболее остро стоят перед доиндустриальными странами, которым нужно повышать непосредственный уровень жизни своих граждан и одновременно заниматься строительством и долгосрочными инвестициями. При этом речь, как правило, идет о новых нациях, сталкивающихся с необходимостью построения общества и эффективных политических институтов.

### Экономическое неравенство

Было бы неверно оценивать государства исключительно на основе средних экономических показателей типа доходов на душу населения, валового национального продукта и т.п. Богатство, доходы и возможности распределены внутри стран отнюдь не равномерно, и такое неравенство относится к числу наиболее важных причин политического конфликта. Высокий валовой национальный продукт может скрывать за собой громадные различия в распределении экономических и социальных благ и возможностей. Высокие темпы национального роста могут приносить пользу только отдельным регионам или социальным группам, тогда как значительная часть населения будет недополучать свою долю выгод или даже жить хуже, чем прежде. Внутренние «гетто» в Соединенных Штатах, старые районы таких индийских городов, как Дели и Калькутта, окраинные полуразвалившиеся поселения вокруг латиноамериканских городов, регионы, подобные Аппалачам в США, Южному Мещоджорно в Италии и бесплодным

северовосточным областям Бразилии, — все они страдают от нищеты и безысходности, в то время как в других частях тех же стран растет и повышается благосостояние.

Внутренние различия в уровне доходов, богатства и других ресурсов способны оказать серьезное воздействие на политическую жизнь страны. В табл. 1.4 сравнивается распределение доходов в рассматриваемых нами 12 странах. Очевидно, что имеется прямая взаимосвязь между экономическим развитием и равенством доходов, по крайней мере после того, как был достигнут определенный уровень экономического роста. В богатых нациях вроде Японии, Соединенных Штатов Америки и Германии доходы обычно распределяются более равномерно, нежели в странах со средним уровнем дохода, скажем, в Бразилии или Мексике. В Японии доход, приходящийся на долю богатых, лишь немногим более чем в четыре раза превышает доход бедных. В Мексике, относящейся к числу средних по степени благосостояния стран, это соотношение приближается к 10 против 1; в Бразилии превышает 20 к 1. Вместе с тем таблица показывает, что в данном вопросе также имеют значение политические и идеологические характеристики страны. В единственной из анализируемых здесь коммунистических наций — Китае — распределение доходов аналогично существующему в передовых капиталистических странах.

Исторически индустриализации и высокой производительности сопутствовало большее равенство в распределении дохода. То же са-

Таблица 1.4

Распределение доходов в 12 рассматриваемых странах

Страна	Год	Наиболее богатые (10%)	Наиболее бедные (40%)	ВНП на душу населения (1997)
Япония	1979	22,4	21,9	37850
США	1994	28,5	15,3	28740
Германия	1989	22,6	22,5	28260
Франция	1989	24,9	19,9	26050
Великобритания	1986	24,7	19,9	20710
Бразилия	1995	47,9	8,2	4720
Мексика	1992	39,2	11,9	3680
Россия	1993	22,2	20,0	2740
Египет	1991	26,7	21,2	1180
Китай	1995	30,9	15,3	860
Индия	1994	25,0	22,2	390
Нигерия	1992	31,4	12,9	260

Источник: World Bank. World Development Report, 1998–1999. N.Y., 1999, table 5, pp. 198–199.

мое, как правило, сохраняется и сегодня. Однако начальные стадии индустриализации и модернизации могут на практике усилить неравенство доходов путем создания двойственной экономики, распадающейся на сельскохозяйственный сектор, с одной стороны, и городской промышленный и коммерческий сектор — с другой, каждый со своим собственным неравенством. Эта тенденция легко прослеживается при сравнении ситуации в Индии с ситуацией в таких в чем-то более богатых странах, как Мексика и Бразилия. По мере распространения образования и коммуникаций разрыв между бедными и богатыми, как правило, увеличивается. Указанная закономерность объясняет политическую нестабильность многих развивающихся стран, ибо неравенство доходов растет одновременно с ростом его осознания. И хотя на более поздних стадиях развития может возникнуть тенденция к сокращению неравенства, движение в данном направлении нельзя считать чем-то само собой разумеющимся. В Бразилии на протяжении десятилетий неравенство доходов непрерывно усиливается, причем это происходит по мере развития экономики. Мало того, неравенство не исчезает даже в наиболее экономически продвинутых нациях. В Соединенных Штатах Америки за период с 1970-х по 1990-е годы неравенство доходов значительно выросло вследствие изменений в структуре экономики, роста числа неполных семей и снижения подоходного налога в 1980-е годы. Под влиянием тех же факторов, а также высокого уровня безработицы, иммиграции и быстрого повышения доходов высокообразованных слоев населения аналогичные сдвиги происходят в Великобритании и многих других передовых странах. Наиболее наглядные формы подобные процессы принимают в России и иных посткоммунистических обществах. Неравенство — это та проблема, к решению которой должны быть готовы все нации.

Экономическое неравенство имеет очень важный международный аспект. В серии исследований по теме «Перераспределение в сочетании с ростом», спонсированных Всемирным банком в 1970–1980-е годы, были предложены многочисленные политические решения для смягчения порождаемых экономическим неравенством трудностей в развивающихся странах и конкретно для предотвращения крайних случаев «неравномерного развития», как в Бразилии и Мексике [9]. В противоположность бразильскому и мексиканскому опыту задействованные в исследованиях экономисты указывали на пример Тайваня и Северной Кореи, которым удалось сочетать быстрый экономический рост с более справедливым распределением. В этих странах заблаговременные земельные реформы уравнили возможности на ранних стадиях процесса модернизации. Вложения в образование, в сельскохозяйственное производство, сельскую инфраструктуру (особенно в дороги и водоснабжение) и трудозатратные отрасли промышленности и упор на развитие ориентированных на экспорт секторов всего за несколько десятилетий дали поразительные результаты. Наличие от-

носительно дешевой и квалифицированной рабочей силы позволило названным странам успешно конкурировать на международных рынках. Иными словами, осуществление мер, направленных на экономический рост, может сочетаться с сокращением неравенства, однако такую политику крайне трудно реализовать на практике, особенно там, где уже существует значительное неравенство.

### **Рост населения, экономическое развитие и окружающая среда**

Хотя экономический рост низкодоходных экономик мира в целом поддерживается и поощряется такими международными организациями, как ООН, Всемирный банк, Международный валютный фонд, равно как и программами помощи иностранным государствам со стороны передовых промышленных стран, он имеет и очевидную «оборотную сторону». Продвинутое экономики только-только начали расплачиваться за экологические издержки своего промышленного развития. Сведенные леса, истощенные почвы и места рыболовного промысла, загрязненный воздух и вода, оказавшийся под угрозой озоновый слой — все эти проблемы составляют сегодня неотъемлемую часть повестки дня их законодательных органов. Некоторые из подобных проблем (например, проблема обезлесения) имеют еще более острый характер в развивающихся странах. Между тем с ростом индустриализации и урбанизации в развивающемся мире многие экологические проблемы могут встать со значительно большей остротой.

Таким образом, экономическое развитие может повлечь за собой серьезные экологические издержки. Книга «Демографический взрыв» привлекает внимание к огромной нагрузке на окружающую среду, обусловленной ростом населения и экономическим развитием в XIX и XX столетиях [10]. Сочетание экономического и демографического роста нанесло огромный ущерб нашим пахотным землям, лесам, качеству воздуха и воды, благополучию растительной и животной жизни на планете и устойчивости нашего климата. Сегодня мы должны найти не только пути соотношения экономического роста и справедливости, но и способ, позволяющий нейтрализовать деградацию окружающей среды, обусловленную сочетанием экономического роста с ростом народонаселения.

Табл. 1.5 рельефно демонстрирует остроту этой второй проблемы. Экономик мира разделены в таблице на три категории: с низким уровнем дохода на душу населения, средним уровнем и высоким уровнем. В 1992 г. в странах с низким уровнем дохода в целом проживали около 3 млрд человек, т.е. 60% населения Земли, в странах со средним уровнем — где-то около четверти населения планеты, а в странах с высоким уровнем — примерно 15%. Согласно прогнозам, к 2025 г. численность населения Земли увеличится до 8 млрд человек, причем наи-



Таблица 1.5

Численность населения по зонам экономического развития  
(по состоянию на 1992 г. и прогнозам на 2025 г., млн человек)

Уровень экономического развития	1992 г.		2025 г.	
	Численность	%	Численность	%
Страны с низким уровнем дохода на душу населения	3191	59	5062	62
Страны со средним уровнем дохода	1416	26	2139	27
Страны с высоким уровнем дохода	828	15	922	11
Всего	5437	100	8123	100

Источник: World Bank. World Development Report 1994. N.Y., 1994, tables 1, 25.

более высокие темпы прироста населения по-прежнему будут наблюдаться в самых бедных странах. Действительно, быстрый экономический рост в развивающемся мире ляжет огромным бременем на окружающую среду.

Эти пугающие прогнозы породили разнородную литературу, авторы которой склонны либо недооценивать остроту ситуации, либо, напротив, чрезмерно глушать краски. По мнению экономиста Амартии Сена, существует «опасность того, что в столкновении апокалиптического пессимизма, с одной стороны, и бездумного самодовольства — с другой, может быть утрачено истинное понимание демографической проблемы» [11]. Сен указывает, что под воздействием «модернизации» население сперва начинает быстро расти, поскольку улучшение санитарных условий и появление современных лекарств снижает уровень смертности. Однако по мере развития экономики вследствие государственной стратегии и изменения мотиваций возникает тенденция к падению рождаемости. С повышением образовательного уровня (особенно у женщин), здоровья и благосостояния преимущества низкой рождаемости становятся очевидными, и рост народонаселения сокращается. Так произошло в Европе и Северной Америке, когда они миновали стадию индустриализации, так, похоже, начинает происходить и в развивающемся мире. За последние два десятилетия ежегодный прирост населения в мире сократился с 2,2 до 1,7%. Уровень прироста населения, например, в Индии вырос до 2,2% в 1970-х годах, а затем начал снижаться. В Латинской Америке прирост населения сперва достиг наивысшего значения, а затем резко пошел вниз. Регионам, где демографическая проблема стоит острее всего, остается Африка к югу от Сахары, где ежегодный прирост населения в 1990-х годах превышал 2,7% [12]. Как это ни трагично, высо-

кий уровень рождаемости в Африке наиболее эффективно нейтрализуется повышением уровня смертности в связи с распространением эпидемии СПИДа.

Хотя общее развитие идет в желательном направлении, рост народонаселения и его географический охват ставят перед нами очень серьезные проблемы. Китай пытается решить эту проблему посредством насильственной политики абортов и предупреждения беременности, которая в городских районах привела к драматическим результатам с огромными издержками. Индия и другие страны достигли определенных успехов в том, что Сен называет «коллораборационистским» подходом, включающим вмешательство правительства с целью повлиять на семейный выбор, а также использование рынка и образования [13]. Штат Керала на юге Индии дает яркий пример того, чего можно добиться с помощью «коллораборационистского» подхода: там вследствие распространения образования, особенно среди женщин, и других форм улучшения условий жизни рождаемость упала до уровня, который ниже, чем в Китае или даже в Швеции, Соединенных Штатах и Канаде. Амартия Сен уверяет нас, что, опираясь на накопленные знания и опыт, человечество способно решить проблемы в данной сфере, не прибегая к жесткому принуждению. Однако, чтобы избежать необратимой катастрофы, которую предвещают апокалиптически настроенные пессимисты, требуются дальновидность и готовность идти на определенные жертвы. В мире, расколотом почти на две сотни независимых стран, где влиятельные группы интересов поддерживают статус-кво, трудно заручиться такой готовностью и дальновидностью.

### Обеспечение демократии, прав человека и гражданских свобод

Демократия — это та форма правления, к которой стремятся более или менее искренне и успешно большинство современных стран. Демократия, если дать ей краткое определение, — это политическая система, в которой граждане пользуются совокупностью основных гражданских и политических прав и где ведущие политические лидеры избираются в ходе свободных и честных выборов и действуют в рамках власти закона. Демократия буквально означает «правление народа». В маленьких политических системах, подобных местным сообществам, «народ» в состоянии непосредственно участвовать в обсуждении, определении и проведении в жизнь общественного курса. В больших политических системах, к коим относятся современные государства, демократия должна по большей части осуществляться через опосредованное участие в выработке политического курса. Выборы, состязательные политические партии, свободные средства массовой информации и представительные органы делают возможным

некий уровень демократии, некий уровень «правления народа». Подобная непрямая, или представительная, демократия не может считаться ни полной, ни совершенной. Но чем больше граждан участвуют в определении политического курса, чем влиятельнее их решения, тем более демократичной является система.

Наиболее важным общим различием при классификации политических систем выступает различие между демократическими и авторитарными системами. В недемократических системах, которые часто называют авторитарными, отсутствует один или несколько отличительных признаков демократии. В демократиях состязательные выборы дают гражданам возможность задать направление всему процессу выработки политического курса путем отбора и отсева высших должностных лиц. В авторитарных системах лица, вырабатывающие политический курс, выбираются военными советами, наследственно правящими родами, господствующими политическими партиями и т.п. Граждане либо полностью игнорируются, либо принуждаются к символическому согласию с правительственными решениями. В олигархиях (букв. «правление немногих») большинству населения отказано в важнейших политических правах. Прекрасным примером такой системы могла служить Южно-Африканская Республика до ликвидации там системы апартеида в начале 1990-х годов. Тоталитарные системы (подобные нацистской Германии или Советскому Союзу при Сталине), где правительства наиболее строго и навязчиво ограничивают права и частную жизнь граждан, есть разновидность недемократических систем. Все тоталитарные системы авторитарны, однако большинство авторитарных систем не являются тоталитарными.

По мере того как политические системы становятся более сложными, богатыми и технологически развитыми, вероятность гражданской вовлеченности возрастает, но одновременно степень свободы политического участия становится более проблематичной. В прошлом столетии в большинстве западных государств произошла трансформация авторитарных режимов или олигархий, имеющих ограниченные избирательные права, в демократии. В тот же период государственная власть стала все более активно использоваться для удовлетворения общественных нужд и требований. В современном обществе правительство может попытаться поставить под контроль потоки информации и коммуникации, формирование установок и культуры и набор альтернатив (если таковые имеются), предлагаемых гражданам, либо манипулировать ими. В свою очередь независимые общественные и политические группы и организации в состоянии оказывать автономное влияние на политику. Высокая образованность и информированность способны внести свой вклад в политическую культуру участия. Таким образом, более развитые политические системы, особенно в индустриальных обществах, открывают большие возможности как для авторитарного контроля над гражданами на массовом уровне, так и

для широкомасштабного гражданского участия.

Проблема демократии не сводится к вопросу «все или ничего». Нет совершенных демократий, и мы можем говорить об объемах или степенях развития демократии. Кроме того, демократии, как правило, не возникают мгновенно. Обычно требуется время, чтобы установить демократические институты, чтобы граждане признали их и стали действовать в соответствии с правилами демократического процесса. Одно из наиболее обнадеживающих событий последних нескольких десятилетий заключается в том, что значительное число стран перешло или переходит к демократии. Переходы к демократии явились важнейшей особенностью мировой политики в последние 20—30 лет. Многие переходы имели относительно мирный характер, когда в ответ на давление со стороны граждан авторитарные правители вступали в переговоры относительно путей решения проблемы. Вооруженные силы часто оставались в стороне или даже поддерживали граждан против диктаторов. Авторитарные режимы повсеместно утратили легитимность, особенно после того как потерпела крах советская модель (и они лишились поддержки Советского Союза).

Самуэль П. Хантингтон говорит о современном движении в направлении демократии как о «третьей волне» всемирной демократизации. Первая из этих волн началась в XIX в. и достигла высшей точки с образованием после Первой мировой войны ряда новых демократий. Однако в последующие 20 лет произошел откат, и многие демократии рухнули либо были захвачены авторитарными государствами. В ходе второй демократической волны, наступавшей с 1943 г. по начало 1960-х годов, образовались новые независимые государства (такие, как Индия и Нигерия), а в разгромленных во Второй мировой войне авторитарных государствах (типа Германии и Японии) были установлены формальные институты демократии. Хотя целый ряд стран стали в эти годы формально демократическими, многие из них быстро переродились в авторитарные. Значительная часть этих мнимых демократий потерпела крах в первое же десятилетие своего существования; вторая же «откатная волна» 1960-х — начала 1970-х годов смела с лица земли и некоторые более старые демократии (например, Чили, Грецию и Уругвай). Третья волна, начавшая подниматься в 1974 г., унесла с собой Южную Европу, Восточную Азию, Латинскую Америку, а недавно и Восточную Европу, государства, образовавшиеся на территории бывшего Советского Союза, и ряд африканских стран.

Может оказаться непросто консолидировать демократии, особенно в менее развитых экономически обществах. Точно так же далеко не все вступившие на путь демократизации страны продолжают успешно идти по нему по прошествии нескольких первых лет. В некоторых случаях демократические процессы оказались не в состоянии создать устойчивые институты и обеспечить эффективный политический курс и уступили место каким-то формам авторитаризма. В Нигерии проде-

мократический режим, установленный в 1979 г., был низвергнут в ходе военного переворота 1983 г., а частичное движение в направлении редемократизации было снова прервано военными в 1993 г. Опыт Нигерии отнюдь не уникален. Транзит может развиваться в любом направлении — как в сторону демократии, так и от нее. Хотя наступлению третьей волны демократизации сегодня благоприятствует то обстоятельство, что оно происходит в обстановке более модернизированных обществ и его поддерживает уже сам тот факт, что в мире сегодня больше демократий, чем прежде, насколько долговременными будут демократические завоевания, покажет будущее.

Даже когда государства демократизируются, нет гарантий, что они даруют права человека и гражданские свободы всем своим жителям. В некоторых странах правление большинства оборачивается «тиранией большинства», направленной против этнических или религиозных меньшинств. Поэтому демократия всегда должна находить баланс между уважением воли большинства и защитой прав меньшинства. Но даже если политические лидеры искренне стремятся поддерживать права человека и гражданские свободы (что бывает отнюдь не часто), они далеко не всегда придерживаются единого мнения по поводу того, в чем эти права должны состоять. Несмотря на то что ООН попыталась добиться согласия относительно круга прав и свобод, которыми должны пользоваться все индивиды, различные правительства и культуры расходятся по вопросу о воплощении в жизнь таких прав и свобод. Некоторые общества полагают, что свобода слова не должна защищаться, когда она используется для богохульства или очернения отдельных социальных групп. Правительства западных индустриально развитых обществ, как правило, готовы идти гораздо дальше в области равенства между полами, чем это признается уместным в мусульманских странах. Во многих развивающихся странах и в большинстве штатов США смертная казнь рассматривается как допустимая мера наказания для особо жестоких преступлений. Напротив, большинство западноевропейских стран не допускает такой кары, считая ее бесчеловечной.

Проблемами построения сообщества, развития и демократизации нельзя заниматься в отрыве друг от друга. Напротив, прогресс в одной из этих областей способен создать новые возможности, но одновременно и новые сложности в другой. Экономическое развитие, например, может усилить (но также и перевести на более высокий уровень) этнические разногласия и дестабилизировать политические институты. Хотя развитие безусловно позитивно сказывается на эффективности производства и благосостоянии, оно может разрушить общественную жизнь. Технологический прогресс и развитие сферы услуг в сочетании с распространением рыночной экономики приводят к росту неравенства богатства и доходов. В последние десятилетия эта тенденция отчетливо прослеживается в экономически передовых обществах

и с еще большей остротой начинает влиять на развивающиеся экономики. Усиливающееся неравенство доходов и богатства способно обострить классовые антагонизмы и приверженности.

Политические эффекты такого рода процессов варьируются от страны к стране, завися от экономических ресурсов, демографии, географического положения, исторического опыта и т.п. Ухудшение окружающей среды, растущее экономическое неравенство, экономические неурядицы и миграции, равно как и этническая и конфессиональная мобилизация, могут стать причинами политической фрагментации и поляризации и сделать более сложным формирование устойчивых правительств. Наличие более обеспеченных и информированных граждан ослабляет эффективность политических партий, групп интересов, парламентов и политических руководителей. В ситуации, когда лидеры партий и групп интересов уже не в состоянии эффективно мобилизовать и дисциплинировать своих сторонников и когда политические лидеры уступают контроль над политической повесткой дня таким новым силам, как электронные СМИ, сложнее структурировать политические альтернативы. В представленных ниже структурных исследованиях мы сможем проследить, каким образом эти структурные вызовы сдерживают и формируют политические выборы соответствующих стран.

### Ключевые понятия

Анархизм	Погоня за рентой
Валовой национальный продукт (ВНП)	Политическая система
Внешние эффекты	Политические расколы
Государство	Права человека
Государство всеобщего благоденствия	Правительство
Гражданские свободы	Приватизация
Демократизация	Религиозный фундаментализм
Демократия	НАФТА
Европейский Союз	Соотношение покупательной способности (СПС)
Естественное состояние	Суверенитет
Либертаризм	Общественные блага
Нация	Тоталитарные системы
Нация-государство	Экономика сферы услуг
Неравенство дохода и богатства	Этничность
Олигархии	
Организация Объединенных Наций	

### Рекомендуемая литература

- Chenery H. et al.* Redistribution with Growth. N.Y., 1981.  
*Cornelius W. et al.* (eds.) Controlling Immigration: A Global Perspective. Stanford, 1995.

- Ehrlich P., Ehrlich A.* The Population Explosion. N.Y., 1990.
- Hoffman St., Keohane R.* (eds.) The New European Community. Boulder, CJ, 1991.
- Huntington S.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman, OK, 1991.
- Marty M., Appleby S.* Fundamentalism Observed. Chicago, 1991.
- Putnam R.* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ, 1993.
- Weiner M.* The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights. N.Y., 1995.
- World Bank. World Development Report. N.Y., annual editions.

## Примечания

1. *Гоббс Т.* Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского//Гоббс Т. Сочинения в двух томах. Т. 2. М., 1991. С. 96.
2. *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре, или Принципы политического права//Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998. С. 198; *Руссо Ж.-Ж.* Рассуждения о происхождении и основаниях неравенства между людьми//Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998. С. 78–79.
3. Ватикан и Швейцария не входят в Организацию Объединенных Наций, однако имеют постоянные наблюдательные миссии в штаб-квартире ООН. Тайвань был исключен из ООН в 1971 г. по требованию материкового Китая (Китайской Народной Республики).
4. *Weber M.* Economy and Society. Berkeley, 1978, p. 389.
5. *Castles St., Miller M.J.* The Age of Migration: International Population Movements in The Modern World. N.Y., 1994.
6. *Gunnemark E.V.* Countries, Peoples, and Their Languages: The Geolinguistic Handbook. Gothenburg, 1991.
7. См., в частности: *Marty M., Appleby S.* Fundamentalism Observed. Chicago, 1991.
8. World Bank. World Development Report. N.Y., 1994, p. 230.
9. *Chenery H. et al.* Redistribution with Growth. N.Y., 1981.
10. *Ehrlich P., Ehrlich A.* The Population Explosion. N.Y., 1990.
11. *Sen A.* Population: Delusion and Reality//New York Review of Books, Sept. 22, 1994, p. 62ff.
12. World Bank. World Development Report 1998–1999. N.Y., 1998.
13. *Sen A.* Op. cit., p. 64.

# Сравнение политических систем



## Зачем мы сравниваем

Великий французский интерпретатор американской революции Алексис де Токвиль во время путешествия по Америке в 1830-х годах рассказывал своему другу о том, какую роль в написании «Демократии в Америке» сыграли его мысли о французских институтах и культуре. Токвиль утверждал: «Хотя в своей книге я крайне редко говорил о Франции, я не написал ни страницы, не имея ее, так сказать, перед глазами» [1]. В более общем плане, рассуждая о сравнительном (компаративном) методе, он высказал следующее замечание: «Не имея объекта для сравнения, разум не знает, в каком направлении ему двигаться» [2].

Токвиль говорил нам о том, что сравнение в принципе составляет необходимый компонент человеческого мышления. Мы можем добавить, что оно является также методологическим ядром любой гуманитарной и естественнонаучной системы познания. Лишь таким образом мы можем полностью понять нашу собственную политическую систему. Сравняя прошлое и настоящее своей страны и сопоставляя ее опыт с опытом других наций, мы углубляем свои представления о собственных институтах. Изучение политической жизни других обществ позволяет увидеть более широкий круг политических альтернатив и высвечивает достоинства и недостатки нашей политической жизни. Выводя нас за пределы привычных установлений и допущений, компаративный анализ помогает расширить наши знания о возможностях политики.

## ВСТАВКА 2.1

### Библиотека Аристотеля

Согласно историческим свидетельствам, Аристотель собрал библиотеку из более чем 150 исследований по политическим системам средиземноморского мира 400–300 гг. до н.э. Многие из этих исследований, вероятно, были проведены и написаны его учениками.

Хотя из коллекции аристотелевских политий сохранилась только афинская конституция, дошедшие до нас ссылки на подобные исследования показывают, что Аристотель был занят выборочным изучением ряда существовавших в то время политических систем, в том числе таких «варварских» (относящихся к третьему миру?) стран, как Ливия, Этрурия и Рим. «Ссылки в античных источниках дают нам названия порядка 70 или более государств, описанных в своде политий. Эти государства простираются от Синопы на Черном море до Сирены в Северной Африке, от Марселя в Западном Средиземноморье до Крита, Родоса и Кипра на востоке. Таким образом, Аристотель учитывал устройство не только метрополий, но и колоний. Его описания охватывают государства на побережье и островах Эгейского, Ионического и Тирренского морей и на трех континентах — в Европе, Азии и Африке» [3].

Сравнение представляет собой методологическое ядро и научного исследования политики. Компаративный анализ помогает нам выработать объяснения и проверить адекватность теорий, раскрывающих механизмы действия политических процессов и осуществления политических изменений. В этом смысле логика и предназначение компаративных методов, используемых политологами, аналогичны логике и предназначению компаративного анализа в более точных науках. Как правило, политологи лишены возможности проводить контрольные эксперименты, манипулируя политическими установлениями и наблюдая последствия таких манипуляций, особенно когда имеют дело с широкомасштабными событиями, резко влияющими на многих людей. К примеру, исследователи не могут и вряд ли захотят начать социальную революцию, дабы посмотреть на ее результаты. Вряд ли они пожелают и инициировать гонку вооружений, чтобы выяснить, приведет ли она к войне. Однако они могут использовать компаративный метод для описания и объяснения различных сочетаний политических событий и институтов, существующих в различных обществах. Более двух тысячелетий тому назад Аристотель провел сравнительный анализ экономического устройства и общественных

структур многих греческих городов-государств, пытаясь определить, как социальная и экономическая среда влияет на политические институты и содержание политики.

Изучая демократию, современный исследователь политики Роберт Даль сравнивал экономические характеристики, культуры и исторический опыт многих современных наций, стремясь обнаружить сочетание условий и свойств, связанных с этой формой правления [4]. Другие теоретики, пытаясь объяснить различия в развитии и функционировании политических систем, сравнивали конституционные режимы с тираниями, двухпартийные демократии с многопартийными, парламентские системы с президентскими, устойчивые правительства с неустойчивыми.

С окончанием «холодной войны» мир оказался втянут в гигантский эксперимент по выявлению достоинств различных подходов к экономическому росту, разных стратегий транзита демократии, различных форм использования правительственной власти и контроля над ней. Сегодня правительства пытаются разрешить новые проблемы, связанные с сохранением окружающей среды, привычные проблемы, касающиеся возможностей и экономической безопасности граждан, и древние проблемы, обусловленные конфликтами по поводу этнической идентичности и религиозных верований. В мире, который под влиянием средств, обеспечивающих мгновенную коммуникацию, и растущей взаимозависимости экономик становится все более тесным, распространение этих проблем, равно как и успехов на пути их преодоления, происходит поверх национальных границ. Компаративный анализ является мощным и универсальным инструментом. Он усиливает нашу способность описывать и понимать политические процессы и политические изменения в любой стране, обеспечивая нас понятиями и контрольными точками из более широкой перспективы. Кроме того, компаративный подход стимулирует нас к разработке общих теорий политических отношений. Он воодушевляет нас на проверку наших теорий, позволяя оценивать их на основе опыта многих институтов и среды, в которой те действуют. Главная задача данной книги — обеспечить возможность пользоваться этим могущественным инструментом мыслительной деятельности и анализа.

### Как мы сравниваем

Существует несколько различных способов изучения политики: мы описываем ее, стараемся объяснить, а иногда и пытаемся предсказать дальнейший ход ее развития. Все это — части научного процесса, и в каждой из них мы можем использовать компаративный метод. Первая стадия изучения политики — описание. Если мы не в состоянии описать политический процесс или событие, мы не можем

всерьез рассчитывать на их понимание или объяснение, не говоря уж о прогнозировании того, что произойдет дальше или в сходной ситуации. Для того чтобы описать политические феномены, нам необходим набор четко определенных понятий с ясным наполнением, т.е. понятийные рамки, или аппарат. Чем проще уловить значение этих понятий и чем более широко они применимы, тем полезнее они при изучении политики. Понятийные рамки не бывают сами по себе правильными или ошибочными, но они могут оказаться более либо менее пригодными для решения данной конкретной задачи.

Как только мы смогли описать политические феномены с помощью выбранных нами понятийных рамок, возникает следующая задача — объяснить эти феномены. Говоря об объяснении политических феноменов, мы имеем в виду попытку выявить существующие между ними взаимосвязи. Например, нас может интересовать соотношение демократии и мира на Земле. Являются ли демократические государства миролюбивее других? Если это так, то является ли их миролюбие следствием демократичности? Может быть, их демократичность есть следствие миролюбия или же они миролюбивы и демократичны, поскольку более преуспевающи, чем другие государства?

Приведенные вопросы показывают, что мы часто стремимся вывести объяснения за пределы простого сопоставления двух феноменов. В идеале мы хотели бы установить причинно-следственные связи между многими политическими отношениями, с тем чтобы иметь возможность сказать: данное политическое событие есть причина другого, а то, в свою очередь, есть следствие первого. Например, теория может зафиксировать, что страны миролюбивы, поскольку демократичны. Существуют различные типы каузальных утверждений, которые мы можем сделать по поводу взаимосвязи между войной и формой правления. Одно из них может звучать так: «только авторитарные правительства развязывают войны», т.е. авторитаризм есть необходимое условие начала войны. Возможно и такое утверждение: «все демократии миролюбивы», другими словами, демократия является достаточной гарантией миролюбия. Наконец, третье утверждение может фиксировать лишь тенденцию, или вероятность: «авторитарные правительства, как правило, настроены более воинственно, чем демократические».

Теории — это утверждения относительно причинных взаимосвязей между общими классами событий, скажем, о том, что обуславливает демократию, войну или политическое развитие. Теории неизбежно имеют предварительный характер: по мере роста наших знаний они всегда модифицируются либо искажаются. Кроме того, теории должны поддаваться проверке. Хорошей является та теория, которая устояла после тщательных испытаний и экспериментов, которая может подтверждаться или видоизменяться, по мере того как мы тестируем ее снова и снова. Количество случаев, которые политологам при-

ходитя обобщать, варьируется в зависимости от проблемы. Аналогичным образом, может резко различаться и число случаев, которые мы обследует при апробации теории.

Специалисты, работающие в области политических наук, проводят различия между исследованиями, основанными на изучении большого (с большим «n») и малого (с малым «n») числа случаев. Исследования с большим «n» обычно называют *статистическими*, исследования с малым «n» — *исследованиями конкретных случаев*. Исследования первого типа имеют дело с достаточно большим числом и многообразием случаев, что открывает перед ученым возможность проанализировать связи между переменными (такими переменными выступают измерения или параметры, по которым различаются рассматриваемые случаи, — например, «форма правления: демократия или диктатура» либо «доход на душу населения»). Исследования второго типа позволяют ученым глубоко погрузиться в конкретный случай, выявить его особенности, составить детальную «историю болезни» и изучить каждое звено каузального процесса. Проводя такие исследования, политологи могут не только выяснить, являются ли демократии более миролюбивыми, чем диктатуры, но и получить четкую информацию о том, почему демократические лидеры ведут себя именно так, а не иначе.

В настоящее время общепризнанно, что указанные методы дополняют друг друга. Статистические исследования с большим «n» позволяют нам быть более точными и аккуратными в своих объяснениях. С другой стороны, чтобы сформулировать проникающие в суть вещей гипотезы для статистической проверки, нам нужна прежде всего та глубина, которую обеспечивают исследования конкретных случаев. Кроме того, исследования конкретных случаев могут быть плодотворнее статистических при детальном изучении некоторых аспектов причинно-следственных связей.

Приводимый ниже пример показывает, какие формы может принять теоретизирование в сравнительной политологии, если выйти за пределы «простого овладения фактами». В каждый конкретный момент в международных отношениях существует только одна мировая система. И хотя мы в состоянии задавать четкие вопросы относительно нее и наблюдать взаимодействие ее отдельных частей, было бы лучше, если бы мы могли сравнить этот случай с какими-то другими, чтобы попытаться исключить совпадения и мнимые корреляции (мнимые корреляции означают, что кажущаяся взаимосвязь между двумя переменными, скажем, между демократией и миром, на деле обусловлена общим для них третьим фактором, к примеру изобилием). Мы можем исправить ситуацию путем добавления к единственному современному случаю исторические аналоги (например, международную систему «холодной войны» (1946–1989), «межвоенную» систему (1918–1939), существовавшую в XIX в. систему «баланса сил» и т.п.) или расширить набор имеющихся у нас случаев за счет сопоставления

различных регионов мира — европейской, латиноамериканской, средневосточной и других субсистем [5].

## Системы: структура и функция

В нынешнем издании «Сравнительной политологии», как и в предыдущих шести, используется структурно-функциональный, системный подход. Это — понятийные рамки данной работы. Поэтому необходимо более или менее подробно обсудить три общих понятия, используемых на протяжении всей книги: 1) «система», 2) «структура» и 3) «функция». Система, как уже говорилось в главе 1, предполагает наличие объекта, обладающего подвижными частями, которые взаимодействуют со средой или окружением. Политическая система есть совокупность институтов и органов, формулирующих и воплощающих в жизнь коллективные цели общества или составляющих его групп. Правительства, или государства, — это части политической системы, обеспечивающие выработку политического курса. Решения правительств обычно подкрепляются легитимным насилием, и подчинение им может быть вынужденным. Более подробно проблема легитимности будет рассмотрена в главе 3.

Правительства занимаются многими вещами — от создания систем школьного образования и управления ими до поддержания общественного порядка и ведения войн. Осуществление всех этих многочисленных форм правительственной деятельности происходит через специализированные органы, или структуры, — парламенты, бюрократии, административные учреждения и суды. Данные структуры выполняют функции, которые в свою очередь позволяют правительству формулировать и проводить свой политический курс, а также обеспечивать его претворение в жизнь. Политические курсы отражают цели; специализированные органы предоставляют средства.

Другим полезным термином, позволяющим нам описывать исторические изменения правительств во времени, является «политический режим». Политический режим есть структурно-функционально-политические очертания, которые принимает правительство в разные периоды. Мы можем выдвигать и проверять гипотезы относительно причин и следствий политического изменения, сравнивая страны на разных этапах их существования, точно так же, как в поисках политических теорий мы можем сопоставлять институты различных стран. Вклад токилевского исследования Французской революции в общую теорию революции был связан с проведенным там сопоставлением пред- и постреволюционной Франции [6]. Теда Скокпол строила свои теории о причинах революции на сравнении «старых режимов» во Франции, России и Китае с революционными и постреволюционными [7].

## ВСТАВКА 2.2

### Статистические методы

Популярная сегодня исследовательская программа, известная как исследования демократии и мира, иллюстрирует все доводы «за» и «против» статистического метода и анализа конкретных случаев. Эта программа вызвала наибольший интерес у ученых-международников, которые обратились к дипломатической истории периода «холодной войны» и попытались ответить на вопрос, являются ли демократические государства более миролюбивыми в своей внешней политике, чем государства авторитарные и недемократичные. Многие ученые, вошедшие в группу по исследованию мира и демократии, пошли по пути статистического анализа. Приняв ежегодное взаимодействие между двумя государствами за один случай и рассматривая почти полувековую историю дипломатических отношений в рамках системы, насчитывающей 100 или более государств, они получили в свое распоряжение огромное число случаев, даже после того как были отброшены бесполезные — касающиеся государств, которые никогда не вступали в отношения друг с другом или вступали в них крайне редко. Изучив эти статистические исследования, политологи Эндрю Беннетт и Александр Джордж пришли к следующим заключениям:

«Статистические методы дали крайне важные результаты при выяснении вопроса о том, действительно ли демократии более склонны к миру. Удалось достичь весьма прочного, хотя и не единодушного консенсуса по поводу того, что: 1) в целом демократии не менее предрасположены к войне; 2) они крайне редко воюют друг с другом, если такое вообще случается; 3) данная закономерность действует по отношению не только к войнам, но и к конфликтам, не дошедшим до военного противостояния; 4) государства, осуществляющие переход к демократии, более предрасположены к войне, чем укоренившиеся демократии, и 5) эти корреляции не были искусственно порождены наиболее очевидными альтернативными объяснениями» [5].

В настоящее время все согласны с тем, что статистические исследования уступают исследованиям конкретных случаев, когда нужно ответить на вопрос «почему?». Исследования второго типа делают возможной строго объективную глубину, обнаруживая причинные взаимосвязи в индивидуальных случаях. Последовательное повторение этих причинных линий от случая к случаю укрепляет уверенность в наличии таких взаимосвязей. Таким образом, Беннетт и Джордж пришли к выводу о том, что лучшей исследовательской стратегией было бы одновременное использование статистического анализа и методов изучения конкретных случаев, поскольку у каждого из этих подходов есть свои собственные достоинства.

Некоторые авторы утверждают, будто структурно-функциональный подход к политике консервативен по своей методологии, будто он смещен в сторону поддержки статус-кво, ибо описывает совокупность институтов, существующих в данное конкретное время. Однако точное и всестороннее описание институтов некоего конкретного времени не равнозначно их прославлению или защите; оно означает лишь попытку их постичь. Мы будем использовать структурно-функциональный подход для сравнения нацистской Германии, которую с омерзением отвергаем, с демократическими, миролюбивыми и преуспевающими государствами вроде Швеции и Швейцарии, которыми многие из нас восхищаются. Кроме того, мы признаем, что структурно-функциональный подход должен быть дополнен динамичным эволюционным подходом, поскольку нас интересует не только то, как политическая система функционирует, но и то, почему она так функционирует. Сам по себе структурно-функциональный подход не разъясняет, почему в 1930-х и 1940-х годах развитие Германии или Франции оказалось именно таким, каким оно было. Он демонстрирует, какие изменения претерпели эти режимы. Для того чтобы объяснить, почему они изменились, требуется ввести в рассмотрение экономической, социальной, культурной и международного контекст в его историческом измерении. Мы можем охарактеризовать осуществляемое нами в последующих теоретических и страновых главах структурно-функциональное «картирование» правительства и политики как «компаративную статику», как способ постижения того, каким образом различные политические процессы взаимодействуют в некий конкретный момент, а представленный там же анализ политического развития и изменения — как «политическую динамику», т.е. способ постижения политических сдвигов.

Как видно из рис. 2.1, политическая система существует как во внутреннем, так и во внешнем окружении, формируя это окружение и сама формируясь под его влиянием. Система получает из этого окружения сигналы входа и пытается воздействовать на него посредством своих сигналов выхода. На представленном ниже рисунке — весьма схематичном и простом — в качестве центрального актора выступают Соединенные Штаты Америки, а в качестве примеров окружения взяты некоторые другие страны, рассматриваемые в этой книге, — Россия, Китай, Великобритания, Германия, Япония, Мексика и Египет. Взаимообмены сигналами между странами могут различаться по многим параметрам. Так, они бывают «плотными» или «разреженными» (американско-канадские отношения могут служить примером «плотного» взаимодействия, тогда как отношения между Соединенными Штатами и Непалом расположены в «разреженной» части континуума). Типы взаимоотношений между политическими системами также значительно варьируются. США имеют разветвленные торговые связи с некоторыми нациями и относительно скромные — с другими. В одних странах

импорт превышает экспорт, в других наоборот. Во взаимоотношениях со странами НАТО, Японией, Южной Кореей, Израилем и Саудовской Аравией крайне важными для США являются военный взаимобмен и поддержка. В последние десятилетия взаимозависимость наций — объемы (в физическом и денежном выражении) импорта и экспорта, перемещение капиталов, распространенность путешествий за границу и размах международных коммуникаций — чрезвычайно возросла. Данный процесс может быть отражен за счет утолщения входных и выходных стрелок на рис. 2.1. Колебания в этом потоке международных транзакций и торговли, связанные с депрессией, инфляцией, введением протекционистских тарифов, войной и т.п., способны нанести серьезный ущерб экономикам соответствующих стран.

В случае Америки взаимодействие политической системы с внутренним окружением может быть проиллюстрировано через возникновение «экономики, основанной на высоких информационных технологиях», и громадное увеличение международной торговли. За последнее столетие структура американской рабочей силы, а соответственно, и население США резко изменились. Доля сельскохозяйственных рабочих среди работающих по найму упала до 3%. Значительно сократилась занятость в добывающих и обрабатывающих отраслях тяжелой

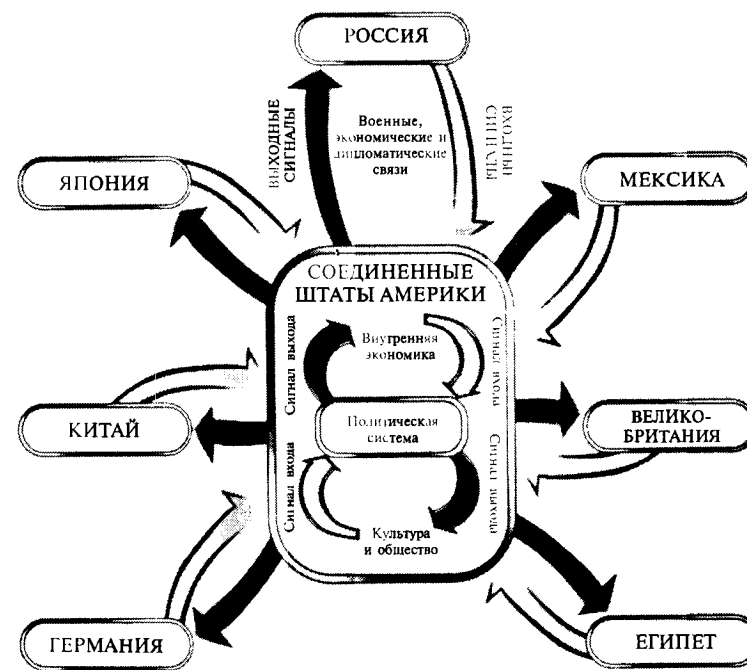


Рис. 2.1. Политическая система и ее окружение.



промышленности, а пропорция тех, чья деятельность связана с высокими технологиями, свободными профессиями и сферой услуг, в составе рабочей силы существенно возросла. Во второй половине XX в. мы стали свидетелями существенных сдвигов в образовательном уровне американцев, хотя в последние годы качество образования, особенно в начальной и средней школе, подвергается серьезной критике.

Эти и другие изменения в социальной структуре США привели к трансформации социальных основ партийной системы страны. В настоящее время среди американских избирателей доля тех, кто не поддерживает ни одну из партий, практически сравнялась с долей лояльных демократов и республиканцев. Рабочие, принадлежащие к традиционным, преимущественно европейским, этническим группам, перестали быть твердой опорой Демократической партии; их голоса делятся сегодня между двумя партиями примерно в равной пропорции. В целом описанные изменения в структуре рабочей силы ассоциируются с более консервативным экономическим курсом и попытками сократить социальные программы и другие расходы. Более образованное и культурно утонченное общество озабочено скорее качеством жизни, красотой и здоровьем окружающей среды и тому подобными вопросами. Рассматривая произошедшее с точки зрения сигналов входа и выхода, можно констатировать, что социоэкономические изменения трансформировали политические требования электората и характер поддерживаемой ими политики.

Таким образом, новая структура общества ведет к иным политическим курсам на выходе, к иным типам и уровням налогообложения, смене моделей регулирования и изменениям в расходах на социальное обеспечение. Преимущество подхода система/окружение заключается в том, что он привлекает наше внимание к взаимозависимости происходящего внутри наций и между ними и обеспечивает нас терминологией для описания, сравнения и объяснения этих взаимодействующих процессов. Если мы хотим правильно судить о политических событиях, мы должны иметь возможность помещать политические системы в их окружение, осознавая, в какой мере оно ограничивает и одновременно открывает пути для политических альтернатив. Такой подход удерживает нас от поспешных и пристрастных политических оценок. Если страна бедна природными ресурсами и не имеет достаточно квалифицированных кадров, чтобы использовать даже те ресурсы, которыми обладает, мы не вправе порицать ее за низкие объемы промышленного производства или за плохие системы образования и социального обслуживания населения. Аналогичным образом, мы не можем осуждать за отказ от проведения социальных реформ страну, если та поработана и эксплуатируется другой страной, осуществляющей консервативный курс.

Диапазон политических курсов, которым могут следовать политические лидеры и активисты, ограничен системой и ее институтами.

Однако в эпоху быстрых перемен, которую переживает современный мир, при изменении целей руководства и политических активистов на смену одному набору политических институтов может незамедлительно прийти другой. Одним из наиболее ярких примеров подобной институциональной трансформации является крушение коммунистических режимов в Восточной Европе и замена их многопартийными системами, как только руководство Советского Союза утратило свою веру в советскую систему и будущее социализма. Потеряв уверенность в легитимности Коммунистической партии СССР, советское руководство не имело иного выбора, кроме как перейти к политике терпимости и примиренчества по отношению к своим бывшим сателлитам.

Понятие взаимозависимости описывает не только такого рода взаимосвязь между политическим курсом и институтами. Различные структурные составляющие политической системы также взаимозависимы. Если правительство основано на избранных народом представителях в законодательных органах, должна быть установлена система выборов. Когда правом голоса обладает значительное число людей, политикам, стремящимся получить государственную власть, приходится мобилизовывать электорат и учреждать политические партии для проведения электоральных кампаний. Если органы политической системы, занимающиеся выработкой политических курсов, принимают законы, им требуются администраторы и государственные служащие, чтобы претворять эти законы в жизнь, а также судьи, которые бы определяли, не нарушаются ли эти законы, и устанавливали бы меру наказания для нарушителей.

## Структуры и функции

Рис. 2.2 размещает внутри политической системы шесть типов политических структур — политические партии, группы интересов, органы законодательной власти, органы исполнительной власти, чиновничество и суды. Такие структуры имеются практически во всех современных политических системах. Кому-то может показаться, что, поняв, как эти структуры действуют в одной политической системе, мы узнаем, как они функционируют в любой другой. К сожалению, это не всегда так, и подобная шестичленная классификация не слишком далеко продвигает нас в сопоставлении политических систем. Проблема заключается в том, что в разных политических системах сходные структуры могут выполнять совершенно разные функции. И Великобритания, и Китай обладают, по крайней мере номинально, всеми этими шестью типами институтов, однако эти институты организованы и функционируют там абсолютно по-разному. В Великобритании есть монарх (в настоящее время королева Елизавета II), который выполняет церемониальные функции, в частности открыва-

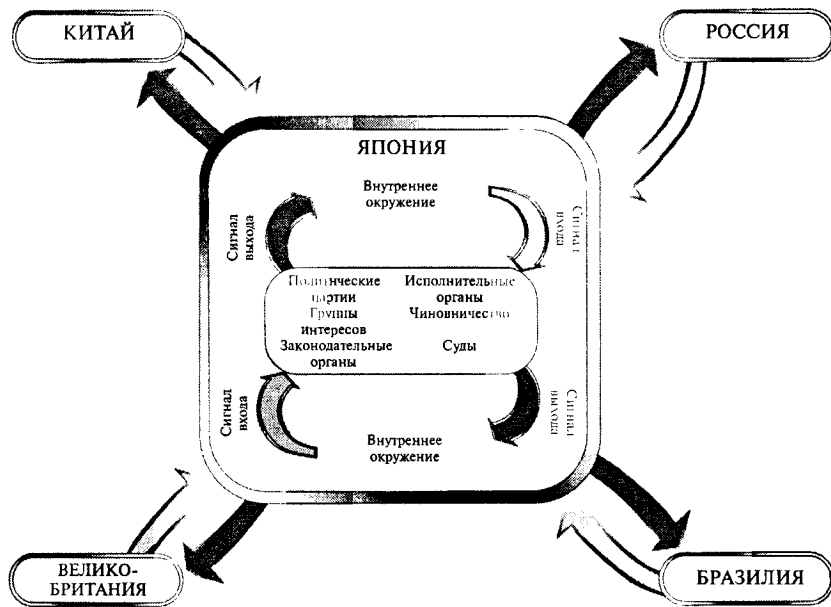


Рис. 2.2. Политическая система и ее структуры.

ет парламент и жалует рыцарское звание и другие почетные титулы. В Китае нет специализированного церемониального исполнительного органа. Однако там есть президент, который избирается Всекитайским собранием народных представителей и осуществляет как церемониальные, так и некоторые политические функции. В состав высшего политического руководства Великобритании входят премьер-министр, министры, назначенные в Кабинет, и члены более широкого кабинета, состоящего из руководителей департаментов и управлений. Все эти должностные лица обычно отбираются из депутатов парламента. В Китае существует сходная структура — Государственный Совет, возглавляемый премьер-министром и включающий различных министров и правительственные комиссии. Но если британский премьер-министр и Кабинет наделены значительной властью в области определения политического курса, то Государственный Совет Китая плотно контролируется Генеральным секретарем, Политбюро и Центральным комитетом Коммунистической партии.

Как в одной, так и в другой стране имеются законодательные органы: палата общин — в Великобритании и Всекитайское собрание народных представителей — в Китае. Но если палата общин играет ключевую роль в процессе выработки политического курса, Всеки-

тайское собрание собирается лишь на короткий период для ратификации решений, принятых преимущественно руководством Коммунистической партии.

Еще больше различий существует между политическими партиями двух стран. В Великобритании действует конкурентная партийная система. Большинству в палате общин и Кабинету постоянно противостоит оппозиционная партия (или партии), конкурирующая за общественную поддержку и ожидающая очередных выборов, в ходе которых она может сместить нынешнее парламентское большинство, как, скажем, произошло в 1997 г., когда Лейбористская партия сменила у власти Консервативную партию. В Китае Коммунистическая партия (КПК) контролирует весь политический процесс. Там нет других политических партий. Наиболее важные решения принимаются Политбюро и до некоторой степени — Центральным комитетом Коммунистической партии. Правительственные учреждения осуществляют политику, инициированную или одобренную высшим руководством КПК.

Британские группы интересов являются независимыми организациями, играющими важную роль в политической жизни и экономике страны. Китайские профсоюзы и другие профессиональные организации должны рассматриваться как части официальной государственной машины, действующие под руководством Коммунистической партии, выполняющие мобилизационные, социализационные и вспомогательные функции. Таким образом, сугубо институциональное сравнение британской и китайской политики, не раскрывающее подробно ее функциональные аспекты, мало что даст для понимания существенных различий в политической жизни этих двух стран.

Рис. 2.3 показывает пути соотнесения структуры и функций, процесса и политического курса и его исполнения. (Функции и процессы, отображенные на рисунке, более детально обсуждаются в главах 3–7.) Под «шапкой» «Функции процесса» на рисунке перечислены различные формы активности, необходимые для выработки и осуществления политического курса в политической системе любого типа: артикуляция интересов, агрегация интересов, выработка политического курса, осуществление политического курса и вынесение судебных решений. Мы называем эти формы активности функциями процесса, поскольку они играют прямую и необходимую роль при формулировании политического курса. Прежде чем такой курс может быть определен, какие-то индивиды и группы в правительстве или обществе должны решить, что они хотят и надеются получить от политики. Политический процесс начинается, когда указанные интересы получают выражение, или артикулируются. Множество стрелок в левой части рисунка отражают эти исходные выражения интересов.

Однако, чтобы стать действенными, такие требования, как, скажем, больший или меньший уровень налогообложения, большие или

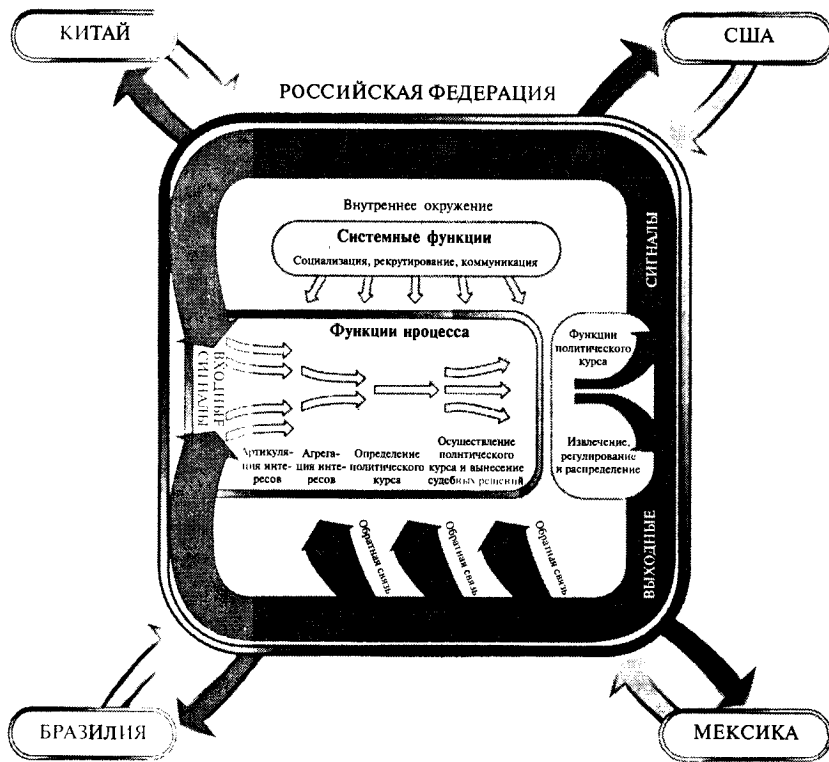


Рис. 2.3. Политическая система и ее функции.

меньшие пособия в рамках социального обеспечения, способные получить существенную общественную поддержку, должны быть объединены (агрегированы) в политические альтернативы. Поэтому по мере перехода процесса от стадии артикуляции интересов к стадии их агрегации стрелки в левой части рисунка сближаются. Затем происходит обсуждение альтернативных политических курсов. Те, кто контролирует правительство, высказываются в пользу одного из них, и осуществляется властное определение политического курса. Политический курс должен соблюдаться и претворяться в жизнь, если же он оспаривается или нарушается, должен существовать некий процесс вынесения судебных решений по этому поводу. Каждый политический курс может влиять одновременно на разные аспекты жизнедеятельности общества, что отражено в появлении нескольких стрелок на реализационной стадии процесса.

Описываемые здесь функции процесса выполняются такими политическими структурами, как партии, законодательные органы, политические исполнительные органы, чиновничество и суды. Структурно-функциональный подход подчеркивает то обстоятельство, что хотя конкретный политический институт (скажем, законодательный орган) может особым образом соотноситься с конкретной функцией (например, с принятием законов и норм), он не имеет монополии на эту функцию. Так, в реализации законодательной функции могут участвовать президенты и губернаторы (право вето), а также верховные суды (право судебной власти пересматривать и отменять законодательные акты в случае их неконституционности).

Три функции, перечисленные в верхней части рисунка, — социализация, рекрутирование и коммуникация — прямо не связаны с формулированием и осуществлением государственной политики, однако они крайне важны для политической системы. Мы говорим о них как о системных функциях, поскольку они определяют, сохранится ли система, либо изменится (скажем, будет ли процесс выработки политического курса по-прежнему контролироваться одной авторитарной партией или военной хунтой, либо на смену им придут состязательные партии и законодательный орган). Стрелки, расходящиеся от них в направлении всех составляющих политического процесса, говорят о решающей роли, которую играют в нем данные функции, подкрепляя и делая его возможным. В политической социализации задействованы семья, школа, средства массовой информации, церковь и все многообразие политических структур, которые вырабатывают, закрепляют и трансформируют политически значимые установки в обществе. Политическое рекрутирование подразумевает отбор людей для политической деятельности и государственных постов. Политическая коммуникация означает движение информации в обществе и внутри различных структур, образующих политическую систему.

Третья совокупность функций (обозначенная в правой части рисунка) относится к сигналам выхода — к воплощениям политического процесса. Мы называем их функциями политического курса, существенными воздействиями на общество, экономику и культуру. К ним относятся всевозможные виды регулирования поведения, извлечение ресурсов в форме налогов и т.п. и распределение благ и услуг между различными группами населения. Результаты всей этой политической активности в свою очередь порождают новые сигналы входа, новые требования в области законодательства или административной деятельности и усиливают либо снижают поддержку политической системы и находящихся у власти должностных лиц.

Рассмотренные функциональные понятия описывают формы активности, осуществляемые в любом обществе вне зависимости от того, как организована его политическая система и какого рода политические курсы оно производит. Используя эти функциональные катего-

рии, мы можем установить, какие комбинации институтов участвуют в выработке и осуществлении различных видов государственной политики в различных странах.

## Иллюстративный пр анализа: Россия в 1

На рис. 2.4 и 2.5 в схематичной графической форме сопоставляются структуры и функции политической системы России до и после крушения коммунистического правления в Советском Союзе. Эти рисунки иллюстрируют применение компаративного метода при оценке резкого изменения политического режима за короткий промежуток времени. Их задача — не детальный разбор российского случая, а демонстрация того, как могут быть использованы механизмы политического анализа. Рисунки отображают сдвиги в функционировании

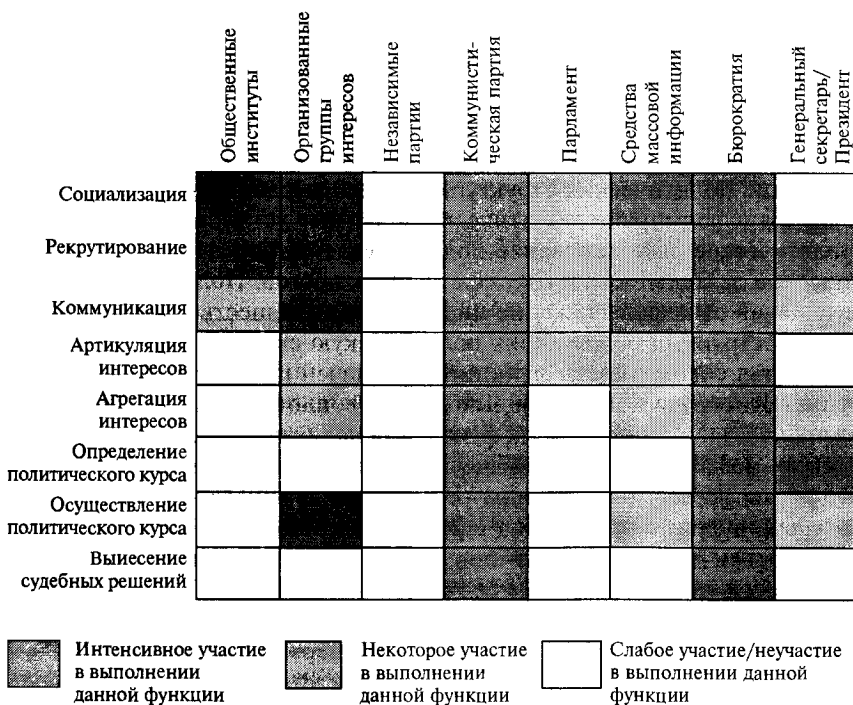


Рис. 2.4. Советская политическая система в 1985 г.

\* Данный раздел и рис. 2.4 и 2.5 подготовлены Томасом Ремингтоном.

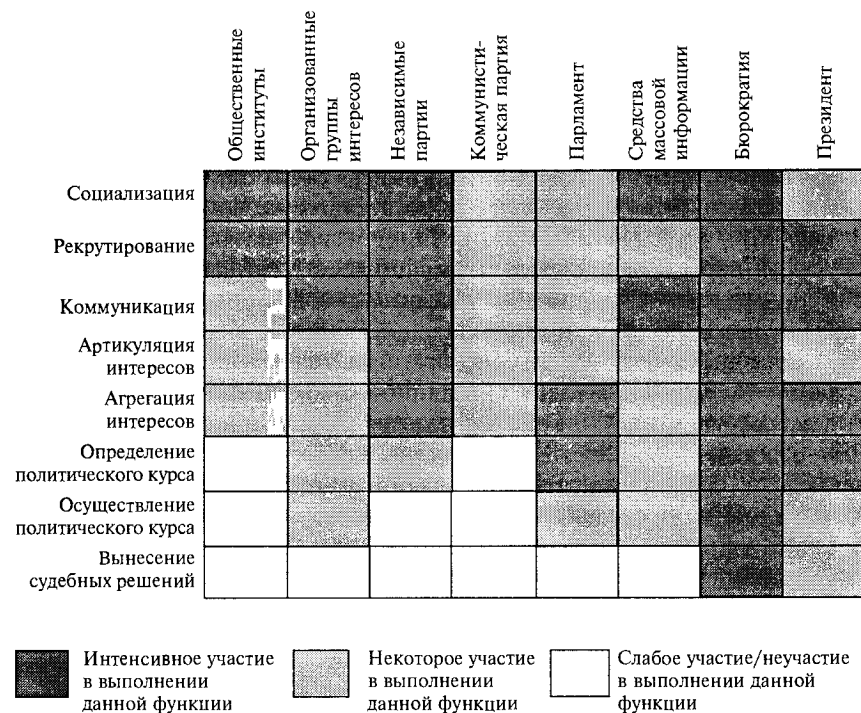


Рис. 2.5. Российская политическая система в 1998 г.

важнейших структур политической системы, вызванные крахом коммунизма. Речь идет о двух революционных изменениях — уничтожении однопартийной политической системы с доминирующей ролью Коммунистической партии Советского Союза, системы, которая скрепляла огромное, многонациональное советское государство, и распаде самого Советского Союза как государства на 15 входивших в него республик. В результате этих двух знаменательных событий Россия — республика, составлявшая ядро прежнего союза, превратилась в независимое некоммунистическое государство.

В июне 1991 г. Борис Ельцин, главный конкурент советского президента Михаила Горбачева, был избран президентом России. Шесть месяцев спустя Советский Союз рухнул, а Горбачев отказался от своего поста. В декабре 1993 г. избиратели были вынуждены ратифицировать новую Конституцию, которая предусматривала создание сильных президентских исполнительных структур. Одновременно прошли выборы нового парламента, в котором оказался представлен широкий круг политических партий.

В новой России образца 1998 г. демократическим тенденциям противостояли тенденции к установлению авторитарного правления. Во всех частях политической системы наблюдалось смешение плюрализма и рудиментов прежнего, бюрократического порядка, государственно-социалистического устройства. Крупнейшие политические партии были представлены в парламенте и выстраивали общенациональные политические базы поддержки для следующих выборов, хотя возрожденная коммунистическая партия (получившая название Коммунистической партии Российской Федерации) то и дело выступала с обвинениями против Ельцина и призывала к восстановлению сильного государства и расширению социальной защиты. Парламент, теперь именовавшийся Федеральным Собранием, превратился в центр проведения политических дискуссий и принятия решений. Плотный контроль коммунистической партии над средствами массовой информации отошел в прошлое. Новые организованные группы интересов, такие, как предпринимательские ассоциации и профсоюзы, активно включились в определение политического курса. Однако бюрократия осталась влиятельным центральным актором политического процесса, сохранив значительный контроль над экономикой.

Эти изменения отражены в различиях между двумя рисунками. В 1985 г. (год, когда лидер реформ Михаил Горбачев пришел к власти) в Советском Союзе действовал коммунистический режим. Высшим руководителем страны был Генеральный секретарь Коммунистической партии. Хотя страна имела формальные атрибуты демократии, на практике распоряжения спускались сверху вниз, а реальная власть принадлежала принимающим решения высшим руководителям государства и общества. На рис. 2.4 показано, как осуществлялись основные функции политической системы в 1985 г., когда Коммунистическая партия являлась доминирующим политическим институтом страны, осуществлявшим надзор за школами и средствами массовой информации, искусством и общественными организациями, правительством и судами. В связи с этим все ячейки диаграммы в столбце, обозначенном «Коммунистическая партия», окрашены в черный цвет, равно как и все ячейки в столбце «Бюрократия». Хотя такие социальные институты, как семья, трудовой коллектив, искусство и группы по увлечениям, оказывали некоторое влияние на реализацию функций системного уровня — социализацию, рекрутирование и коммуникацию, именно Коммунистическая партия и государственная бюрократия определяли осуществление функций на уровне политического процесса. Опекаемые ими средства массовой информации были в 1985 г. ключевым органом коммунистической политической социализации и коммуникации, тогда как парламент оставался податливым инструментом ратификации решений, принятых партией и бюрократией. Не существовало никаких политических партий, кроме Коммунистической, и допускались только те организованные группы интересов, ко-

торые были ею санкционированы. Поскольку в стране не было института президентства, наиболее влиятельным должностным лицом являлся Генеральный секретарь КПСС.

К 1998 г., как показано на рис. 2.5, политическая система России претерпела кардинальные изменения. Появление на диаграмме значительного числа густо зачерненных ячеек свидетельствует о том, что в политическом процессе стали принимать участие помимо Коммунистической партии и многие другие структуры. Важнейшие новые полномочия в сфере выработки политического курса получили прежде всего парламент, независимые политические партии и региональные правительства. Неизмеримо расширилась свобода простых граждан артикулировать свои интересы и организовываться для их продвижения. Могущество Коммунистической партии, утратившей монопольную позицию и статус государственной, существенно сократилось, и она начала придерживаться парламентских правил игры. Государственная бюрократия осталась важным элементом политической системы, хотя и начала облачаться в псевдокоммерческие одежды, приспособляясь к новым тенденциям развития — в направлении рыночной экономики. Пост президента, занятый Борисом Ельциным, превратился в основной институт определения политического курса. Право президента формировать политику посредством указов, инертность многочисленной государственной бюрократии, а также неспособность парламента добиваться соблюдения принятых им законов и слабость его связей с электоратом подрывали роль данного органа в выработке политического курса и осуществлении функций надзора. Вместе с тем парламент вполне адекватно представлял многообразие существовавших в стране позиций и играл ключевую роль в агрегации интересов и определении политической линии.

Представленный здесь краткий сравнительный анализ наглядно показывает то, как может применяться структурно-функциональный подход. Этот подход позволяет исследовать формы реализации сходных функций в разных странах или в одной и той же стране в разные периоды. Точно так же мы можем рассмотреть изменения или расхождения в функциях аналогичных структур во временном разрезе или же в условиях различных политических систем. Когда речь идет о стране, переживающей, подобно России 1990-х годов, период быстрых и резких перемен, такие рамки помогают анализировать изменения в распределении власти между важнейшими институтами, составляющими политическую систему. Ни структурный, ни функциональный анализ сам по себе не дает полной картины. Структурный анализ обеспечивает нам информацию о количестве политических партий, о строении законодательного органа, об устройстве исполнительной и судебной ветвей власти, средств массовой информации, групп интересов и других элементов политической системы, о тех правилах и нормах, на основе которых они действуют. Функциональный анализ

показывает, как эти институты и организации взаимодействуют в процессе выработки и осуществления политических курсов. Во второй части книги мы более конкретно рассмотрим функции различных политических институтов, остановимся на многообразии групп интересов и их функциях, обсудим структурно-функциональные характеристики партийных систем, законодательных органов, исполнительной власти и кабинетов. Здесь же мы просто проиллюстрировали метод и его преимущества.

## Политический курс: осуществление, результат и оценка

Возникает важный вопрос: каким образом эти различия в структуре и функциях сказываются на интересах, нуждах и стремлениях людей? На приводившихся ранее рис. 2.1 и 2.3 зафиксирована взаимосвязь между тем, что происходит в политике, с одной стороны, и в обществе — с другой. Структурно-функциональные различия определяют характер компромиссов между политической сферой и окружением и важность подобных компромиссов с точки зрения таких целей и задач, как социальное обеспечение, справедливость, свобода, равенство, мир и процветание. Стрелки в левой части рис. 2.3 обозначают сигналы входа, образуемые требованиями и поддержками, исходящими из общества и международной системы, а также независимыми инициативами политических лидеров и чиновников. Стрелки, расположенные в правой части рисунка, отображают сигналы выхода и результаты, т.е. конечные продукты политического процесса, то, что правительство делает для своего народа и как оно действует по отношению к нему.

Необходимо проводить различия между усилиями (тем, что правительство делает) и реальными результатами этих усилий. Правительства могут расходовать одинаковые средства на образование, здравоохранение или оборону, но с разной отдачей. На эффективность политики влияют не только квалификация и расторопность правительства или его разложение, но и культурные, экономические и технологические основы общества и изменения в окружающей среде. Американцы тратят больше средств (в расчете на душу населения) на образование, чем любая другая нация в мире, однако их дети хуже успевают по важнейшим дисциплинам, нежели дети из некоторых других стран, чьи расходы на образование существенно ниже. В прошлые десятилетия Соединенные Штаты Америки и Советский Союз расходовали на оборону гигантские суммы, но тем не менее не могли справиться с маленькими странами, решившими сопротивляться любой ценой, и эти военные неудачи привели к внутреннему ослаблению обеих стран. Результаты государственной политики никогда полностью не определяются наро-

дом и его лидерами, о какой бы стране мира ни шла речь. Ситуация во внутреннем окружении, обстановка в более широком внешнем мире и происходящие там события, не говоря уже о простой случайности, могут обречь на неудачу любые самым тщательным образом продуманные и разработанные программы или планы. Мы называем конечную продукцию политической системы — ее извлечения, распределения, регулирования и символические акты — ее исполнением.

Наконец, для того, чтобы оценить функционирование политических систем, мы должны еще больше отстраниться от происходящего и рассмотреть всю ситуацию в целом, т.е. политическую систему, процесс и курс, а также окружение. Дать такую оценку весьма сложно, поскольку люди ценят разные вещи и делают неодинаковый упор на то, что ценят. Мы определяем те вещи, которые люди могут ценить как «блага». В главе 7 мы обсуждаем блага, ассоциирующиеся с уровнем системы (такими показателями, как стабильность или адаптируемость политических институтов), с уровнем процесса (например, политическое участие граждан) и с уровнем политического курса (благополучие, безопасность и свобода). Чтобы дать оценку функционированию данной политической системы, мы должны посмотреть на каждую из этих трех сфер и оценить исполнение и результаты. Кроме того, мы должны иметь информацию о том, как эти результаты воздействуют на индивидов и подгруппы общества, о тех особых изменениях, которые часто упускаются из виду при представлении средних показателей, и не забывать о необходимости жить не только сегодняшним днем, но и создавать условия для будущего развития. Последняя задача стоит как перед бедными нациями, которые стремятся выжить и облегчить нынешние страдания и одновременно улучшить завтрашнюю долю своих детей, так и перед нациями богатыми, которые должны позаботиться о том, чтобы их детям не пришлось расплачиваться за загрязнение окружающей среды и истощение природных ресурсов вследствие бездумной экологической политики в прошлом.

## Ключевые понятия

Агрегация интересов  
Артикуляция интересов  
Вынесение судебных решений  
Выработка политического курса  
Государства  
Извлечение  
Институт  
Коммуникация  
Осуществление  
Политическая коммуникация  
Политическая система

Политическая социализация  
Политический режим  
Политическое рекрутирование  
Правительство  
Распределение  
Реализация политики  
Регулирование  
Режим  
Результаты  
Сигналы входа  
Сигналы выхода

Символические функции  
Система  
Системные функции  
Средства коммуникации  
Структура

Структурно-функциональный подход  
Функция  
Функции политического курса  
Функции процесса

### Рекомендуемая литература

- Almond G.A., Powell G.B.* Comparative Politics: A Theoretical Approach. N.Y., 1996.
- Collier D.* The Comparative Method. — In: Finifter A.W. (ed.) Political Science: The State of Discipline II. Washington, 1993.
- Dogan M., Pelassy D.* How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics. Chatham, NJ, 1990.
- Goodin R.E., Klingmann H.-D.* A New Handbook of Political Science. N.Y., 1996 (chs. 2–3, part 4).
- King G., Keohane R.O., Verba S.* Scientific Inference in Qualitative Research. N.Y., 1993.
- Lichbach M., Zuckerman A.* Comparing Nations: Rationality, Culture, and Structure. N.Y., 1993.
- Przeworski A., Teune H.* The Logic of Comparative Social Inquiry. N.Y., 1970.

### Примечания

1. A. de Tocqueville to E. de Chabrol. Oct. 7. 1831. And L. de Kergolay. Oct. 18. 1847// Tocqueville A. de. Selected Letters on Politics and Society. Berkeley, 1985, pp. 59, 191.
2. См. также: *Pierson G. W.* Tocqueville and Beaumont in America. N.Y., 1938.
3. *Barker E.* (ed.) The Politics of Aristotle. L., 1977, p. 386.
4. *Dahl R. A.* Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, CT, 1971.
5. *Bennett A., George A.* An Alliance of Statistical and Case Study Methods: Research on the Interdemocratic Peace//APSA-CP: Newsletter of the APSA Organized Section in Comparative Politics, vol. 9, № 1:6.
6. *Tocqueville A. de.* The Old Regime and the French Revolution. N.Y., 1955.
7. *Skocpol Th.* States and Social Revolutions. N.Y., 1979.

# Система, процесс и политический курс



## Политическая культура и политическая социализация



### Политическая культура

Острое чувство патриотизма американцев, почтительное отношение японцев к политическим элитам, склонность французов к инакомыслию и протесту — все это примеры того, как культурные нормы могут формировать политическую жизнь. Наши установки и ценности влияют на то, как мы действуем; это справедливо и по отношению к политике. Функционирование политических институтов отражает, по крайней мере частично, позиции, нормы и ожидания граждан. Так, англичане используют свои конституционные установления для поддержания своей свободы, в то время как в Южной Африке и Северной Ирландии те же самые институты были превращены в средства подавления. В периоды системных изменений поддержка со стороны общественности может облегчить становление нового режима, тогда как отсутствие такой поддержки способно подточить основы политической системы. Для того чтобы понять тенденции нынешнего и будущего поведения какой-либо нации, мы должны отталкиваться от общественных установок в области политики и их роли в политической системе, т.е. от того, что мы называем национальной **политической культурой**.

Политическая культура не объясняет всего, что происходит в политике. Даже люди со сходными ценностями и навыками будут действовать по-разному, сталкиваясь с разными возможностями или проблемами. Аналогичным образом, было бы неверно полагать, что политическая культура есть нечто неизменное. Новый жизненный опыт



может изменить установки индивидов: например, крестьяне, мигрировавшие в город, усваивают нормы, связанные с городским образом жизни. Это означает, что политическая культура является ключевым элементом постижения политической жизни в страновом или временном разрезе. Если мы не будем ее учитывать, мы не поймем, как же действительно функционирует политика.

Настоящую главу открывает обзор важнейших составляющих политической культуры. Затем мы обсудим политическую социализацию, т.е. то, как индивиды вырабатывают свои политические позиции и тем самым коллективно формируют свою политическую культуру. В заключение будут рассмотрены общие тенденции развития политической культуры в современном мире.

### Три уровня политической культуры

Политическая культура нации включает в себя три уровня ориентаций граждан: их отношение а) к политической системе, б) к политическому процессу, в том числе к процессу определения политического курса, и в) к результатам и следствиям реализации политического курса (см. табл. 3.1). Ориентации *системного уровня* отражают представления граждан и их лидеров о ценностях и организациях, скрепляющих политическую систему. Идентифицируют ли себя граждане с нацией и принимают ли общую систему управления? В ориентациях *уровня процесса* отражены представления о том, как должна действовать политика, а также отношение индивидов к политическому процессу. Ориентации *уровня политического курса* касаются того, что граждане и их лидеры ожидают от политического курса прави-

Таблица 3.1

Три ракурса политической культуры

Ракурсы политической культуры	Примеры
Система	Национальная гордость Национальная идентичность Легитимность правительства
Процесс	Принципы построения правительства Роль граждан
Политический курс	Понимание политических прав Роль правительства Приоритеты политического курса правительства Уровень политической системы

тельства. На достижение каких целей должна быть направлена правительственная политика и как эти цели должны достигаться?

### Уровень политической системы

Важность ориентаций по отношению к политической системе определяется тем, что через них проходят базовые приверженности политической системе и нации. Наглядным образцом данного аспекта политической культуры является чувство национальной гордости (рис. 3.1). Такая гордость, похоже, сильнее всего проявляется у тех наций, которые имеют длительную историю и выраженное чувство патриотизма, — наиболее показательным примером здесь служат Соединенные Штаты Америки. Во времена политической напряженности подобное чувство общей идентичности и общей национальной истории часто солидаризует людей. Напротив, уровень национальной гордости довольно низок в Японии и Германии — двух нациях, преодолевших националистические настроения вследствие отторжения тех режимов, которые существовали там перед Второй мировой войной и связанных с ними эксцессов. В других случаях этническая принадлежность, язык или история разделяют народ, что может подорвать идентичность и в конечном итоге привести к конфликтам и расколу.

Успешность политического процесса зависит также от легитимности политической системы. Уровень легитимности высок, когда граждане считают себя обязанными подчиняться законам. Когда они не видят оснований для следования законам или же соблюдают их только из страха, уровень легитимности низок.

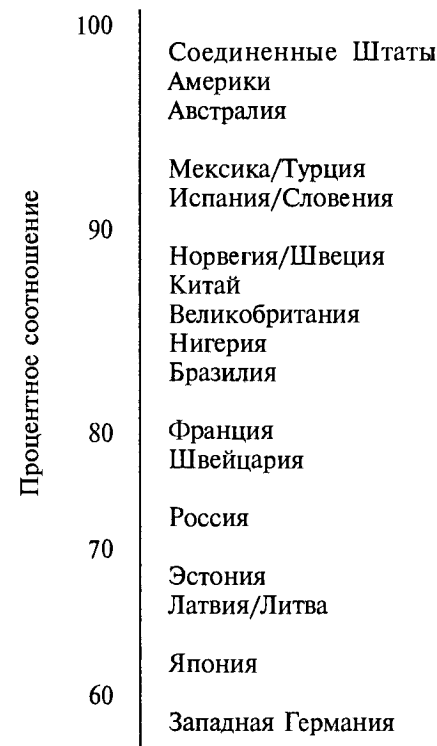


Рис. 3.1. Проявленность чувства национальной гордости (%).

Источник: World Values Survey 1995–1998; данные по Франции и Великобритании — World Values Survey 1990. Приводимые цифры фиксируют долю «очень гордящихся» и «гордящихся».

Поскольку правительству гораздо легче функционировать, если граждане признают легитимность политической системы, практически все правительства, даже самые жестокие и склонные к насилию, пытаются заставить граждан поверить в необходимость подчинения законам. Политическая система и правительство, обладающие высоким уровнем легитимности, более эффективны в плане определения и воплощения в жизнь политических курсов, им, как правило, проще справляться с трудностями и резкими изменениями.

Граждане могут наделять правительства легитимностью по разным причинам. В традиционном обществе легитимность может определяться тем, что властитель унаследовал трон, или же тем, что он соблюдает религиозные обычаи, скажем, приносит жертвы или исполняет ритуалы. В современных демократиях легитимность властей связана с их избранием в ходе конкурентных выборов и с соблюдением ими конституционных процедур. В других политических культурах лидеры могут основывать свои претензии на легитимность на своем особом предназначении, мудрости или идеологии, которая, по их утверждениям, изменит жизнь граждан к лучшему, даже если правительства не удовлетворяют их нужды и не следуют предписанным процедурам [1].

Но что бы ни лежало в основе легитимности — традиция, идеология, гражданское участие или особая политика, она образует тот фундамент, на котором строится взаимопонимание между гражданами и политическими властями. Граждане подчиняются законам, и в ответ правительство выполняет обязательства, заложенные в условиях легитимности. Покуда правительство выполняет эти обязательства, оно ожидает, что общественность будет повиноваться, поддерживать его и действовать соответствующим образом. Если легитимность нарушена — разорвана линия наследования, ниспровергнута конституция или игнорируется господствующая идеология, правительство может столкнуться с сопротивлением, а то и с восстанием.

В системах с низким уровнем легитимности или там, где провозглашенные основания легитимности не приняты обществом, люди часто прибегают к насилию для разрешения политических разногласий. Легитимность может быть подорвана там, где граждане 1) оспаривают границы политической системы, как в Северной Ирландии или частях бывшей Югославии, 2) отвергают существующие в данный момент принципы рекрутирования лидеров и определения политического курса, как это произошло, когда филиппинцы вышли на улицы и потребовали низложения Фердинанда Маркоса и проведения свободных выборов, или 3) утрачивают веру в то, что в процессе политического торга лидеры делают все от них зависящее для принятия тех законов, которые требуются, или в то, что руководство соблюдает должные процедуры, как, например, случилось, когда индонезийцы протестовали против ухудшения условий жизни при режиме Сукарно.

Распад Советского Союза в начале 1990-х годов был обусловлен тем, что там встали проблемы легитимности всех трех типов (см. главу 12). С утратой коммунистической идеологией своих легитимационных возможностей исчезла та база, на которой в условиях мультиэтничности и отсутствия единого языка строилось национальное политическое сообщество. Аналогичным образом, вследствие общей потери доверия к Коммунистической партии как к доминирующей структуре политической системы многие стали требовать установления новых порядков. Наконец, дефицит продуктов питания и товаров народного потребления подорвал доверие людей к непосредственному экономическому и политическому курсу правительства. Попытки советского президента Михаила Горбачева сразу справиться со всеми этими тремя проблемами не увенчались успехом.

### Уровень политического процесса

Второй уровень политической культуры включает в себя то, что люди ожидают от политического процесса. Если вы англичанин или, скажем, нигериец, то что вы думаете о системе управления, об институтах политической системы и что требуется от вас как от гражданина?

К уровню политического процесса относятся прежде всего позиции по вопросу о форме правления. В начале XX в. в мире существовало множество разнообразных политических систем. В Европе набирал силу фашизм, в Советском Союзе укреплялся коммунистический режим, колониальные администрации управляли значительной частью мира, а Западная Европа и Северная Америка старались сохранить демократию в море противоборствующих течений. Если бы в то время проводились опросы общественного мнения, жители различных стран, вероятно, высказались бы в пользу своих политических систем.

Сегодня многие из тогдашних форм правления уже не столь широко распространены. Китай и Куба остаются цитаделями коммунизма, однако последний уже не воспринимается в качестве прогрессивной силы преобразования мира. В некоторых государствах все еще сохраняются автократические или теократические системы правления. Вместе с тем всемирная волна демократизации 1990-х годов привела к резкому росту популярности демократических принципов. В настоящее время эти принципы, похоже, пользуются одобрением большинства людей в мире, даже если те придерживаются разных позиций по вопросу о том, как их следует применять [2]. В долгосрочной перспективе, видимо, можно ожидать, что представления граждан о том, как политическая система должна быть организована, будут согласовываться с реально существующими институтами управления.

В тесной связи с описанным выше находится такой аспект политической культуры, как представления граждан о своей политичес-

кой роли. Вообще говоря, существуют три разные модели, определяющие роль граждан в политическом процессе [3]. Участники реально или потенциально включены в политический процесс. Они информированы о политической жизни и предъявляют требования к политической системе и в зависимости от исполнения этих требований даруют свою поддержку политическим лидерам. Подданные пассивно подчиняются государственным чиновникам и законам, но не голосуют и активно не вовлечены в политическую жизнь. Прихожане имеют весьма смутные представления о правительстве и политике. Это могут быть неграмотные сельские жители, живущие в отдаленных местностях, или просто люди, которые игнорируют политику и ее влияние на их жизнь.

Как показано на рис. 3.2, в гипотетической современной промышленной демократии заметную часть граждан (скажем, 60%) составляют участники, где-то порядка одной трети — простые подданные,

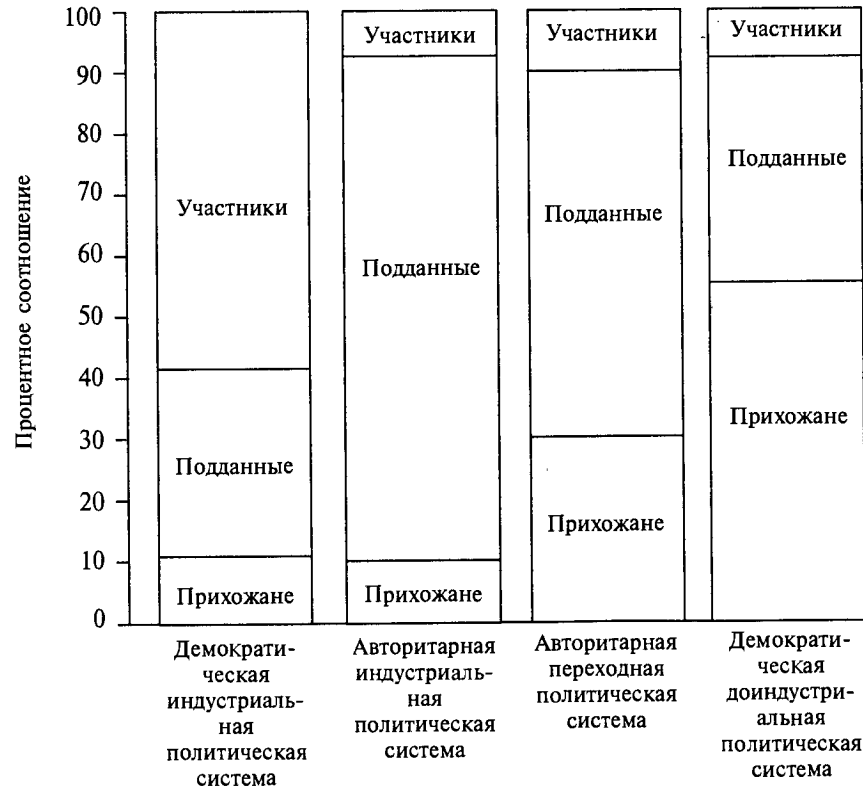


Рис. 3.2. Модели политической культуры: ориентации на включенность в политический процесс.

и лишь небольшая группа относится к категории прихожан. Подобное распределение обеспечивает достаточное число политических активистов, чтобы гарантировать конкуренцию между политическими партиями и ощутимую явку избирателей, равно как и критические аудитории для дебатов по политическим вопросам между партиями, кандидатами и группами давления. Вместе с тем не все граждане испытывают потребность в политической активности или считают нужным беспокоиться по поводу политической системы.

Вторая колонка на рис. 3.2 отражает модель, которая, по нашим предположениям, должна существовать в высокоиндустриализованных авторитарных обществах, подобных бывшим коммунистическим нациям Восточной Европы. Незначительное меньшинство граждан вовлечено там в деятельность однопартийной системы, которая пронизывает собой общество, надзирает за ним и определяет его политический курс. Большинство остальных граждан мобилизованы как подданные политическими институтами — политическими партиями, бюрократией, подконтрольными правительству средствами массовой информации. Граждане поощряются и даже принуждаются к символическому голосованию в поддержку системы на выборах, к уплате налогов, к подчинению распоряжениям и к принятию назначенных им сфер занятости. Благодаря эффективности современной социальной организации и массовой коммуникации, а также усилиям авторитарных властных структур лишь весьма небольшая часть граждан не осведомлена о правительстве и его влиянии на ее жизнь. Если подобное общество внезапно попытается демократизировать свою политическую жизнь, многим гражданам придется учиться быть участниками, равно как и демократами.

В третьей колонке показана авторитарная система в обществах, которые лишь частично индустриализованы и модернизированы, типа Египта и Таиланда. Несмотря на авторитарное политическое устройство, некоторые участники (например, студенты и интеллектуалы) выступают против системы и пытаются изменить ее с помощью убеждения или более энергичных акций протеста. Привилегированные группы вроде предпринимателей и землевладельцев заняты обсуждением государственных проблем и лоббированием. Большинство людей в такого рода системах являются подданными, которые осведомлены о правительстве и подчиняются законам, но никаким другим образом не участвуют в общественных делах. Прихожане — нищие и неграмотные жители трущоб, крестьяне и сельскохозяйственные рабочие — практически не имеют осознанных контактов с политической системой.

Четвертый из приводимых примеров — демократическая доиндустриальная система, возможно, аналогичная существующей в Индии, с преимущественно сельским, неграмотным населением. В такой стране крайне мало политических участников, к которым относятся главным образом высокообразованные лица свободных профессий,

## Уровень политического курса

На политическую жизнь страны также влияют представления общест-венности о том, что такое хорошее общество и как его достичь. Од-ним из компонентов данного аспекта политической культуры являются представления о том, каким дол-жно быть общее вмешательство правительства в жизнь общества и экономику. Следует ли прави-тельству управлять экономикой или же экономическая актив-ность должна регулироваться правами частной собственности и рыночными силами? Следует ли правительству проводить ин-тервенционистскую политику в социетальных вопросах или же оно должно придерживаться ми-нималистской стратегии? Не-прекращающиеся дебаты по по-воду «больших» и «малых» пра-вительств в демократических государствах, противостояние между социалистическим и ры-ночным типами хозяйства отра-жают различия в представлени-ях о рамках правительственной активности.

Рис. 3.3 иллюстрирует степень кросс-национальных различий в общественном восприятии того, должно ли государство гаранти-ровать каждому гражданину оп-ределенный уровень благососто-яния. Разброс мнений весьма значителен. В том, что предостав-ление таких гарантий входит в функции правительства, убежде-ны почти две трети населения Чили и Латвии и лишь шестая часть американцев. В целом, по-добные воззрения более распро-странены в развивающихся стра-нах и бывших коммунистических нациях Восточной Европы, что

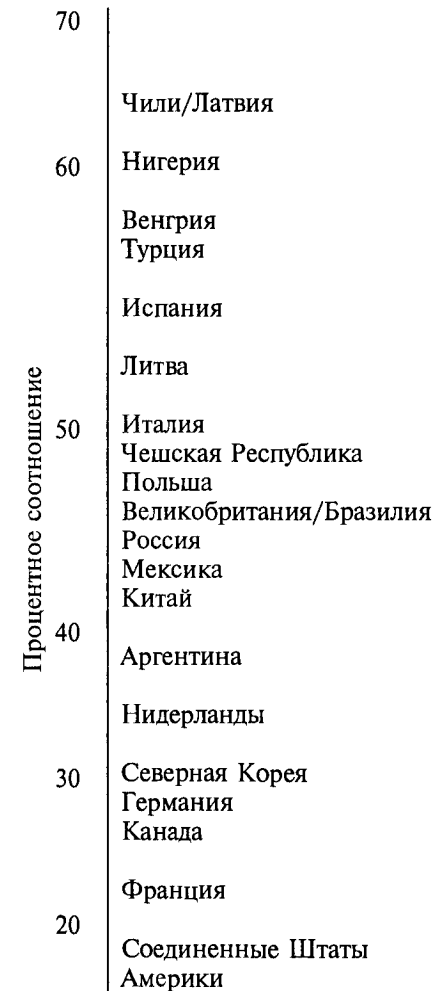


Рис. 3.3. Доля согласных с тем, что государство должно гарантировать каждому гражданину определен-ный уровень благосостояния.

Источник: World Values Survey, 1990–1991.

предприниматели и землевладельцы. На жизни значительно большего числа граждан — служащих, рабочих и, вероятно, самостоятельных фермеров — непосредственно сказываются государственное налого-обложение и другие аспекты правительственной политики. Но наи-большую группу граждан составляют неграмотные сельскохозяйствен-ные рабочие и крестьяне, чьи представления об общенациональной политике и участие в ней минимальны. В подобном обществе крайне сложно создать корпус более сознательных граждан, которые могли бы осмысленно участвовать в политической жизни и формировать го-сударственный курс с помощью демократических средств.

В целом можно сказать, что распределение этих культурных моде-лей связано с тем типом политического процесса, который граждане ожидают и поддерживают. Так, демократия, как правило, отождеств-ляется с более участнической политической культурой. Хотя автори-тарные государства могут принимать различные формы — от комму-нистической до диктаторской и теократической, они обычно бывают более устойчивы, когда среди населения преобладают подданные и прихожане. Общественное согласие с принципами, лежащими в ос-нове этих особых политических систем, — другой существенный эле-мент политической культуры. При прогнозировании того, как будет протекать политический процесс и насколько устойчивым он окажет-ся, важно учитывать также степень соответствия между культурными ориентациями и институциональными формами.

Еще одна значимая черта политической культуры уровня процес-са — представления граждан о других группах и о собственной груп-повой принадлежности. Доверяют ли индивиды своим согражданам? Считают ли они, что общество делится на социальные классы, кон-фессиональные группы или этнические общины? Идентифицируют ли они себя с особыми фракциями или партиями? Что они думают о группах, к которым не принадлежат? Когда между людьми существу-ет доверие, они более склонны к совместной борьбе за достижение политических целей, а лидеры групп проявляют бóльшую готовность к образованию коалиций [4]. Управление крупными нациями требует формирования широких коалиций, поэтому там необходим высокий уровень доверия между лидерами, позволяющий вести переговоры и обеспечивать их честность.

Альтернативой доверия является враждебность, которая может разрушить межгрупповые и межличностные отношения. Трагические примеры этнических, религиозных и идеологических конфликтов во многих странах (например, в Руанде, Ливане, Северной Ирландии и в бывшей Югославии) показывают, как просто враждебность может перерасти в насилие и агрессивные действия. Запасы уважения к че-ловеческой жизни и достоинству в современном мире крайне неве-лики.

отражает как социоэкономический контекст, так и политико-идеологические установки. Правительства традиционно играют большую роль и в некоторых западных нациях, в частности в Великобритании и Испании. Там, где общественность настроена на широкие функции правительства, объем правительственной активности, скорее всего, будет возрастать в соответствии с общественными ожиданиями.

Ожидания в области политического курса включают в себя также спрос на конкретные политические меры [5]. Некоторые цели, реализуемые посредством политического курса, скажем, материальное благосостояние, ценится практически всеми. Озабоченность другими варьируется от нации к нации и зависит от положения дел в данной стране и ее культурных традиций. Жители развивающихся стран более склонны фокусировать внимание на государственном финансировании базовых служб, обеспечивающих общественное благосостояние. Развитые индустриальные общества сами обеспечивают удовлетворение первоочередных потребностей граждан, и в таких обществах людей могут больше волновать вопросы, связанные с качеством жизни, такие, как защита природы или даже государственная поддержка искусства. Одним из важнейших показателей эффективности функционирования правительства является его способность удовлетворять ожидания своих граждан по поводу политического курса.

Другой набор ожиданий касается функционирования правительства. Некоторые культуры уделяют главное внимание результатам правительственной деятельности, например обеспечению благосостояния и безопасности. Другие делают также упор на то, как протекает политический процесс, и включают в себя такие ценности, как власть закона и процессуальная справедливость. Большое значение власти закона придается, например, в Германии. В то же время многие развивающиеся страны, где политические отношения имеют личностный характер, менее склонны придерживаться рамок закона.

Наконец, сочетание усвоенных в ходе обучения ценностей и стратегий, с одной стороны, и социальных условий — с другой, может привести к совершенно разному пониманию того, как добиться желанных общественных результатов. Например, как показало одно исследование, 73% итальянских парламентариев согласны с тем, что правительство, желающее помочь бедным, будет вынуждено делать это за счет богатых. Только 12% членов английского парламента придерживаются столь твердой позиции по данному вопросу [6].

### Культурная согласованность

Рассматривая проблемы политической культуры, мы исходим из убеждения в том, что в стабильных политических системах политические структуры и политическая культура подкрепляют друг друга.

Сложно поддерживать демократию в стране, где нет настроенных на участие демократов, точно так же, как трудно сохранять авторитарное государство, если граждане стали политически искушенными и хотят участвовать в политической жизни. Действительно, одна из важнейших проблем современного мира заключается в том, может ли быть успешным демократический переход, начавшийся в 1990-х годах в Восточной Европе, Латинской Америке и Восточной Азии. Ответ на этот вопрос будет в значительной части зависеть от политических культур соответствующих наций.

Рис. 3.4 иллюстрирует соотношение между историей и политической культурой. На нем зафиксирована степень общественного удовлетворения функционированием демократии в трех группах стран, причем каждый изображенный там овал представляет отдельную страну. Легко увидеть, что удовлетворенность демократией выше всего в первой группе, куда входят устойчивые и подлинно демократические нации — прежде всего укоренившиеся демократии Западной Европы и Северной Америки. Заметно ниже степень политической удовлетворенности во второй группе, к которой относятся недавно образовавшиеся нации с высокоразвитыми демократическими структурами (в эту категорию попадает ряд латиноамериканских и восточноевропейских наций). Наконец, на наиболее низком уровне находится политическая удовлетворенность в третьей группе, включающей в себя нации с

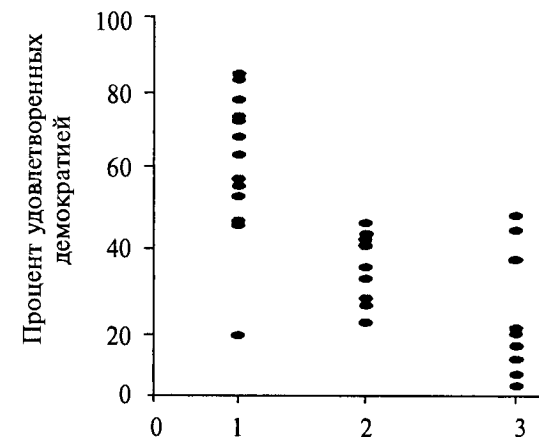


Рис. 3.4. Соотношение между демократическим опытом и политической поддержкой демократии.

Источники: подсчитано на основе данных о возрасте систем, приведенных в работе: Gurr T. Polity III; данные о степени удовлетворенности функционированием демократии взяты из: Klingemann H.-D. Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis//Norris P. (ed.) Critical Citizens: Global support for Democratic Government. Oxford, 1999, table 2.10.

новыми политическими системами и слабыми демократическими структурами вроде государств, появившихся на территории бывшего Советского Союза. В этих нациях структура и культура совпадают лишь частично [7].

Возникает вопрос: является ли удовлетворенная и демократическая общественность порождением демократии или же наличие соответствующей политической культуры ведет к появлению демократической политической системы? Безусловно, взаимосвязь здесь двоякого рода. Например, непосредственно после Второй мировой войны немцы были гораздо меньше настроены в пользу демократии, чем сейчас, однако спустя поколение их политическая культура изменилась под влиянием политических институтов и политического опыта [8]. Вместе с тем тот факт, что демократия в Великобритании устояла в тяжелые времена «великой депрессии» и Второй мировой войны, объясняется, по крайней мере частично, поддержкой британским народом демократического процесса. Важный вывод заключается в том, что, как правило, имеется взаимосвязь между политической культурой и политическими структурами.

#### Консенсусные и конфликтные политические культуры

До сих пор мы описывали политическую культуру как нечто присущее нации, однако ценности и убеждения варьируются и внутри наций. С точки зрения позиций по вопросам государственной политики или, глубже, представлений о легитимных правительственных и политических порядках, политические культуры могут быть консенсусными либо конфликтными. В консенсусных политических культурах обычно существует согласие между гражданами по поводу соответствующих механизмов принятия политических решений, а также по поводу важнейших проблем, стоящих перед обществом, и путей их разрешения. В конфликтных политических культурах представления граждан резко расходятся, причем такие расхождения часто касаются как легитимности режима, так и путей разрешения важнейших проблем.

Если в стране налицо глубокие расхождения в политических установках и они сохраняются в течение длительного времени, в ней могут развиваться особые субкультуры. В рамках таких субкультур граждане могут придерживаться резко различающихся между собой точек зрения по крайней мере на некоторые важнейшие политические вопросы, скажем, на вопрос о национальных границах, о природе режима или о правильной идеологии. Обычно представители разных субкультур вступают в разные политические партии, входят в разные группы интересов, читают разные газеты и даже имеют отдельные общественные клубы и спортивные объединения. Поэтому формы обучения их политической жизни весьма разнятся. Подобные организационные

различия были когда-то присущи Италии и Нидерландам, а сегодня они свойственны населению Индии и России.

Там, где политические субкультуры накладываются на этнические, национальные или религиозные разногласия, как в Северной Ирландии, Боснии и Ливане, соответствующие расхождения могут приобретать устойчивый и угрожающий характер. Распространенные в свое время в США упования на то, что все группы иммигрантов будут ассимилированы в единую американскую культуру, не оправдались. Так, многие американцы английского, ирландского, немецкого, скандинавского, еврейского, итальянского, африканского, мексиканского или азиатского происхождения сохраняют в вопросах политики и политического курса те же пристрастия, что и их этнические собратья [9]. Проводником и опорой таких влияний выступают семья, община, школа, референтная группа (группа равных), группы интересов, политические партии и средства массовой информации. Фрагментация Советской империи, распад Югославии, стремление к независимости и сецессии в особых в этническом плане регионах (например, сепаратистские движения в Шотландии или в Африке) — все это отражает неослабную способность языка, культуры и исторической памяти создавать и поддерживать чувство этнической и национальной идентичности среди частей современных государств. Как уже отмечалось в главе 1, Самуэль Хантингтон предсказывал, что в будущем столетии основным источником политического конфликта станут те регионы мира, где сталкиваются важнейшие традиционные культуры [10].

#### Политическая социализация

Политическая культура подкрепляется либо меняется по ходу приобретения людьми своих установок и ценностей. Для обозначения путей формирования политических ценностей и передачи политической культуры от одного поколения к другому мы используем понятие *социализация*. Большинство детей приобретают элементарные, но отчетливые политические установки и приобщаются к соответствующим моделям поведения еще в относительно раннем возрасте [11]. Некоторые из таких установок будут с течением времени эволюционировать и меняться, но другие могут оставаться частью политического «я» индивида на протяжении всей его жизни.

В каждый конкретный момент политическое «я» индивида представляет собой комбинацию ряда различных мнений и установок. На наиболее глубинном уровне расположены общие идентификации и убеждения, такие, как национальное самосознание, представления о своей этнической и классовой принадлежности, религиозные и идеологические приверженности и фундаментальное восприятие прав и

обязанностей в обществе. Расхождения между этническими и религиозными группами часто воспринимаются столь остро именно потому, что они основаны на глубинном самовосприятии. На промежуточном уровне находятся менее эмоционально насыщенные установки индивидов по отношению к политической жизни и правительственным институтам. Наконец, существуют более непосредственные суждения по текущим событиям, политическим курсам, проблемам и персоналиям. Установки всех этих трех уровней могут меняться, но те, которые относятся к первой категории, обычно раньше всего приобретаются, чаще других закрепляются и, как правило, бывают наиболее устойчивыми.

Рассматривая проблему политической социализации и обучения, следует обратить внимание на три общих момента. Во-первых, социализация может быть прямой и косвенной. Социализация является прямой, когда она подразумевает непосредственную передачу информации, ценностей или мнений о политике. Уроки гражданского обучения в общеобразовательных школах есть прямая политическая социализация, равно как и индокринация детей исламскими фундаменталистами в таких странах, как Иран и Пакистан. Коммунистические политические системы также активно использовали индокринационные программы. Политическая социализация имеет косвенный характер, когда формирование политических взглядов происходит непреднамеренно, под влиянием собственного опыта. Особенно важную роль подобная косвенная политическая социализация играет в раннем детстве. Так, взаимоотношения ребенка с родителями, учителями или друзьями чаще всего сказываются на отношении индивида к политическим лидерам и своим согражданам во взрослой жизни. Нередко бывает и так, что человек, чье детство пришлось на времена лишений и тягот, став взрослым, выказывает большую озабоченность экономическим процветанием.

Во-вторых, социализация продолжается на протяжении всей жизни индивида. Ранние семейные влияния могут выработать у человека исходные ценности, однако дальнейший жизненный опыт — приобретение к новым социальным группам и ролям, переезд из одной части страны в другую, восхождение по социальной лестнице или утрата прежних позиций, рождение детей, приобретение или потеря работы — способен изменить его политические воззрения. Более драматичный опыт, скажем, когда человек эмигрирует в другую страну либо когда ему приходится пройти через войну или депрессию, может резко поменять даже основополагающие политические установки. По всей видимости, подобные события сильнее всего влияют на молодежь, которая только-только включается в политическую жизнь, например на тех, кто в первый раз участвует в голосовании, однако они так или иначе сказываются на большинстве людей.

Наконец, принятые в обществе модели социализации могут иметь либо *унифицирующий*, либо *разобщающий* характер. Некоторые собы-

тия, скажем, международный конфликт или утрата популярного государственного деятеля, способны примерно одинаково повлиять на всю нацию. Совсем по-иному воздействует на общество наличие там субкультур, исполняющих особые модели социализации. Социальные группы, обеспечивающие своих членов собственными газетами, собственными соседскими группами, а то и собственными школами, нередко вырабатывают отчетливые субкультурные установки. Влияние подобных разобщающих моделей социализации на общество может оказаться исключительно сильным.

## Агенты политической социализации

В любом обществе индивиды подвергаются воздействию агентов политической социализации — институтов и организаций, влияющих на политические установки. Некоторые из таких институтов и организаций, скажем, уроки гражданского обучения в школе, являются прямыми источниками политического образования, специально предназначенными для достижения этой цели. Другие, такие, как группа, с которой проводится досуг, или трудовой коллектив, как правило, воздействуют на политическую социализацию косвенным образом.

### Семья

Прямое и косвенное влияние семьи — первого источника политической социализации, с которым сталкивается индивид, — глубоко и устойчиво. Семья оказывает осязаемое воздействие на формирование установок по отношению к власти. Участие в семейном принятии решений способно усилить у ребенка ощущение политической компетентности, обеспечивая необходимые для политического взаимодействия навыки и стимулируя активное включение в политическую систему во взрослом возрасте. Аналогичным образом, слепое повиновение решениям родителей может выработать у ребенка предрасположенность к выполнению роли политического подданного. Семья также формирует будущие политические установки, определяя место индивида в обширном социальном мире, устанавливая его этнические, языковые, классовые и религиозные связи и направляя его профессиональные и экономические устремления.

Произошедшая в последние десятилетия революция возможностей и ожиданий женщин оказала огромное воздействие на политическую жизнь развитых индустриальных наций. Тенденция к равенству полов в плане образования, занятости и профессии изменила структуру семьи. Сокращение половых различий в самовосприятии, распределении родительских ролей и отношениях к экономике и политической системе существенно повлияло на модели политического

### Приобщение к ценностям

В коммунистической Восточной Германии существовала специальная церемония для учащихся восьмых классов, знаменовавшая их вступление во взрослую жизнь. Ключевым моментом церемонии было торжественное подтверждение готовности соблюдать следующие четыре обязательства:

- Как юные граждане Германской Демократической Республики готовы ли вы преданно работать и сражаться за великие и благородные цели социализма и чтить революционное наследие народа?
- Как сыны и дочери рабоче-крестьянского государства готовы ли вы повышать свое образование, развивать свой ум, набираться мастерства в своем деле, постоянно учиться и использовать свои знания для осуществления наших великих гуманистических идеалов?
- Как достойные члены социалистического общества готовы ли вы сотрудничать со своими товарищами, уважать и поддерживать друг друга и всегда связывать собственное стремление к счастью со счастьем всех людей?
- Как подлинны патриоты готовы ли вы углублять дружбу с Советским Союзом, укреплять братские отношения с социалистическими странами, вести борьбу в духе пролетарского интернационализма, охранять мир и защищать социализм от любой империалистической агрессии?

рекрутирования, политического участия и государственной политики. То, каким образом модифицировалось воздействие семьи на процесс социализации вследствие большей открытости семейной жизни, равенства родителей и раннего приобщения детей к опыту яслей, пока еще только осмысливается. Изменение роли женщин может оказать громадное влияние на модернизацию общества, особенно в развивающемся мире [12].

### Школа

Школы дают подросткам знания о политическом мире и той роли, которую они в нем играют, а также более конкретные представления о политических институтах и отношениях. Кроме того, школы передают существующие в обществе ценности и установки. Они могут сыграть важную роль в формировании позиций относительно неписаных правил политической игры, в усвоении ценностей, касающихся дол-

га перед обществом, и становлении неформальных политических связей. Школы способны укрепить привязанность к политической системе и предоставить общие символы (такие, как флаг или клятва верности), стимулирующие эмоциональную преданность системе. Когда появляется новая нация или в старой нации приходит к власти революционный режим, он, как правило, тут же обращается к школе как к средству вытеснения «устаревших» ценностей и символов и замены их новыми, более гармонизирующими с новой идеологией.

В некоторых странах образовательные системы не только не обещивают унифицирующую политическую социализацию, но и пытаются привить разным группам совершенно разные навыки и установки. Например, вплоть до недавнего времени основная цель южноафриканской системы образования состояла в том, чтобы увековечить разобщенность между расами. Культура апартеида поддерживалась как через создание установок обособленности, так и за счет предоставления белому и цветному населению разных знаний и выработки у них разных навыков. Белые и чернокожие дети не общались между собой. Белые дети рано усваивали, что их родители и другие родственники видят в чернокожих людей второго сорта. В Южной Африке закон предписывал белым детям посещать только «чистые» в расовом отношении начальные и средние школы. Школьный опыт обычно подкреплял и усиливал установки, приобретенные белыми детьми в семье.

Образование чернокожего большинства резко отличалось от образования белых. После того как под давлением правительства было закрыто большинство школ при монастырях, в стране был создан отдельный правительственный департамент, который обеспечивал сегрегированное начальное образование для чернокожих детей. Даже в 1980-х годах правительство тратило на обучение белых во много раз больше (в расчете на ученика), чем на обучение черных [13]. Неудовлетворенность чернокожего населения качеством образования, равно как и их недовольство попытками правительства навязать преподавание на бурском языке (родном для большинства белых жителей Южной Африки), была в числе важнейших побудительных причин беспорядков, поставивших в 1990-х годах под вопрос политику господствующего положения белых в политической жизни страны. В настоящее время новое южноафриканское правительство занято решением крайне сложной задачи: ему нужно (при ограниченном бюджете) коренным образом изменить функции школьной системы, превратив ее из средства закрепления различий в поставщика объединяющих символов и равных навыков для детей всех рас.

Образование влияет также на политическое мастерство и ресурсы граждан. Образованные люди лучше осознают влияние правительства на свою жизнь и уделяют больше внимания политике. Чем выше образование, тем сильнее предрасположенность к самостоятельному мышлению, повышающая способность интерпретировать факты и действовать на



основе новой информации. Кроме того, образованные люди лучше информированы о политических процессах и участвуют в более широком круге политических акций. Такое воздействие образования прослеживается в исследованиях политических установок во многих странах [14].

### Религиозные институты

Существующие в мире религии являются носителями культурных и моральных ценностей, которые часто имеют выход на политику. Великие религиозные лидеры видели в себе учителей, и их последователи обычно пытаются повлиять на социализацию детей через школы, проповеди и религиозные службы. В отличие от модели, принятой в Соединенных Штатах, в большинстве наций существуют формальные связи между господствующей религией и правительством. В этих случаях религиозные ценности и государственный курс неизбежно накладываются друг на друга. Так, католические страны менее склонны проводить либеральную политику в отношении аборт, точно так же, как исламские правительства обеспечивают соблюдение жестких моральных норм.

Там, где церковь постоянно проповедует ценности, которые по крайней мере частично расходятся с доминирующими в политической системе (примерами могут служить попытки американских фундаменталистов ввести молитву в школе или конфликт между исламскими фундаменталистами и светскими правительствами в Алжире и Египте), борьба по поводу социализации способна приобрести величайшую значимость в обществе. В подобных нациях религиозные субкультуры могут находиться в оппозиции к политическому курсу государства или даже к самому государству.

Появление в последние десятилетия воинствующего религиозно-фундаментализма оказало серьезное воздействие на общество и политическую жизнь столь разных стран, как Соединенные Штаты Америки, Индия, Израиль, Ливан, Иран, Пакистан, Алжир и Нигерия. Подобный фундаментализм часто является защитной реакцией против распространения научных взглядов на природу и поведение человека и сонутствующих таким взглядам либертариистских ценностей и установок. Фундаменталисты обычно рисуют мир, в котором правоверные должны включиться в великую битву между силами духовной добродетели и пороком [15]. Хотя влияние фундаментализма заметнее всего на Среднем Востоке и в мусульманских странах, он играет важную роль и в христианских странах. В Соединенных Штатах, Европе и Латинской Америке существуют как протестантские, так и католические версии фундаментализма. Собственные варианты фундаментализма (в сочетании с этнократическими и националистическими тенденциями) имеются и в конфуцианских, буддистских и индуистских странах Азии. Вообще говоря, фундаментализм стремится

поставить консервативные социальные, нравственные и религиозные проблемы во главу современной политической повестки дня.

Конечно, многие виды религиозных институтов предлагают чрезвычайно полезные нравственные и этические нормы, которые так часто нужны людям, чтобы делать выбор в сложных обществах. Религиозная принадлежность нередко бывает источником партийных предпочтений, которыми люди могут руководствоваться и при принятии других политических решений. Таким образом, хотя во многих странах посещаемость церковных служб падает, политическая значимость религии сохраняется.

### Группы равных

Важными социальными единицами, формирующими политические установки, являются группы равных. К ним относятся детские прогулочные группы, компании друзей, школьные и институтские братства, а также небольшие трудовые коллективы, члены которых тесно связаны между собой и имеют примерно равный статус. Группы равных могут принимать самые разнообразные формы: это и кучка регулярно встречающихся в парке мамаш в России, и уличные шайки в Бразилии, и группа администраторов с Уолл-стрит, являющихся членами одного клуба.

Группы равных социализируют своих членов, побуждая или заставляя их придерживаться принятых в группе установок и моделей поведения. Люди часто усваивают систему взглядов своих сотоварищей по группе потому, что любят и уважают их, либо потому, что хотят быть такими, как они. Индивид может начать интересоваться политикой либо отправиться на политическую демонстрацию, поскольку так поступают его близкие друзья [16]. В таких случаях индивид, стремясь заслужить одобрение товарищей, модифицирует свои интересы и поведение, с тем чтобы они соответствовали принятым в группе образцам. Не исключено, что международная молодежная культура, символами которой стали рок-музыка, футболки и синие джинсы, была одним из важнейших факторов, помешавших коммунистическим руководителям вылепить из советской и восточноевропейской молодежи образцовых, с точки зрения марксизма-ленинизма, «людей социалистического общества». Точно так же усвоили политические взгляды, основанные на взаимодействии членов своего круга, и группировки типа «бритоголовых», получившие распространение среди молодежи из низших слоев общества во многих западных странах.

### Социальный класс и пол

Многим обществам присущи серьезные социальные различия, основанные на классе или роде деятельности. Индивиды живут в раз-

личных социальных мирах, определяемых их классовым положением. Так, в процессе индустриализации в Великобритании сформировался рабочий класс, концентрировавшийся в особых кварталах и вырабатывавший свои собственные формы речи, одежды, отдыха и развлечений, а также собственные организации, в том числе профсоюзы и политические партии. Аналогичным образом, в большинстве менее развитых наций жизненный опыт крестьян коренным образом отличается от опыта городских жителей. Во многих случаях эти социальные различия имеют политическую значимость: самоидентификация в качестве представителя рабочего класса или, скажем, крестьянства влечет за собой особые взгляды на то, какие политические вопросы являются важными и какие политические группы лучше всего выражают интересы данного индивида.

Другой важный источник социального и политического обучения — половая принадлежность. С момента рождения природа и общество предписывают мужчинам и женщинам разные модели поведения. Такого рода общественные расхождения традиционно переносились в политическую жизнь, определяя политику как мужское занятие и фокусируя интересы женщин на бытовых и семейных проблемах. Во многих менее развитых странах подобное распределение гендерных ролей сохраняется и сегодня. Вместе с тем в ряде индустриальных стран гендерные роли меняются. Появление женских движений и групп самообразования стимулирует активность женщин, давая социальные образцы того, как женщина должна относиться к политике.

### Средства массовой информации

Значительная часть мира превратилась в единую аудиторию, которая получает одну и ту же информацию и которую волнуют одни и те же события. Пожалуй, нет столь отдаленного уголка, где бы жители не имели возможности практически сразу же узнавать о том, что происходит в других местах: производимые в огромных количествах и недорогие транзисторные приемники имеются повсеместно, даже в деревушках стран третьего мира, далеко отстоящих от центров политической власти. Средства массовой информации — газеты, радио, телевидение, журналы — играют важную роль в интернационализации установок и ценностей на планете.

Телевидение, затрагивающее одновременно слух и зрение, может оказывать мощное эмоциональное воздействие на широкие общественные аудитории. Телерепортажи, подобные прямым репортажам с места событий, предоставившимся Си-эн-эн во время войны в Косово, придают новостям жизненность: вспомним, как глубоко были затронуты чувства людей освещением в СМИ гибели принцессы Дианы в 1997 г. Кроме того, для масс-медиа не существует препятствий в виде границ между государствами и идеологиями. Движения за демократию по всей

Восточной Европе были частично порождены представлениями об ином образе жизни, полученными при помощи международных средств массовой информации. По ходу распространения этих демократических революций в конце 1980-х годов они подпитывались информацией о тактике и успехах аналогичных движений, получая дополнительный импульс через газеты, телевидение и радио, пользовавшихся новообретенной свободой освещать эти захватывающие события.

Однако масс-медиа не только поставляют точную и свежую информацию о политических событиях. Они также распространяют — прямо или косвенно — важнейшие ценности, принимаемые обществом. Они могут представить некоторые события (например, национальные праздники или традиционные формы правительственной деятельности) как нечто, символизирующее нацию, и эти события приобретут особую эмоциональную окраску. Контролируемые авторитарным правительством средства массовой информации способны стать мощным орудием формирования политических убеждений. Однако вскоре граждане начнут игнорировать сообщения, противоречащие их личному опыту. Устная передача неортодоксальных установок часто оказывается действенным противоядием против воздействия подконтрольных правительству СМИ.

### Группы интересов

Группы интересов, ассоциации, экономические объединения и тому подобные организации также вносят свой вклад в формирование политических установок. Среди экономических групп наибольшие следствия для политической жизни имеют, наверное, профсоюзы. В большинстве индустриальных стран появление профсоюзов привело к изменению политической культуры и политической жизни, возникновению новых политических партий и возвестило о переходе к новым программам социального обеспечения. Другие профессиональные ассоциации, такие, как объединения крестьян и фермеров, промышленников, оптовых и розничных торговцев, врачей и юристов, тоже могут влиять на политические установки в модернизированных и модернизирующихся обществах. Подобные группы обеспечивают преданность своих членов, защищая их экономические и профессиональные интересы. Кроме того, они способны стать источником политического опыта для не входящих в их состав людей, которые могли бы солидаризоваться с групповыми интересами или политической идеологией.

Важную роль в политической социализации играют и общественные группы, образующие гражданское общество. К их числу относятся этнические организации, братства, гражданские ассоциации (типа ассоциаций родителей и учителей) и проблемные группы (вроде ассоциаций налогоплательщиков и экологических объединений). Подобные группы создают ценные образцы политического поведения для своих членов и пытаются закрепить особые социальные и политические ори-

ентации. Кроме того, такие группы с помощью средств массовой информации или рассылки по почте распространяют огромное количество информации по политическим, социальным и экономическим проблемам, снабжая ею элиты и широкие круги общественности.

### Политические партии

Будучи специализированными политическими структурами, существующими как в демократических, так и в недемократических системах, политические партии играют важную роль в политической социализации. Политические партии пытаются сформировать проблемные предпочтения, пробудить к политической жизни равнодушных, найти новые проблемы, позволяющие мобилизовать поддержку. Партийные лидеры и ораторы обеспечивают общественность непрерывным потоком информации по наиболее острым политическим вопросам. Представители партийных организаций постоянно общаются с избирателями по почте или телефону; во многих странах партийные активисты приходят к избирателям домой. Каждые несколько лет в демократических системах происходят выборы, в ходе которых партии отчитываются за свою прошлую деятельность и обсуждают политическое будущее страны. Выборы могут служить общенациональными уроками гражданского воспитания, где учителями являются партии.

В составительных политических системах партийная социализация способна оказаться разобщающей силой. Стремясь заручиться поддержкой избирателей, партийные лидеры могут апеллировать к классовым, языковым, религиозным и этническим различиям, тем самым стимулируя их осознание гражданами. Так, Лейбористская и Консервативная партии Великобритании активно используют для привлечения сторонников традиционные классовые символы. Аналогичным образом, если Индийский Национальный Конгресс пытается выработать общенациональную программу и обращаться ко всей нации, то другие, более мелкие индийские партии подчеркивают этнические и религиозные расхождения. Руководство доиндустриальных стран часто выступает против конкурентных партий, опасаясь того, что они будут сеять раздоры. Хотя подобная озабоченность иногда бывает искренней, в ней отражены и своекорыстные интересы правительственных лидеров. В современном мире, где все громче звучат голоса в пользу установления многопартийных систем, ее становится все труднее оправдать.

Авторитарные правительства часто используют господствующую партию, пытаясь привить гражданам общие для всех установки на национальное единство, поддержку правительства и идеологическое согласие. Сочетание однопартийной системы и контроля над медиа весьма эффективно: средства массовой информации преподносят единую точку зрения, а партийные активисты укрепляют подобный взгляд на вещи путем прямого вовлечения граждан. Однако, как

показали события последних лет в Восточной Европе и России, когда речь идет о формировании основополагающих установок, многолетняя направленная социализация через СМИ и партию не может конкурировать с личным опытом граждан.

### Непосредственный контакт с правительственными структурами

В современных обществах вследствие широкого размаха правительственной активности граждане часто соприкасаются с различного рода бюрократическими органами. Как показало одно исследование, в течение предшествовавшего года 72% американцев вступали во взаимодействие хотя бы с одним правительственным учреждением, из них треть — с несколькими. Чаще всего американцы контактируют с налоговыми властями, школьными чиновниками и полицией [17]. Во многих западноевропейских странах уровень вмешательства правительства в повседневную жизнь и, соответственно, необходимость контактов с правительственными органами выше, чем в Соединенных Штатах; еще выше они в сохранившихся социалистических странах.

Подобный личный опыт является мощным социализационным фактором, который усиливает или смазывает образы, преподносимые другими агентами социализации. Вне зависимости от того, сколь бы позитивный взгляд на политическую систему не воспитывался школой, граждане, которые в своей повседневной жизни сталкиваются совсем с иным положением вещей, скорее всего, поменяют свои исходные представления о ней. И действительно, одной из главных слабостей коммунистических систем в Восточной Европе оказалось противоречие между идеологией и реальностью.

В своем исследовании гражданских установок в пяти нациях Алмонд и Верба обнаружили выраженные межстрановые различия в том, какое отношение ожидают встретить граждане со стороны полиции и чиновников [18]. Итальянцы и особенно мексиканцы практически не ждут от них ни беспристрастности, ни отзывчивости. Взятые у афроамериканцев 1960 интервью свидетельствуют о том, что ожидания этой категории граждан США также весьма негативны. Скорее всего подобные ожидания во многом являются реакцией на реальные формы обхождения правительства с гражданами.

### Тенденции развития современных политических культур

Политическая культура строго привязана к своему времени и месту. Установки и убеждения граждан формируются под влиянием личного опыта и агентов политической социализации. Тем не менее в любой

исторический период могут существовать тенденции, меняющие культуру многих наций. В этих тенденциях находят отражение два вида факторов: сходное состояние внешней и внутренней среды и воздействие одних и тех же исторических событий. Важнейшие социальные тенденции нашего времени — современность и секуляризм, постматериальные ценности, фундаментализм и этническое самосознание — отражают как общесоциетальные процессы, так и конкретно-исторические события.

Главной тенденцией культурного развития, трансформировавшей мировые и общественные ценности, является модернизация. За прошедшие почти два столетия секуляризирующее влияние науки и покорения природы изменило экономические и социальные системы и придало специфическую форму политической культуре сначала на Западе, а постепенно и во всем мире. Эта тенденция к культурной модернизации продолжает оказывать мощный эффект, проникая в общества (или в части общества), которые до сих пор были в стороне от нее. Воздействие нового через работу, образование и средства массовой информации формирует личный опыт индивида и знакомит с этим новым обществом. Оно стимулирует гражданское участие, чувство равенства между людьми, стремление к улучшению жизненных условий и повышению вероятной продолжительности жизни, а также легитимацию правительства исходя из проводимого им политического курса. Вместе с тем оно часто подрывает привычные жизненные уклады, традиционные основы легитимности и политические порядки, рассчитанные на преобладание среди граждан прихожан и подданных. В проведенном Алексом Инкелсом и Дэвидом Смитом исследовании развития современных социальных установок показано, как опыт работы на промышленном предприятии может привести к осознанию возможностей организации, изменения и контроля над природой (см. вставку 3.2).

Побочным результатом социоэкономической модернизации стало приобретение государствами Западной Европы и Северной Америки, а также Японией черт постиндустриального общества. Младшие поколения, выросшие в условиях международного мира и экономического процветания, сегодня меньше озабочены материальным благосостоянием и личной безопасностью, чем их родители [19]. Напротив, молодежь более склонна делать упор на постматериальные ценности: социальное равенство, защиту окружающей среды, культурный плюрализм и самовыражение. Постматериальные ценности стали источником возникновения новых гражданских групп, таких, как экологические и женские движения, а также другие ассоциации по защите общественных интересов. Кроме того, меняющиеся ценности переформировали политическую повестку дня индустриальных демократий; все больше граждан призывают правительство заняться восстановлением окружающей среды, расширить социальные и общественные свободы, придавая особое значение мерам, призванным обеспечить социальное равенство.

### ВСТАВКА 3.2

#### Стать современным

Инкелс и Смит приводят ответ одного нигерийского рабочего на вопрос о том, какие чувства рождает в нем новая работа. «Мне кажется, будто я трехметрового роста с руками метровой величины. Здесь, на заводе, я один с моей машиной могу как угодно перекручивать кусок стали, который все мужчины моей родной деревни вместе даже не смогут хоть капельку согнуть». Подобный опыт вкуче с параллельными изменениями в образовательном уровне и доступе к информации способен создать более современную политическую культуру.

*Источник: Inkeles A., Smith D. Becoming Modern. Cambridge, MA, 1974, p. 158.*

Политические деятели таких стран всячески стараются найти баланс между этими новыми политическими требованиями и не утратившими своей значимости прежними приоритетами политических курсов.

Совсем иным ответом на модернизацию стало возрождение этничности, или этнических идентичностей, во многих регионах мира [20]. По мере повышения квалификации граждан и роста их уверенности в своих силах прежде угнетенные этнические группы начали выражать свою идентичность и требовать равного к себе отношения. Развитие образования и навыков коммуникации может вызвать расцвет литературы на местных языках, которые прежде имели только устную традицию и использовались лишь в неформальном общении. Такое явление способно привести к еще большему осознанию общих символов и истории. Хотя возрождение специфических местных культур обогащает мировое сообщество, столкновения культур и субкультур бывают и особо опасными основаниями политического конфликта. Мало того, массовое перемещение людей из одних регионов в другие, ставшее возможным благодаря развитию транспортных средств и стимулированное войнами, политическими конфликтами и стремлением улучшить свое экономическое положение, может быть воспринято как угрожающее жизненному укладу общества, принимающего потоки мигрантов. Столкновение с ценностями других культур нередко обостряет самовосприятие человека, что в свою очередь может усилить трения между культурами. Хотя в конечном итоге следствием знакомства с иными культурами может оказаться рост толерантности, подобный исход отнюдь не гарантирован.

Важнейшим событием прошлого десятилетия стала эволюция Восточной Европы, Восточной Азии и других частей развивающегося мира в направлении демократии. Эта тенденция к демократизации отражает как долговременный ответ на модернизацию, так и непосред-

ственную реакцию на текущие события. Модернизация постепенно подточила легитимность недемократических идеологий, тогда как развитие навыков и политических ресурсов граждан сделало их требованием равного участия (хотя бы опосредованного) в определении политического курса более обоснованными. Так, многочисленные исследования политической культуры в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе обнаружили поразительную поддержку демократических норм и процессов среди граждан, когда была сформирована новая демократическая система [21].

Ирония в том, что, в то время как демократические ценности начали укореняться в Восточной Европе, граждане многих западных демократий стали все более скептически относиться к политикам и политическим институтам. В 1964 г. три четверти американцев заявляли, что доверяют правительству, сегодня лишь одна треть граждан США готова сказать нечто подобное, причем чувство неудовлетворенности постепенно охватывает Западную Европу и Японию [22]. Недавние исследования показывают, что поддержка гражданами демократических норм не ослабла; более того, за время, прошедшее с момента становления демократии на Западе, демократические нормы и ценности даже окрепли. Напротив, люди недовольны тем, как демократия функционирует. Граждане западных стран ожидают от демократии воплощения в жизнь всех их идеалов и критически оценивают политиков и политические партии, когда те оказываются недостойны этих идеалов. Но хотя подобное отношение создает дополнительные проблемы для демократических политиков, оно побуждает демократию продолжать совершенствоваться и приспособляться к ситуации, а именно в этом и заключается главная сила демократии.

Еще одной культурной тенденцией последнего времени стал сдвиг в направлении маркетизации, т.е. возросшее одобрение общественностью свободных рынков и частнопредпринимательской инициативы в противовес управляемой правительством экономики. Данная тенденция проявилась в Соединенных Штатах и западноевропейских странах в 1980-е годы, когда экономики этих стран столкнулись с серьезными проблемами неэффективности и экономического застоя. На волне общественной поддержки сокращения размаха правительственной деятельности и пришли к власти Маргарет Тэтчер в Великобритании и Рональд Рейган в Соединенных Штатах Америки. Согласно опросам общественного мнения, население этих стран считало, что масштабы правительства чрезмерно возросли (см. рис. 3.3). Политическая победа Рейгана и Тэтчер придала дополнительный авторитет усилиям, направленным на сокращение государственного вмешательства.

Новое измерение дискуссии по поводу роли государства в экономике привнесли политические изменения в Восточной Европе и Советском Союзе. Командные экономики стран Восточной Европы практически полностью контролировались государственными корпораци-

ями и правительственными учреждениями. Правительство устанавливало как зарплаты, так и цены и руководило экономикой. Оно несло ответственность за удовлетворение значительной части индивидуальных нужд — от гарантированной занятости до обеспечения жильем и медицинского обслуживания. «Социализм с колыбели до могилы» был не просто лозунгом. В настоящее время крушение подобных систем поставило новые вопросы относительно общественной поддержки маркетизации. Опросы общественного мнения в целом показывают, что восточноевропейцы принимают капиталистическую рыночную систему. Демонтаж социалистических экономик на Востоке проходил при общественном одобрении ограничения экономической роли государства и внедрения принципов рыночной экономики [23].

Поддержка рыночной экономики безусловно возросла и в развивающемся мире. В прошлом десятилетии многие развивающиеся нации столкнулись со сложностями в модернизации своих экономик посредством контролируемого правительством экономического развития, что сделало свободные рынки вероятной альтернативой. Данному повороту, сказавшемуся на направлении политического курса даже Китайской Народной Республики, способствовал успех азиатских «тигров» — Северной Кореи, Тайваня и Сингапура в достижении быстрого экономического роста при правительственном поощрении маркетизации.

Здесь трудно отделить фундаментальные политэкономические проблемы от воздействия текущих событий. Тенденция к маркетизации является реакцией на продолжительный период государственного вмешательства в экономику. В настоящее время невозможно установить оптимальное соотношение свободного рынка и правительственного регулирования. Нам требуется гораздо больший опыт в этом отношении; не исключено, что современная тенденция к маркетизации столкнется в будущем с попятными движениями и контртенденциями.

Очевидно, что политическая культура — не статичный феномен. Наше понимание политической культуры должно быть динамичным. Оно должно включать в себя представление о том, как агенты политической социализации передают и интерпретируют исторические события и традиционные ценности. Это должно сопоставляться с тем новым опытом и идеями, воздействие которых испытывают на себе граждане и политические лидеры. Следует также отдавать себе отчет, что постепенная смена поколений означает постоянную модификацию политической культуры, поскольку новые граждане опираются на другой опыт.

## Ключевые понятия

Агенты политической социализации  
Демократизация  
Консенсусная политическая культура  
Конфликтная политическая культура

Легитимность  
Маркетизация  
Модернизация  
Подданные

Политическая культура  
Политическая социализация  
Политические субкультуры  
Постматериальные ценности  
Прихожане

Прямая и косвенная социализация  
Участники  
Фундаментализм  
Этничность

## Рекомендуемая литература

- Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A.* Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, MA, 1981.
- Almond G.A., Verba S.* The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton, 1963.
- Almond G.A., Verba S.* The Civic Culture Revisited. Boston, 1980.
- Brown A., Gray J.* Political Culture and Political Change in Communist States. N.Y., 1977.
- Harry E.* A Culturalist Theory of Political Change//American Political Science Review, 1988. P. 789–804.
- Horowitz D.* Ethnic Groups in Conflict. Berkeley, 1985.
- Inglehart R.* Modernization and Postmodernization. Princeton, NJ, 1997.
- Inkeles A., Smith D. H.* Becoming Modern. Cambridge, MA, 1974.
- Jennings M.K., Niemi R.* The Political Character of Adolescence. Princeton, NJ, 1974.
- Klingemann H.D., Fuchs D.* Citizens and the State. Oxford, 1995.
- Norris P.* (ed.) Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford, 1999.
- Putnam R.* The Beliefs of Politicians. New Haven, 1973.
- Putnam R. D.* Making Democracy Work: Traditions in Modern Italy. Princeton, 1993.
- Pye L.W., Verba S.* (eds). Political Culture and Political Development. Princeton, N.J., 1965.
- Rochon Th.* Culture Moves: Ideas, Activism and Changing Values. Princeton, N.J., 1998.
- Sears D. O.* Political Socialization//Greenstein F.I., Polsby N.W. Handbook of Political Science. Reading, 1975, vol. 2, ch. 2.

## Примечания

1. Изложенное здесь представление о легитимности и ее основаниях сформулировано в работах М. Вебера. См., например: *Вебер М.* Основные социологические понятия//Вебер М. Избранные произведения. М., 1990 (главы 5–6).
2. *Norris P.* (ed.) Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford, 1999.
3. Используемые ниже понятия были разработаны Габриэлем А. Алмондом и Сиднеем Вербой в работе «Гражданская культура» (*Almond G.A., Verba S.* The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton, 1963); см. также: *Алмонд Г., Верба С.* Гражданская культура и стабильность демократии//Полис. 1993. № 4.

4. О важности доверия см.: *Almond G.A., Verba S.* The Civic Culture, ch. 10; *Inglehart R.* Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton, 1990, ch. 1; *Putnam R. D.* Making Democracy Work: Traditions in Modern Italy. Princeton, 1993, ch. 4, 6.
5. *Borre O., Scarbrough E.* (eds). The Scope of Government. Oxford, 1995.
6. *Putnam R.* The Beliefs of Politicians. New Haven, 1973, p. 108.
7. *Putnam R. D.* Making Democracy Work.
8. *Baker K., Dalton R., Hildebrandt K.* Germany Transformed. Cambridge, 1981.
9. Сопоставление политической культуры американцев, иммигрировавших в Соединенные Штаты из европейских стран, с политической культурой тех стран, откуда они ведут свое происхождение, и исследование культурной преемственности см.: *Rise T. W., Feldman J. L.* Civic Culture and Democracy from Europe to America//Journal of Politics, 1997, vol. 59, p. 1143–1172.
10. *Huntington S. P.* The Clash of Civilization and the Remaking of World Order. N.Y., 1996. См. также: *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций?//Полис, 1994, № 1.
11. См.: *Almond G. A., Verba S.* The Civic Culture, ch. 12; *Jennings K., Allerbeck K.R., Rosenmayr L.* Generations and Families//Barnes S. H., Kaase M. et al. Political Action. Beverly Hills, 1979, chs. 15–16.
12. *Nussbaum M., Glover J.* (eds). Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities. N.Y., 1995.
13. *Thompson L., Prior A.* South African Politics. New Haven, 1982, p. 119.
14. См., например: *Verba S., Nie N.H., Kim J.-on.* Participation and Political Equality: A Seven-Nation Study. N.Y., 1978; *Barnes S.H., Kaase M.* et al. Political Action, ch. 4.
15. См., в частности: *Marty M., Appleby S.* Fundamentalism Observed. Chicago, 1991.
16. *Dawson R. E., Prewitt K., Dawson K.* Political Socialization. Boston, 1977, ch. 9.
17. *Lehnen R. G.* American Institutions: Political Opinion and Public Policy. Hinsdale, 1976, p. 183. См. также: *Goodsell Ch.* The Case for Bureaucracy. Chatham, 1994, ch. 2.
18. *Almond G. A., Verba S.* The Civic Culture, pp. 108–109.
19. *Inglehart R.* Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton, NJ, 1990; *Inglehart R.* The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Public. Princeton, NJ, 1977.
20. *Horowitz D.* Ethnic Groups in Conflict. Berkeley, 1985.
21. *Miller A., Reisinger W., Hesli V.* (eds). Public Opinion and Regime Change. Boulder, CO, 1993; *Mishler W., Rose R.* Trajectories of Fear and Hope: Support for Democracy in Post-Communist Europe//Comparative Political Studies, 1995, vol. 28, pp. 553–581. Ср.: *Rohrshneider R.* Institutional Learning Versus Value Diffusion//Journal of Politics, 1996, vol. 58, pp. 442–466.
22. *Norris P.* (ed.) Critical Citizens.
23. См.: *Duch R.* Tolerating Economic Reform//American Political Science Review, 1993, vol. 87, p. 590–608; *Rose R.* et al. New Democratic Barometer 1994. Glasgow, 1994. В России маркизация пользуется значительно меньшей поддержкой, чем в большинстве восточноевропейских стран.

## Артикуляция интересов



В каждой политической системе существуют определенные механизмы, посредством которых граждане и социальные группы выражают свои нужды и требования к правительству. Этот процесс артикуляции интересов может принимать многообразные формы. Возможно, самая простая из них — обращение индивида с прошением к члену муниципального совета или правительственному чиновнику, а в традиционной системе — к сельскому старосте или племенному вождю. Обязательным компонентом процесса артикуляции являются также коллективные действия различных групп граждан. В более крупных политических системах важнейшим инструментом продвижения политических интересов выступают индивиды, объединенные в формальные группы интересов.

На протяжении последних ста (или около того) лет по ходу усложнения внутренней структуры обществ и расширения масштабов правительственной активности пропорционально возрастали количество и разнообразие форм артикуляции интересов. Граждане объединяют свои усилия для борьбы за реализацию местных и общенациональных нужд, начиная с обеспечения их деревни чистой водой до введения государственных стандартов чистоты воды. Социальные движения вовлекают граждан в обсуждение столь несхожих между собой проблем, как защита прав коренных народов Амазонки и использование ядерной энергии. Штаб-квартиры групп интересов, временами насчитывающие несколько тысяч сотрудников, имеются в Лондоне, Вашингтоне, Токио, Риме и в других столицах. Здания, где они располагаются, иногда не менее внушительны, чем те, в которых находятся ведущие правительственные учреждения. В странах с влиятельными местными правительствами группы интересов действуют также на региональном и местном уровнях.

В этой главе рассматриваются разнообразные способы выражения и представительства политических интересов в политических систе-

мах. В ней обсуждаются как прямые и неформальные формы гражданского действия, так и более институционализированные виды артикуляции. Например, в большинстве стран, где такая артикуляция разрешена, для выражения интересов соответствующих социальных групп создаются рабочие союзы, ассоциации предпринимателей, фермеров, врачей, юристов, инженеров, учителей и т.п. Именно опираясь на эти формы артикуляции интересов, подавляющая часть политических систем и определяет в конечном счете, чего жаждут от своего правительства социальные группы и общественность.

### Гражданское действие

До того как вступают в игру политические институты и политические процессы, все мы изначально — члены общества. На протяжении всей нашей жизни мы взаимодействуем с семьей и друзьями, выражаем свои интересы и потребности, сотрудничаем с другими индивидами ради достижения наших целей. Эти свойственные людям модели социального взаимодействия переносятся в политику.

В процессе артикуляции интересов граждане могут использовать обширный набор методов, чтобы высказать свои пожелания, требования и мольбы относительно политического курса (табл. 4.1). Наиболее распространенная форма гражданского участия, которая присутст-

Таблица 4.1

Формы артикуляции гражданами своих интересов

Форма артикуляции	Масштаб интересов	Уровень давления на элиты
Голосование на выборах	Широкие, коллективные решения относительно лидеров правительства и их программ	Умеренное, но несфокусированное давление
Неформальная группа, социальное движение	Коллективное действие, направленное на достижение общего интереса	Сильное давление
Непосредственный контакт	Как правило, конкретная, личная проблема	Слабое давление
Протестная деятельность	Активно выраженная поддержка особых интересов	Высокое давление

вует и во многих авторитарных системах, — голосование на выборах. Выборы обеспечивают основания для выражения общественностью своих интересов, а также для коллективной оценки прежних действий правительства и коллективного решения по поводу будущего политического курса государства. Но хотя через данный механизм отбирается политическая элита, его влияние на политический курс часто бывает смазанным. Одна из причин такого положения вещей заключается в том, что в ходе выборов затрагивается слишком много разнообразных проблемных сфер. Кроме того, в период между выборами должностные лица могут отклониться от пути, обозначенного предпочтениями избирателей.

Иная форма артикуляции интересов возникает тогда, когда люди объединяются с другими членами своего сообщества ради удовлетворения общих социальных или политических нужд (например, родители совместными усилиями пытаются добиться улучшения местных школ или жители того или иного населенного пункта демонстрируют озабоченность уровнем его развития). Эти виды деятельности обычно имеют отчетливо выраженную политическую направленность и оказывают прямое давление на лиц, принимающих решения. Подобные формы групповой активности встречаются как в демократических, так и в авторитарных системах, хотя в последних арсенал доступных методов нередко бывает ограничен теми, которые не предполагают открытого противостояния властям.

Иногда в артикуляцию интересов оказываются вовлечены лишь отдельные индивиды и члены их семей, как это бывает в случаях, когда ветеран обращается в своем конгрессмену с просьбой помочь в получении пенсии или домовладельца требует от районного руководителя местной партии позаботиться о том, чтобы подъезды к ее жилью регулярно очищались от снега. Такого рода личные контакты по поводу интереса существуют в политических системах всех типов, в том числе авторитарных. Однако выражаемые посредством данного механизма интересы, как правило, сводятся к нуждам конкретного индивида либо небольшой группы людей.

Способы выражения интересов и политических требований нередко могут выходить за общепринятые политические рамки и включать в себя акции протеста или другие виды прямых действий. Стихийные митинги возмущенных жителей трущоб, общественные выступления, низвергнувшие коммунистические правительства в странах Восточной Европы, акции защитников окружающей среды из «Гринпис» — все это примеры того, как политический протест может фокусировать политические интересы и влияние. Протест и иные формы прямых действий обычно относятся к числу весьма сильных средств воздействия, которые в состоянии как мобилизовать общественность, так и оказать непосредственное давление на элиты; эти формы активности зачастую тоже бывают крайне насыщенными по своему политическому содержанию.

Суммируя, можно сказать, что перед гражданами открыто множество путей для выражения их политических интересов и каждый из этих путей имеет свои особые характеристики.

### Формы участия граждан

Степень участия граждан в политической жизни существенно варьируется в зависимости от формы активности и типа политической системы. В табл. 4.2 приведены примеры различных видов гражданского участия в пяти странах — в США, Великобритании, Германии, Франции и бывшем Советском Союзе. Из таблицы видно, что общепринятые формы политического участия так или иначе связаны с электоральным процессом: явка на выборы, попытки повлиять на го-

Т а б л и ц а 4.2

Уровень политического участия граждан в пяти странах (%)

Тип участия	США	Германия	Велико- британия	Франция	СССР
Явка избирателей на последние общенациональные выборы*	49	82	72	68	64
Попытки повлиять на электоральный выбор других людей	32	25	17	39	31
Содействие партии или кандидату	27	9	8	—	9
Сотрудничество с другими для решения коммунитарной проблемы	34	12	14	—	—
Контакты с местными чиновниками	24	—	21	—	27
Подписание петиций	70	55	75	51	27
Участие в мирных демонстрациях протеста	15	25	13	21	4

Источники: Verba S., Schlozman K. L., Brady H. E. *Voice and Equality*. Cambridge, MA, 1995. P.72 (США); Parry G., Moser G., Day N. *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge, 1992. P. 44 (Великобритания); Dalton R. *Politics in Germany*. N.Y., 1993, ch. 6 (Германия); Dalton R. *Citizen Politics*. Chatham, 1996, chs. 4, 5 (Франция); данные по Советскому Союзу подготовлены Р. М. Дачем и Дж. Л. Гибсоном на основании опроса, проведенного ими в 1990 г. совместно с Институтом социологии АН СССР; показатели петиционной и протестной деятельности подсчитаны по: World Values Survey, 1990—1993; данные по явке избирателей взяты из материалов по последним выборам в каждой стране.

\* Данные на конец 1999 г. — Прим. пер.



лосование других людей, сотрудничество с политическими партиями. Поскольку выборы являются самой распространенной формой вовлечения граждан в политический процесс, они играют важную роль в артикуляции интересов. Во время выборов граждане открыто высказывают свои мнения по поводу текущих проблем через разговоры, посещение митингов, участие в избирательных кампаниях, а то и просто сообщают их лицам, проводящим социологические опросы. Конечным выражением предпочтений индивидов становится их электоральный выбор. Вместе с тем выборы выполняют и множество других функций: агрегации политических интересов (см. главу 5), рекрутирования политических элит и даже воспитания у граждан политических ценностей и предпочтений в процессе электоральной борьбы.

Демократии замечательны тем, что там конкурентные выборы предоставляют всем гражданам важные политические ресурсы. Соединенные Штаты выделяются среди демократий довольно низким уровнем участия в общенациональных выборах: и европейцы (с их давним демократическим опытом), и россияне (которые только-только познакомились с демократическими выборами) участвуют в голосовании чаще американцев. Но, как показывает таблица, низкие уровни явки американцев на выборы отнюдь не свидетельствуют об их апатии. Американцы значительно чаще, чем англичане, пытаются повлиять на электоральный выбор других людей и гораздо более склонны работать на ту или иную партию или кандидата, нежели те же англичане или немцы (обсуждение политической активности в США).

Однако электоральная активность — отнюдь не единственная форма реализации усилий общественности, направленных на выражение политических интересов и влияние на государственный курс. Непосредственным методом артикуляции политических интересов и воздействия на политический курс выступает и политическая деятельность на низовом уровне, т.е. объединение людей для совместного решения общих проблем. Алексис де Токвиль видел в подобных акциях, исходящих из самой гущи общества, основу демократической политики. Сегодня такого рода активность часто отождествляется с характерными для богатых обществ формами участия средних слоев — с различного рода коммунитарными ассоциациями и группами по защите общественных интересов, но групповая активность как форма политического участия возможна в любой стране [1]. Индийские крестьяне, совместными усилиями строящие общественный туалет или проводящие в свою деревню электричество, туземцы, защищающие свои права на землю, — все это тоже примеры коммунитарного действия.

Табл. 4.2 фиксирует также тот факт, что в индустриально развитых демократиях групповая активность стала одной из распространенных форм политического самовыражения. Почти треть американцев, а также заметная доля европейцев объединяются со своими согражданами для решения некой коммунитарной проблемы. Имеются косвенные сви-

детельства того, что подобные формы активности регулярно используются и в развивающемся мире, хотя и не так часто, как в передовых странах.

Наверное, самой выразительной и зримой формой гражданской активности является участие в акциях протеста, демонстрациях или других видах прямого действия. Есть ли лучшие способы артикуляции своей заинтересованности в предотвращении загрязнения окружающей среды, нежели водружение знамени борьбы за экологию на задымляющую воздух трубу, проведение массовой демонстрации вне стен парламента или бойкотирование тех, кто повинен в отравлении природы? Стимулом к участию в политическом протесте могут выступать два совершенно разных обстоятельства. С одной стороны, к акциям протеста и иным формам прямого действия часто прибегают индивиды, которые лишены (или которым кажется, что они лишены) доступа к легитимным политическим каналам выражения своих интересов. Периодические беспорядки среди жителей трущоб, массовые выступления протеста в Восточной Европе в конце 1980-х годов, акции протеста чернокожего населения Южной Африки против апартеида иллюстрируют тот факт, что протест нередко становится последним средством обездоленных. С другой стороны, мирные формы протеста все чаще используются молодыми и хорошо образованными гражданами западных демократий. Для многих граждан демократических стран акции протеста — это продолжение «нормальной» политики другими средствами.

Значительной части населения большинства рассмотренных в табл. 4.2 стран приходилось подписывать петиции, и эта форма политического действия стала настолько привычной, что уже не может считаться неконвенциональной. Приблизительно от 10 до 15% граждан США и Германии когда-либо принимали участие в дозволенных законом демонстрациях. Протестные акции используются сегодня многими секторами общества [2]. Среди граждан упрочившихся демократий сильнее всего вовлечены в протестную активность французы, свыше четверти которых сообщают, что они так или иначе участвовали в акциях протеста. Эти цифры отражают как присущие Франции традиции общественного протеста, так и тот факт, что ее жителям часто бывает крайне сложно добиться внимания со стороны и правых, и левых правительств большинства. Что же касается граждан Советского Союза, то лишь 4% из них признавались в участии в акциях протеста. Это объясняется тем, что подобного рода действия перестали жестко подавляться правительством лишь за несколько лет до распада страны. Учитывая нынешние обстоятельства, в том числе широкое недовольство народа при высоком уровне образования, отсутствии упорядоченной партийной конкуренции и ослаблении правительственного контроля, можно предположить, что в дальнейшем размах протестной активности в России и других государствах, возникших на

#### **ВСТАВКА 4.1**

### **Политика протеста в действии**

Датское отделение «Гринпис» провело кампанию протеста против сброса токсичных отходов в Северное море. Поскольку призывы прекратить такую практику не вызвали никакой реакции, корабль этой организации попытался заблокировать любую деятельность на море. Бельгийский флот захватил принадлежащее «Гринпис» судно, которое было доставлено в антверпенский порт и поставлено под охрану, что вызвало огромный шум в средствах массовой информации. Однако кампания «Гринпис» только началась.

Как-то поздно ночью одетые в камуфляжную форму активисты «Гринпис» «освободили» свой корабль из бельгийского «плена» и через каналы и судоходные русла пробрались на территорию Дании. Все перипетии побега были засняты на пленку независимой датской кинокомпанией. Это событие вызвало официальный протест бельгийской стороны и резкий рост общественных симпатий к «Гринпис». Фильм, рассказывающий о побеге, был показан по датскому телевидению во время телемарафона «Гринпис», и организация получила миллионы гильденов в качестве новых пожертвований. Кроме того, эти действия способствовали тому, что в конечном итоге было принято решение прекратить сброс отходов в море.

*Источник: Dalton R. The Green Rainbow. New Haven, 1994. P. 189.*

развалинах СССР, в частности на Украине и в Белоруссии, будет расти.

Из всего вышесказанного следует, что гражданское участие отражает способы использования гражданами с различными установками участия существующих в рамках данной политической системы возможностей. В странах с активно действующими политическими партиями и конкурентными выборами граждан можно мобилизовать для участия в электоральном процессе; там же, где подобные формы участия ограничены, люди нередко обращаются к таким средствам выражения своих предпочтений, как групповая активность и акции протеста.

Кросс-национальные исследования показывают, что по мере повышения образовательного уровня и социального статуса возрастает и склонность к использованию разнообразных возможностей для участия в политической жизни. У хорошо образованных индивидов с относительно высоким социальным статусом обычно вырабатываются стимулирующие участие установки, такие, как вера в эффективность своих действий и чувство гражданского долга [3]; вместе с тем они

обладают личными ресурсами и навыками, которые легко преобразуются в политическую включенность, если того требуют долг или нужда. Опыт и уверенность в своих силах особенно важны, когда речь идет о сложных видах политической активности, например о создании новых групп или о продвижении на пост лидера некой организации. При более простых формах активности, скажем при участии в голосовании или при личных контактах с должностными лицами, эта закономерность выражена слабее. Тенденция к доминированию обеспеченных в различных сферах политического участия сильнее проявляется в обществах, подобных Соединенным Штатам Америки, с рыхлыми партийными организациями и слабыми объединениями рабочего класса (вроде профсоюзов), где нет партий, отчетливо апеллирующих к интересам низших слоев. В странах с более мощными рабочими партиями и профсоюзами могут развиваться организационные сети, которые в известной мере уравнивают преимущества преуспевающей категории граждан в плане информированности и осведомленности.

### **Группы интересов**

Более институционализированные формы артикуляции интересов возникают в результате деятельности социальных и политических групп, представляющих интересы своих членов. В отличие от индивидуального гражданского действия, группы интересов обычно имеют прочную организационную базу и нередко располагают штатом профессиональных сотрудников, обеспечивающих группе экспертные знания и представительство. Кроме того, группы интересов часто участвуют в политическом процессе, имея своих представителей в совещательных правительственных органах и давая показания на парламентских слушаниях. Группы интересов различаются по структуре, стилю деятельности, способам финансирования и базе поддержки, и эти различия могут серьезно сказываться на политической, экономической и социальной жизни страны.

### **Неупорядоченные группы**

К категории неупорядоченных (apotic) обычно относятся стихийные группы, которые внезапно образуются, когда значительное число индивидов сходным образом реагирует на фрустрацию, разочарование и другие сильные эмоции. Это весьма неустойчивые образования, которые неожиданно возникают и неожиданно сходят на нет. Когда известия о действиях правительства затрагивают глубинные эмоции или в обществе разносится слух о какой-то новой несправедливости, без всякой предшествующей организации и предварительного планирования находящиеся в состоянии фрустрации индивиды

могут вдруг выйти на улицы, дабы выразить свой гнев. Их действия зачастую приводят к насилию (как, впрочем, и протестные действия, отмеченные в табл. 4.2), но такой поворот событий отнюдь не неизбежен. Однако там (и особенно там), где нет организованных групп или такие группы лишены адекватного представительства в политической системе, любая случайность или появление лидера способно раздуть тлеющее недовольство, превратив его в бушующий пожар. Затем может произойти взрыв, и развитие событий примет относительно непредсказуемые и неконтролируемые формы.

По имеющейся информации, в некоторых политических системах, в том числе в политических системах Соединенных Штатов, Франции, Италии, Индии и ряда арабских стран, насильственные действия и спонтанное неупорядоченное поведение имеют весьма широкое распространение [4]. Такого рода практика часто предполагает не столько спланированные и организованные акции протеста институционализированных политических групп, сколько стихийные общественные демонстрации или акты насилия. В других странах подобные нарушения общественного порядка встречаются крайне редко. Традиции и наличие образцов неупорядоченного поведения помогают перевести фрустрацию в действие.

Например, во Франции акции протеста стали частью политической традиции. Так, в конце 1960-х годов французское правительство едва не пало в результате выступлений протеста, которые начались, когда студентам университетов было запрещено принимать в своих комнатах в общежитии лиц противоположного пола. Вскоре к студенческим выступлениям присоединились другие недовольные французы и французки. Стимулом к общественным волнениям может также послужить чувство гнева, вызванное убийством популярного политического лидера или каким-то другим трагическим событием. В частности, мы обычно сталкиваемся с относительно стихийными общественными демонстрациями, когда одна нация предпринимает какие-то враждебные действия по отношению к другой. «Дикие» забастовки (т.е. стихийные забастовочные действия локальных групп рабочих, в отличие от организованных акций общенациональных союзов), издавна присущие британской профсоюзной среде, часто происходят и в таких континентальных европейских странах, как Франция, Италия и Швеция.

Временами неупорядоченные группы представляют собой подмножество независимых индивидов, принадлежащих к некоей более широкой социальной категории, например к расовой или этнической группе. Так, в 1992 г., после того как были оправданы полицейские, обвинявшиеся в жестоком избиении подозреваемого афроамериканца, в населенных меньшинствами пригородах Лос-Анджелеса произошли волнения и погромы. Аналогичным образом, в 1992 г. начались беспорядки в Тунисе, когда ряд исламских фундаменталистов выступил с протестом против аннулирования правительством результатов не-

давних выборов. Мы квалифицируем подобные события как акции неупорядоченных групп, поскольку они не были организованы или спланированы, а также потому, что после их окончания участвовавшие в них группы снова распались на отдельных индивидов.

В период с 1988 по 1990 г. по всей Восточной Европе прокатились демонстрации, акции протеста и восстания в поддержку демократии. Долго подавлявшееся недовольство прорвалось наружу, и произошло это довольно спонтанно, когда граждане осознали, что Советский Союз больше не будет помогать репрессивным местным режимам и что у многих восточноевропейских правительств уже нет ни воли к подавлению инакомыслящих, ни необходимых для этого военных ресурсов. Известия о выступлениях в других местах стимулировали акции протеста, давали образцы аналогичных действий, и каждый новый успех усиливал воодушевление.

Вместе с тем следует проводить четкое различие между неупорядоченным политическим поведением и акциями, которые на деле являются результатом тщательного планирования со стороны организованных групп. Например, демонстрации французских и английских фермеров перед штаб-квартирой Европейского союза в Брюсселе, хотя и были во многом обусловлены возмущением и негодованием, имели мало общего со стихийными выступлениями.

### Неассоциативные группы

Подобно неупорядоченным группам, неассоциативные группы (nonassociational groups) редко бывают хорошо организованы, и их активность имеет эпизодический характер. Они отличаются от неупорядоченных групп тем, что в их основе лежит общность интересов, связанных с этнической принадлежностью, местом проживания, вероисповеданием, родом занятий, а также, возможно, с кровным родством. Вследствие этих постоянных экономических и культурных связей неассоциативные группы устойчивее неупорядоченных. Некоторые подгруппы внутри крупных неассоциативных групп (например, группы чернокожих или рабочих) могут выступать в качестве неупорядоченной группы, как это произошло, например, во время стихийных беспорядков в Лос-Анджелесе в 1992 г. Во всем мире этничность и религия, равно как и род занятий, являются мощными факторами идентификации и могут служить основанием для коллективной деятельности.

Существуют две особо интересные разновидности неассоциативных групп. К одной из них относятся очень большие группы, лишённые формальной организации, хотя их члены осознают, возможно, смутно, свои общие интересы. Многие этнические, региональные и профессиональные группы попадают в эту категорию. Подобные группы бывает очень сложно организовать. Некоторые их члены нередко одинаково подходят к той или иной проблеме, но при этом среди них

может не найтись людей, которые сочтут, что затраты труда и времени, необходимые для организации других членов группы, в достаточной мере окупятся. Кроме того, если некие значимые коллективные блага — например, отмена дискриминационного законодательства или очищение загрязненных водных источников — будут завоеваны, ими будут пользоваться и те, кто не приложил никаких усилий для их достижения, т.е. так называемые «халявщики». Поэтому многие предпочитают ждать, когда желаемое само свалится им в руки, не беря на себя расходов и риска, связанных с активными действиями. Изучение подобного рода проблем коллективного действия крайне полезно для понимания того, почему некоторые группы (включая правительства и революционных ниспровергателей) становятся организованными, а другие нет, а также того, каким образом и при каких условиях можно преодолеть препятствия на пути коллективного действия [5].

Ко второму типу принадлежат небольшие деревенские, экономические или этнические подгруппы, члены которых непосредственно знакомы друг с другом. Маленькая, объединенная личным знакомством группа обладает рядом важных преимуществ и может быть весьма эффективной в некоторых политических ситуациях. Если ее члены тесно связаны между собой, а преследуемые ею цели непопулярны либо незаконны, такая группа может счесть целесообразным остаться неформальной или даже не привлекать к себе внимания вообще. В качестве примеров деятельности подобных групп можно привести забастовки и петиции студентов с требованием повысить стипендии и улучшить качество образования, обращения крупных землевладельцев к некоему чиновнику с просьбой сохранить существующие расценки на зерно или апелляцию родственников к государственному сборщику налогов с тем, чтобы тот создал режим наибольшего благоприятствования для семейного бизнеса. Как показывают последние два примера, использование групповых связей и интересов нередко помогает поставить артикуляцию личных интересов на более постоянную основу и повысить ее легитимность.

### Институциональные группы

Политические партии, бизнес-корпорации, legislatures, вооруженные силы, бюрократия и церкви часто оказывают поддержку особым политическим группам или имеют специальных сотрудников, ответственных за представительство интересов группы. Институциональные группы являются формальными образованиями и, помимо артикуляции интересов, выполняют другие политические или общественные функции. В качестве корпоративных органов либо более мелких единиц в их рамках (парламентских объединений, группировок офицеров или духовенства, идеологических клик в бюрократии) подобные группы выражают свои собственные интересы или представ-

ляют интересы других существующих в обществе групп. Влияние институциональных групп интересов обычно обусловлено силой их исходной организационной базы — например, членов данного союза или входящих в состав корпорации фирм. Группа, опирающаяся на какой-то правительственный институт, имеет прямой доступ к лицам, определяющим политический курс.

В промышленных демократиях бюрократические и корпоративные группы интересов используют для влияния на политический курс свои громадные ресурсы и находящуюся в их распоряжении особую информацию. В Соединенных Штатах военно-промышленный комплекс включает в себя как персонал Министерства обороны, так и сотрудников оборонных предприятий, которые объединенными усилиями отстаивают высокие военные расходы. В большинстве демократий наиболее активными участниками процесса выработки политического курса предстают политические партии. Что же касается правительственной бюрократии, то во многих обществах ее деятельность отнюдь не сводится к простому реагированию на поступающие извне сигналы: при отсутствии политических директив она нередко выступает в качестве самостоятельного органа представительства интересов.

Неполитические институциональные группы также могут быть включены в политический процесс. В Италии, например, Римская католическая церковь является институциональной группой интересов, оказывающей огромное влияние на итальянскую политику. Основным каналом ее вмешательства в политическую жизнь — религиозное образование. В электоральной политике церковь вновь и вновь призывает католиков использовать свои голоса, чтобы забаллотировать социалистов и коммунистов. В 1978 г., предостерегая против включения коммунистической партии в правительственную коалицию, Постоянный совет Итальянской национальной епископской конференции осудил «марксистов и коммунистов». Представители духовенства побуждают должностных лиц высказывать свои мнения по волнующим церковь вопросам, однако этот канал ее влияния публично не афишируется. В мусульманских странах фундаменталистское духовенство играет аналогичную роль, предписывая, каким нравственным нормам должна следовать государственная политика, активно лоббируя правительственных чиновников и временами участвуя в процессе управления.

При авторитарных режимах, которые запрещают или, по меньшей мере, контролируют группы, имеющие отчетливо выраженный политический характер, институциональные группы нередко приобретают громадное значение. Чиновники сферы образования, партийные чиновники, юристы, директора предприятий, офицеры военной службы, а также правительственные органы, представляющие другие социальные единицы, занимают весьма важное место в артикуляции интересов при коммунистических режимах. Хорошо известно, что в доиндустриальных обществах, где обычно бывает относительно мало

ассоциативных групп и где таким группам почти не удается мобилизовать сколько-нибудь широкую поддержку, заметная роль принадлежит группировкам военных, корпорациям, партийным фракциям и чиновничеству. Даже там, где военные прямо не захватили власть, возможность подобного исхода часто заставляет правительства уделять самое пристальное внимание пожеланиям и требованиям армии.

### Ассоциативные группы

Ассоциативные группы (associational groups) создаются непосредственно для того, чтобы представлять интересы какой-то специфической категории граждан. К их числу относятся профсоюзы, коммерческие палаты и ассоциации промышленников, этнические и религиозные объединения. Особым подвидом ассоциативных групп являются гражданские объединения, добровольные ассоциации и другие группы, призванные представлять интересы в области политического курса или некие политические перспективы. Все эти организации располагают четкими процедурами для формулирования интересов и требований и, как правило, обладают штатом постоянных сотрудников-специалистов. Ассоциативные группы часто проявляют значительную активность в репрезентации интересов своих членов в процессе выработки политического курса. Например, в недавних дискуссиях по проблемам здравоохранения в Соединенных Штатах наблюдалась необычайно высокая мобилизация усилий групп давления и лоббистских организаций (от представителей врачей и медицинских страховых организаций до групп потребителей и т.п.), пытавшихся повлиять на характер законодательства.

Ассоциативные группы интересов (там, где существуют условия для их процветания) влияют на развитие других типов групп. Наличие организационной базы дает им преимущества перед неассоциативными группами, кроме того, их методы и цели часто признаются в обществе легитимными. Например, рабочие союзы нередко оказываются ведущими политическими акторами, поскольку представляют значительную часть рабочего класса; аналогичным образом, бизнес-ассоциации зачастую выражают корпоративные интересы нации. Артикулируя широкий круг групповых интересов, ассоциативные группы способны ограничить влияние неупорядоченных, неассоциативных и институциональных групп.

Другая разновидность ассоциативных групп включает в себя граждан, объединенных не общностью экономических или индивидуальных эгоистических интересов, а политической идеологией или верой в необходимость реализации какой-то политической цели [7]. Примерами такого рода ассоциативных групп являются экологические движения, а также женские и другие гражданские объединения. Все это псевдогруппы в том смысле, что их члены могут редко непосредственно взаимодействовать между собой и не иметь общих социальных харак-

теристик (подобных роду деятельности или этнической принадлежности): их связывает лишь поддержка некой политической организации вроде «Гринпис» или «Международная амнистия». В организационном плане эти новые социальные группы пытаются найти более подвижные и динамичные формы организации с постоянной сменой как лидеров, так и членского состава. В тактическом плане они используют широкий спектр подходов, часто отдавая предпочтение неконвенциональным формам протестной активности и прямому действию перед ведением партийных кампаний и традиционным лоббизмом.

Гражданские ассоциации открывают перед гражданами возможность прямой и четкой артикуляции своих целей в области политического курса через поддержку групп, которые отстаивают предпочитаемые ими подходы. Подобные группы получили значительное развитие в большинстве передовых индустриальных демократий в последние 30 лет, и эта тенденция начинает распространяться на страны третьего мира.

Общественный интерес может проявлять себя через множество различных групп. Проиллюстрируем этот тезис на примере тех групп, которые открыты для представителей рабочего класса:

- ♦ *Неупорядоченная группа* — стихийное объединение индивидов, проживающих по соседству и принадлежащих рабочему классу.
- ♦ *Неассоциативная группа* — рабочий класс как коллектив.
- ♦ *Институциональная группа* — департамент труда в правительстве.
- ♦ *Ассоциативная группа* — рабочий союз.

### Гражданское общество

В последние годы все большее внимание уделяется тому, приводит ли обширная сеть всевозможных групп интересов и общественное участие в этих группах к появлению гражданского общества, т.е. общества, в котором граждане вовлечены в социальные и политические взаимодействия, свободные от контроля или регулирования со стороны государства, — такие, как коммуны, добровольные ассоциации или даже религиозные объединения [8]. Участие в ассоциативных и институциональных группах прививает гражданам такие политические навыки и такие формы отношений сотрудничества, которые необходимы для хорошо функционирующего общества. Люди учатся приемам организации, выражения своих интересов, сотрудничества с другими людьми ради достижения общих целей. Они также усваивают тот важный урок, что политический процесс не менее значим, чем непосредственные результаты. Поэтому система энергично действующих ассоциативных групп способна ослабить развитие неупорядоченных или неассоциативных интересов. Участие в деятельности группы может открыть путь в политику гражданам, обладающим незначительными личными ресурсами. Групповая активность помогает гражданам

выработать и прояснить собственные предпочтения, она дает им важную информацию о политических событиях и обеспечивает более четкую и адекватную артикуляцию их интересов, нежели партии и выборы [9]. Иными словами, активная включенность общественности в разнообразные группы интересов подготавливает благодатную почву для развития демократической политики.

По мере роста взаимозависимости политических и экономических условий различных стран повышается и внимание к развитию всемирного гражданского общества, которое бы отражало новые процессы в экономике и политической жизни. Отдельные граждане и группы из одной страны контактируют с озабоченными теми же проблемами гражданами и группами из других стран, что усиливает эффективность их индивидуальных действий. Так, экологические организации развитых демократий помогают соответствующим организациям развивающихся наций экспертными знаниями и организационными ресурсами, необходимыми для решения встающих перед их странами проблем. Национальные группы встречаются на международных конференциях и форумах, посвященных вопросам политического курса, и сеть общественных связей распространяется поверх государственных границ. В этом — дополнительное свидетельство повсеместного роста значения международного контекста внутренней политики.

Одна из проблем, с которой сталкиваются страны Восточной Европы и другие нации, лишь недавно вступившие на путь демократизации, заключается в том, что им нужно создать систему ассоциативных групп с богатой и разнообразной жизнью в обществах, где в течение долгого времени организованные группы подавлялись или контролировались. Эти страны более 40 лет находились под господством коммунистических партий и государственной бюрократии, и правительство регулировало ассоциативные формы активности, направляя их в отвечающее его собственным целям русло. Процесс построения новых, независимых ассоциативных групп, призванных артикулировать особые интересы различных категорий граждан, уже идет и будет играть важную роль в демократических преобразованиях. Аналогичным образом, многие экономически недостаточно развитые нации испытывают острую потребность в формировании гражданского общества ассоциативных групп, чтобы вовлечь граждан в политический процесс и обеспечить артикуляцию их интересов. Только в этом случае демократизация таких стран имеет шансы на успех.

### Системы групп интересов

Сравнительные политические исследования привлекли внимание к наличию систематических связей между группами интересов и правительственными институтами, вырабатывающими политический курс. Расхождения в характере этих связей позволяют говорить о том, что в

современных обществах существуют различные системы групп интересов. Во всех современных обществах имеется множество групп интересов, однако модели взаимоотношений между ними и правительственными институтами далеко не одинаковы. Можно выделить три основных типа систем групп интересов: (1) плюралистический, (2) демократический корпоративистский и (3) управляемый [10].

Плюралистической системе групп интересов присущ ряд особенностей, которые касаются как формы организации интересов, так и способов группового участия в политическом процессе:

- ♦ Разнообразные группы могут представлять единый социетальный интерес.
- ♦ Членство в группах является добровольным и ограниченным.
- ♦ Группы часто имеют свободную или децентрализованную организационную структуру.
- ♦ Группы интересов и правительство четко отделены друг от друга.

В рамках подобной системы не только имеются отдельные группы интересов для особых секторов общества, скажем, профсоюзы, бизнес-ассоциации и профессиональные группы, но каждый из таких секторов может быть представлен множеством групп — профсоюзов, бизнес-ассоциаций и т.д. Эти группы конкурируют между собой в борьбе за членов и влияние, и все одновременно пытаются навязать свои требования лицам, определяющим политический курс, и бюрократии. Самым известным образом глубоко плюралистической системы групп интересов являются Соединенные Штаты; в качестве других примеров обычно приводят Канаду и Новую Зеландию. Несмотря на более широкое членство в профсоюзах и несколько большую координацию действий бизнес-ассоциаций, значительная часть исследователей склонна относить к данной категории и Великобританию, а также Францию и Японию.

Для демократических корпоративистских систем групп интересов характерно гораздо более организованное представительство интересов:

- ♦ Каждый социетальный интерес обычно представлен единой головной ассоциацией.
- ♦ Членство в такой ассоциации часто является обязательным и почти всеобщим.
- ♦ Головные ассоциации имеют централизованную структуру и направляют действия своих членов.
- ♦ Во многих случаях группы интересов систематически участвуют в выработке и осуществлении политического курса.

Так, если в плюралистической системе может существовать широкий спектр независимых друг от друга групп, отражающих интере-

сы бизнеса, то в корпоративистской системе действует единая головная ассоциация, представляющая все наиболее значимые деловые и промышленные интересы. Не менее важен и тот факт, что в корпоративистской системе группы интересов нередко регулярно и легитимно сотрудничают с правительственными учреждениями и/или политическими партиями, выступая в качестве их партнеров при обсуждении путей разрешения спорных проблем политического курса. Лучшее всего изучены демократические корпоративистские механизмы в сфере экономики. Страны, где имеются крупные, объединенные головные ассоциации бизнеса и труда, ведущие переговоры друг с другом, а также с правительством, зачастую добиваются больших успехов в поддержании занятости, сдерживании инфляции и увеличении расходов на социальные нужды, нежели плюралистические нации [11]. Наиболее сформировавшиеся корпоративистские системы групп интересов сложились в Австрии, Нидерландах, Норвегии и Швеции. Сильные демократические корпоративистские тенденции прослеживаются также в Германии и Дании. По корпоративистскому пути идут и некоторые развивающиеся страны.

Поскольку организованные группы интересов, представляющие различные сектора общества, равно как и характер их взаимоотношений с правительством, могут существенным образом варьироваться, следует с большой осторожностью относиться к слишком широким обобщениям относительно специфики соответствующих систем. Тем не менее рис. 4.1 обнаруживает разительные расхождения в организации рабочего движения в отдельных индустриально развитых странах. Расположение стран вдоль горизонтальной оси определяется долей рабочей силы, объединенной в профсоюзы. Вертикальная ось отражает уровень организационного единства внутри рабочего движения. В Швеции, например, юнионизировано около 90% рабочей силы, занятая вне сферы сельского хозяйства, рабочее движение сильно централизовано и проявляет единство по большинству проблем, затрагивающих рабочий класс.

В Великобритании юнионизировано менее половины рабочей силы, а согласованность действий английских профсоюзов ниже, чем в корпоративистских странах. Союзы, входящие в Британский конгресс тред-юнионов, имеют мощные традиции автономного существования и сами относительно децентрализованы. Кроме того, за последние два десятилетия влияние рабочих союзов на лиц, определяющих правительственный курс, ослабло. В 1980-е годы правительство Тэтчер отказалось от прямых переговоров с рабочим классом и, соответственно, от корпоративизма, а в 1990-е годы от рабочих союзов дистанцировалась даже Лейбористская партия. В Германии степень юнионизации труда примерно такая же, как в Великобритании, однако немецкие профсоюзы действуют довольно слаженно и участвуют в переговорах с представителями деловых кругов и правительства относительно го-

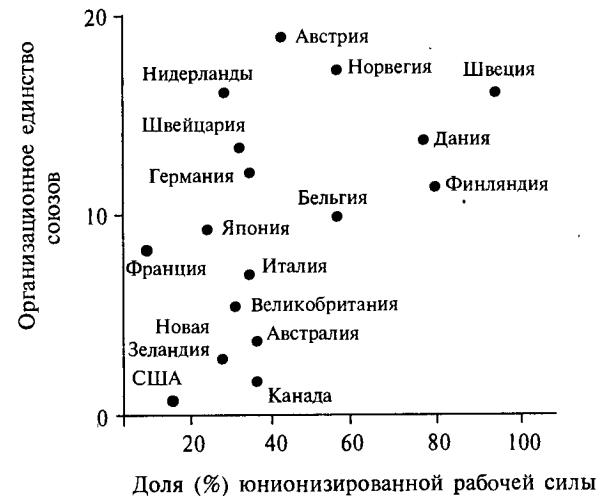


Рис. 4.1. Системы групп интересов (рабочие союзы).

Источники: данные о доле юнионизированной рабочей силы взяты из: Organization for Economic Cooperation and Development//Employment Outlook, July, 1997. Paris, 1997. P.71; информация об уровне единства союзов почерпнута из: Lijphart A., Crepaz M. Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries// British Journal of Political Science, 1991. Vol. 21. № 2. P. 235-256.

сударственной политики в области заработной платы. Соединенные Штаты являют собой полную противоположность Швеции: там юнионизировано лишь около шестой части рабочей силы, и союзы сохраняют значительную долю независимости.

Рис. 4.1 показывает также, что в Японии и во Франции профсоюзное членство относительно невелико: соотношение юнионизированных и неюнионизированных рабочих составляет там 1 к 4 или ниже, причем само профсоюзное движение довольно фрагментировано и децентрализовано. Обе эти страны почти не имеют традиций «социального партнерства» между правительством, профсоюзами и объединениями предпринимателей. По крайней мере в сфере рабочей политики в них действуют высокоплюралистичные, некорпоративистские системы групп интересов. Вместе с тем соглашения корпоративистского типа между отдельными отраслями промышленности, профессиональными объединениями и правительственной бюрократией (без участия организованного труда) встречается и в Японии.

В ряде демократических стран, в частности во Франции и в Италии, некоторые группы интересов, например профсоюзы и крестьянские ассоциации, контролируются коммунистической партией или Римской католической церковью. Обычно эти группы интересов мобилизуют поддержку тем политическим партиям или социальным

институтам, под чьим влиянием они находятся. Подобное отсутствие самостоятельности имеет серьезные последствия для политической жизни. Отрицание права групп интересов на независимое самовыражение способно привести к вспышкам насилия, а пренебрежение их интересами может понизить адаптируемость политического процесса. Однако такого рода ограничительные структуры, похоже, начинают рушиться, особенно по мере реорганизации и ослабления бывших коммунистических партий.

Наконец, совершенно иная модель организации групп интересов присуща управляемым системам:

- ♦ Каждый сектор общества представлен одной группой.
- ♦ Членство в таких группах часто является принудительным.
- ♦ Каждая группа обычно имеет иерархическую структуру.
- ♦ Группы контролируются правительством или его органами в целях мобилизации поддержки политическому курсу правительства.

Определяющей для систем такого типа является последняя характеристика: группы существуют для того, чтобы облегчать контроль правительства над обществом. Наиболее показательны в этом отношении традиционные коммунистические системы, где доминирующие партийные организации пронизывают собой все уровни общества и плотно контролируют все разрешенные ассоциативные группы. Например, профсоюзы и молодежные организации полностью подчинены коммунистической партии, и им лишь крайне редко дозволяется артикулировать интересы своих членов. Подобный контроль долгое время осуществлялся в Советском Союзе и странах Восточной Европы и по сей день сохраняется в Китае, Северной Корее, Вьетнаме и на Кубе. Развитие высококонтролируемых групп интересов поощряется и политическими системами ряда некоммунистических наций, таких, как Бразилия и Мексика. В этих странах возможности артикуляции интересов открыты лишь для лидеров институциональных групп, которые могут использовать свое положение в политических институтах для выражения соответствующих групповых требований. Как уже отмечалось, в подобных обществах возникает множество институциональных групп интересов, особенно в рядах самой партии и среди бюрократии (в частности, среди военных), а также неформальных неассоциативных групп.

## Доступ к влиятельным фигурам

Для того чтобы эффективно действовать, группы интересов должны быть способны доводить свои требования до лиц, играющих ключевую роль в выработке политического курса, через каналы политического доступа. Группы могут выражать интересы своих членов и тем

не менее не оказывать никакого влияния на тех, кто определяет политический курс. Политические системы различаются по способам реагирования на политические интересы. Неодинакова и тактика, к которой прибегают группы интересов, чтобы получить доступ к держателям ресурсов. Ее формы частично определяются теми возможностями, которые предоставляет существующая структура выработки политического курса, а частично — ценностями и предпочтениями самих групп интересов.

Представляется целесообразным провести различия между легитимными и конституционными каналами политического доступа (такими, как средства массовой информации, партии и законодательные органы), с одной стороны, и нелегитимными, каналами принуждения — с другой. Эти каналы соответствуют двум основным типам политических ресурсов, которые могут применяться для влияния на элиты. Ресурсы первого типа определяются легитимными структурами правительства, которые устанавливают, какие именно ресурсы должны использоваться при выработке политического курса. В демократической политической системе эта роль часто отводится голосам в общенациональном законодательном органе. Различные группы могут пытаться контролировать голоса законодателей, воздействуя на победившие на выборах партии или на их избирателей, прибегая к механизмам торга, убеждения или обещая поддержку инкумбентам. Вместе с тем вторым типом политических ресурсов остается прямое насилие, силовой канал влияния для индивидов и групп, которые чувствуют себя не в состоянии добиться чего-либо иным образом.

В ситуации, когда наличествует лишь единственный значительный канал политического доступа, как это бывает в политических системах, где доминирует одна партия, доступ к лицам, определяющим политический курс, оказывается затруднен для всех групп. Требования, передаваемые по этому каналу, нередко искажаются по мере своего продвижения к тем, кто играет ключевую роль в принятии решений. Тем самым руководство лишается возможности получать достоверную информацию о нуждах и требованиях ведущих групп. В конце концов подобное искаженное восприятие легко может привести к просчетам руководства и к волнениям среди недовольных групп, которые, в свою очередь, могут обратиться к насилию. Поэтому система с многообразными каналами доступа обычно более эффективно реагирует на социетальные интересы.

## Легитимные каналы доступа

Во всех обществах важным средством доведения своих пожеланий до политических элит выступают личные знакомства — использование семейных, школьных, соседских и иных социальных связей. Прекрасным примером здесь может служить информационная сеть, объе-



диняющая английскую элиту и основанная на старых школьных узах, сложившихся в Итоне, Хэрроу и других закрытых частных школах либо в колледжах Оксфордского или Кембриджского университетов. Аналогичным образом, в Японии многие выпускники Школы права Токийского университета занимают ведущие позиции среди политической и бюрократической элиты и благодаря этим личным связям в состоянии действовать сообща.

Хотя личные знакомства обычно используются неассоциативными группами, представляющими семейные или региональные интересы, к ним могут прибегать и другие группы. Непосредственный контакт — одно из наиболее эффективных средств формирования позиций и передачи сообщений. Требования, переданные другом или соседом, обладают значительно большим весом, нежели те, о которых говорится в письме незнакомого человека. В современных странах персональные знакомства обычно особо бережно культивируются. В Вашингтоне профессия советника по вопросам доступа к политическим деятелям, обслуживающего группы интересов и отдельных индивидов, становится все более прибыльной (и все активнее регулируется правительством). Подобной деятельностью часто занимаются бывшие государственные чиновники, которые используют личные связи в правительстве в интересах своих клиентов-лоббистов.

В демократических обществах другим важным каналом доступа являются средства массовой информации — телевидение, радио, газеты и журналы. Многие группы интересов всячески стараются найти высококвалифицированных специалистов в области «пиара» и приобрести место для прямой рекламы, стараясь следить за тем, чтобы их интересы находили благожелательное освещение в СМИ. Группы интересов, например организации пенсионеров, поощряют появление в масс-медиа репортажей об их нуждах, равно как и материалов, отражающих их позицию по конкретным вопросам политического курса. Когда тот или иной вопрос привлекает к себе внимание общенациональных СМИ, обращение к лицам, определяющим политический курс, приобретает дополнительный вес, поскольку те знают, что миллионы избирателей стали более чувствительны к данной проблеме. Более того, группы убеждены, что в открытом обществе «объективные» новостные репортажи вызовут больше доверия, нежели спонсируемые сообщения. Вместе с тем путаница, порожаемая огромным числом «посланий» и отсутствием у них конкретного «адресата», может снизить эффективность средств массовой информации для многих второстепенных групп.

Средства массовой информации в состоянии также мобилизовать поддержку предпринимаемым группой интересов действиям, способствуя увеличению числа людей, готовых участвовать в ее работе и помогать ей финансово, и стимулируя выдвижение аналогичных требований симпатизирующими ей гражданами. Ослабление правитель-

ственного контроля над масс-медиа в коммунистических странах Восточной Европы и бывшем Советском Союзе стало громадным подспорьем для демократических движений. Хорошо известна история о том, как Лех Валенса, когда его спросили, что было причиной демократической революции в Польше, показал на телевизор и произнес: «Он». Информация СМИ о провалах политического курса коммунистических правительств и рассказы о западном образе жизни подорвали легитимность действующих режимов. Когда в 1989 и 1990 гг. демократический протест распространялся по Восточной Европе, репортажи об удачных выступлениях в других частях страны или в других странах повсеместно усиливали веру демонстрантов в успех. Эти многочисленные стихийные, равно как и согласованные, акции, воодушевляемые сообщениями СМИ, помогли убедить правящие группы в том, что они утратили всякую поддержку.

Еще одним важным легитимным каналом доступа оказываются политические партии. Демократические политические партии часто опираются на группы интересов в плане политической и электоральной поддержки и выступают институциональными представителями этих групп в правительстве. В странах, подобных Великобритании, разнообразные компоненты партийной организации, особенно парламентские комитеты, являются значимыми каналами передачи требований кабинету и правящей партии. В других случаях могут присутствовать факторы, ограничивающие роль партий как органов репрезентации интересов. Например, крайне идеологические партии с иерархической структурой, такие, как большинство коммунистических партий, склонны скорее контролировать входящие в них группы интересов, нежели передавать их требования. Децентрализованные партийные организации (вроде тех, которые существуют в Соединенных Штатах) вне зависимости от того, задействованы ли они в законодательном процессе или нет, нередко бывают менее полезными с точки зрения обеспечения доступа, чем отдельные парламентарии.

Законодательные органы традиционно представляют собой ту мишень, на которую нацелена активность групп интересов. Стандартная лоббистская тактика включает в себя свидетельства перед парламентскими комитетами, предоставление информации отдельным правоведам, а также аналогичные формы деятельности. В Соединенных Штатах комитеты политического действия собирают взносы в избирательные фонды отдельных конгрессменов и обычно могут рассчитывать на определенное политическое внимание с их стороны. В Великобритании и Франции жесткая партийная дисциплина в легислатуре и ее комитетах снижает значимость парламентских комитетов и отдельных членов парламента как каналов доступа для групп интересов. В свою очередь в Германии и многих других европейских демократиях наличие влиятельных комитетов и/или разделение власти между множеством партий вдохновляют группы интересов на использование их в

качестве каналов доступа. Слабая партийная дисциплина в сочетании с весомой ролью децентрализованных комитетов в законодательном процессе превращает Конгресс США в главный объект внимания со стороны групп интересов.

В большинстве политических систем основным каналом доступа является правительственная бюрократия. Контакты с бюрократическими учреждениями могут оказаться особенно важными в тех случаях, когда бюрократии делегирована власть по выработке политического курса или когда речь идет об узких интересах, непосредственно затрагивающих небольшое число граждан. Симпатизирующий группе чиновник может попытаться ответить на ее запросы, не выходя за рамки бюрократических каналов, за счет использования своих административных полномочий. Правительственный чиновник способен также помочь поставить вопрос на обсуждение или подать его таким образом, чтобы он вызвал благоприятную реакцию со стороны лиц, определяющих политический курс. Так, исследование каналов доступа, использовавшихся группами интересов в Бирмингеме (Великобритания), выявило следующую закономерность. Когда речь шла о широких проблемах, затрагивавших интересы классовых или этнических групп либо объединений потребителей, группы обычно действовали через политические партии. Если же проблема имела более узкий характер, не была связана с серьезным политическим конфликтом и касалась лишь немногих других групп, они, как правило, обращались в соответствующий административный орган [12].

В одних политических системах демонстрации протеста, забастовки и иные формы ненасильственного, но резкого и прямого давления на правительство воспринимаются властями в качестве легитимной тактики, тогда как в других данные действия считаются нелегитимными. Демонстрации могут быть либо стихийной акцией неупорядоченной группы, либо продуманным использованием неконвенциональных каналов группой организованной. В демократических обществах демонстрации нацелены на мобилизацию общественной, а в конечном счете — электоральной поддержки тому делу, за которое выступает группа. Примерами такого рода активности могут служить демонстрации в защиту прав гомосексуалистов и демонстрации экологов в США, равно как и непрерывные митинги против абортов и в защиту права выбора, организуемые на аллее Мол в Вашингтоне. В недемократических обществах подобные выступления связаны с гораздо большим риском и, похоже, отражают более глубокую неудовлетворенность альтернативными каналами доступа.

Демонстрации протеста обычно описываются как тактика слабых элементов общества, к которой обращаются те, кто не имеет доступа к лицам, определяющим политический курс, либо ресурсов, чтобы повлиять на них через традиционные каналы. Будучи оружием слабых, протестная активность особенно привлекательна для молодежи и мень-

шинств, не входящих в состав элиты. Кроме того, акции протеста — излюбленная тактика групп, чьи идеологические установки ориентированы на подрыв существующего общественного и политического порядка [13]. Однако начиная с 1970-х годов демонстрации протеста стали все чаще использоваться организованными и признанными группами интересов, которым кажется, что связанные дисциплиной партии и бюрократические учреждения глухи к их жалобам. Акции протеста могут дополнить другие каналы, прежде всего за счет привлечения внимания средств массовой информации, что особенно важно в наш век, когда телевизор вошел в каждый дом. В результате мы видим, как парижские врачи, шведские государственные служащие и немецкие «седые барсы» (стариками) применяют тактику, к которой раньше прибегали лишь бедняки и меньшинства.

### Силовые каналы доступа и тактика насилия

По мнению большинства ученых, акты коллективного насилия непосредственно обусловлены характером общества и существующими там обстоятельствами. В ходе изучения гражданских конфликтов Тед Роберт Гарр выдвинул концепцию относительной депривации для объяснения фрустрации или недовольства, толкающих людей на агрессивные действия. Исследователь определил относительную депривацию как «расхождение между ожиданиями людей относительно благ и условий жизни, на которые они имеют право, с одной стороны, и их оценкой своих потенциальных возможностей, т.е. степени, в которой они считают себя способными добиться этих благ и условий, — с другой» [14]. Ощущение относительной депривации ведет к фрустрации и гневу; агрессивные акции насилия высвобождают эти настроения.

Чувство относительной депривации является источником фрустрации, недовольства и гнева. Чем сильнее недовольство и гнев, тем выше шансы на вспышку коллективного насилия. Вместе с тем важную роль здесь играют и другие факторы. Люди обычно прибегают к насилию, когда полагают его оправданным и верят, что оно приведет к успеху. Если они считают свое правительство нелегитимным, а причину своего недовольства — правомерной, вероятность их обращения к насилию в ситуации, когда отсутствуют иные средства добиться изменений, возрастает. Поэтому задача правительства и его институтов — обеспечить мирные способы осуществления преобразований, которые бы служили альтернативой насилию.

Этот общий анализ насилия не должен помешать нам видеть различия между типами насильственных политических акций. Например, бунт предполагает стихийное выражение группой граждан коллективного гнева и недовольства. Хотя бунты долгое время осуждались как непредсказуемые и иррациональные действия отбросов общества, современные исследования показали, что их участники весьма силь-

но расходятся по своей мотивации, поведению и социальному происхождению [15]. Действительно, большинство бунтов, по-видимому, развиваются по четко очерченной схеме, включая в себя разрушение и насилие, направленное на какие-то конкретные сферы или объекты. Основной причиной бунтов, похоже, является относительная депривация, однако высвобождение фрустраций не столь бессмысленно, как это часто думают.

Так, хотя беспорядки 1992 г. в Лос-Анджелесе начались спустя несколько часов после оправдания полицейских, зверски избивших Роднея Кинга, все их участники были убеждены, что исход судебного процесса — лишь непосредственный повод, «искра», которая подожгла уже готовые к взрыву ингредиенты. Погромы имущества корейских торговцев во время беспорядков отражали глубоко укоренившееся чувство этнической вражды, никак не связанное с Роднеем Кингом. Среди участников бунта были и такие, кто оправдывал грабежи, ссылаясь на многочисленные кражи сбережений и кредитов и подпольную торговлю, которой занимались корейцы в предшествующие несколько лет. Однако гораздо больше было тех, кто просто чувствовал, что общество ушло вперед, оставив их в нищете и упадке, т.е. налицо были четкие проявления относительной депривации. Непосредственные результаты событий привели к дальнейшему ухудшению ситуации: свыше 50 человек, преимущественно афроамериканцев, погибли, огромное число торговых предприятий было разгромлено, что привело к потере 14 тыс. рабочих мест, тысячи людей остались без магазинов, где могли бы покупать необходимые товары. Но хотя многое в этом побоище, казалось бы, имело слабое отношение к эффективному политическому действию, это была жгучая мольба о внимании; и появившийся тогда лозунг «Никакого мира без справедливости» носил отчетливо политический характер.

Но если депривация способна стимулировать взрыв недовольства, то забастовки и пикеты (например, недавние пикеты американских противников абортов с целью заблокировать входы в клиники, где делают такие операции, и контрмеры, предпринимавшиеся приверженцами права на искусственное прерывание беременности) обычно проводятся хорошо организованными ассоциативными или институциональными группами. Многие бурные демонстрации называют «бунтами», но это неверно. Энн Уилнер, например, отмечает, что ожесточенные акции протеста в Индонезии в период правления Сукарно по большей части были тщательно подготовлены. Они «разжигались, провоцировались и планировались одним или несколькими представителями политической элиты» с тем, чтобы проверить собственную силу, получить поддержку колеблющихся, отвратить других от присоединения к оппозиции и бросить вызов вышестоящим властям [16].

Исторически всеобщая забастовка использовалась профсоюзами, чтобы принудить правительство или предпринимателей к уступкам по

#### ВСТАВКА 4.2

### Бархатная революция

17 ноября 1989 г. большая группа студентов организовала в центре Праги сидячую забастовку, требуя от правительства проведения демократических реформ. Манифестанты поставили на землю зажженные свечи и запели чешскую версию песни «Мы победим». Столкнувшись с подобным актом гражданского неповиновения, полиция избивала студентов, а заодно и несколько оказавшихся поблизости зевак. Это явилось той искрой, которая разожгла чешское демократическое движение. Студенты объявили забастовку и выступили с призывом ко всеобщей забастовке трудящихся. Народные демонстрации день ото дня становились все более массовыми, и правительство пошло на переговоры с Вацлавом Гавелом и представителями движения за реформы Гражданский форум. 25 ноября на демонстрацию протеста против режима собралось уже около полумиллиона человек, причем правительству приходилось отбиваться в условиях всеобщей забастовки. Показ по телевидению кадров, где были засняты события 17 ноября, мобилизовал дополнительную поддержку реформаторам. К середине декабря режим капитулировал: коммунизм пришел к концу, и его отрешение от власти было отмечено широкими торжествами в центре города. Меньше чем за месяц народ захватил власть, дабы установить в Чехословакии демократию.

*Источник:* Ash T. G. The Magic Lantern: The Revolution of 1989. N.Y., 1990, ch. 5.

каким-то фундаментальным вопросам. Однако влияние забастовок и пикетов может варьироваться в зависимости от степени легитимности правительства и уровня силового давления со стороны других групп. Массовая забастовка водителей грузовиков помогла свергнуть чилийское правительство в 1972 и 1973 гг., однако инициированные студентами бойкоты в Корее в 1980-х годах оказали довольно слабое воздействие на власти страны. Наиболее впечатляющими акциями такого рода были забастовки, пикеты и демонстрации в Восточной Европе в 1989 и 1990 гг., которые, подобно народному движению, которое до этого имело место на Филиппинах, добились огромного успеха в борьбе против утративших свою легитимность правительств.

Наконец, в некоторых обществах для артикуляции интересов используется тактика политического террора, включая умышленные убийства политических деятелей, вооруженные нападения на другие группы или правительственных чиновников и кровопролитие. Обращение к террору обычно отражает стремление каких-то групп к смене пра-

вил политической игры. Трагические события в Северной Ирландии, похищения людей, закладывание добровольцами-смертниками взрывных устройств, нападения и другие акции ближневосточных групп, желающих драматизировать ситуацию вокруг палестинцев, серия убийств политических деятелей, осуществленных партизанами Сендеро Луминозо (Сияющий путь) в Перу начиная с середины 1980-х годов, — все это примеры применения такого рода методов.

Тактика политического террора редко бывает успешной, если террористические группы не опираются на широкомасштабную поддержку со стороны общественности или международного спонсора. Массированное применение крайних форм насилия может разрушить демократический режим и привести к урезанию гражданских прав или даже к военной интервенции, когда многим простым гражданам и лидерам начинает казаться, что любая альтернатива предпочтительнее продолжения насилия. Именно поэтому президент Фудзимори и военное руководство Перу оправдывали приостановление деятельности демократических институтов необходимостью борьбы против Сендеро Луминозо и кокаиновых баронов. Авторитарные, репрессивные меры часто сулят быстрые результаты в войне против терроризма, вместе с тем терроризм небольших групп обычно терпит провал, когда ему противостоит единое демократическое руководство [17]. В демократическом обществе насилие по большей части не встречает того сочувствия, которое необходимо, чтобы добиться благожелательного внимания к отстаиваемому группой делу.

### Артикуляция интересов с точки зрения политического курса

Как отмечалось в главе 2, выполняющие политические функции структуры следует оценивать с точки зрения как процесса, так и политического курса. Чтобы понять, как формируются политические курсы, необходимо знать, какие группы артикулируют интересы и какие предпочтения в области политического курса эти группы выражают. Многие ассоциативные группы интересов специализируются в конкретных областях политического курса. Гораздо сложнее распознать, чем озабочены группы интересов другого типа, например неупорядоченные или институциональные группы, но волнующие их проблемы не менее важны для процесса определения политического курса.

В табл. 4.3 приведены примеры артикуляции интересов различными типами групп в различных областях политического курса, т.е. в сферах, касающихся внутривнутриполитических мер по извлечению ресурсов, распределению и регулированию, а также и международной политики. В подтабличных сносках отмечено, когда были использованы силовые или нелегитимные каналы. Тщательное изучение каждого из

Таблица 4.3

Артикуляция интересов с точки зрения процесса и политического курса

Типы групп интересов	Примеры артикуляции интересов в различных областях политического курса			Международная политика
	Внутриполитические меры в сфере извлечения ресурсов	Внутриполитические меры в сфере распределения	Внутриполитические меры в сфере регулирования	
Неупорядоченные группы	Нигерийские женщины бунтуют под влиянием слухов о повышении налогов (1950-е годы)*	Польские рабочие бастуют в знак протеста против повышения цен на хлеб	Индонезийцы проводят демонстрацию против боснийской политики (1997 г.)*	Англичане проводят демонстрацию против боснийской политики
Неассоциативные группы	Лидеры мексиканского бизнеса обсуждают с президентом вопрос о налогах	Закрытое собрание чернокожих членов Конгресса США требует создания рабочих мест для меньшинств	Иностранцы рабочие в Германии протестуют против закона о гражданстве	Королевская семья Саудовской Аравии приветствует введение эмбарго на нефть
Институциональные группы	Американские университеты требуют сохранения свободы от налогов жертвователей	Инженерные войска армии США предлагают построить новый речной шлюз	Церковные лидеры призывают положить конец апартеиду в Южной Африке	Фракция китайского политбюро приветствует свободную международную торговлю
Ассоциативные группы	Французские студенческие группы протестуют против навязанного правительством повышения платы за обучение**	Британская медицинская ассоциация ведет переговоры о размерах жалования в системе здравоохранения	Научноанальная оружейная ассоциация лоббирует против контроля над продажей огнестрельного оружия	Палестинцы предпринимают террористические атаки с целью оказать давление на Израиль*

\* Использовались силовые, неконституционные каналы доступа и соответствующие формы тактики.

\*\* Насилие применялось отдельными участниками или подгруппами.

приведенных в таблице случаев позволяет составить более четкое представление о каналах доступа, например об элитарном представительстве афроамериканских конгрессменов в США, об использовании партийных каналов итальянской католической церковью и о применении террора палестинцами на западном берегу Иордана. В таблице даны примеры из многих стран, с тем чтобы обозначить разнообразные возможности, а также привести достаточно очевидные случаи для каждой категории. Если бы мы занимались исследованием моделей артикуляции интересов в одной стране, мы бы, конечно, попытались построить таблицу, показывающую структуры, политические курсы и каналы, задействованные в какой-то конкретный период времени.

## Развитие групп интересов

Одним из последствий модернизации стало широкое распространение представлений о том, что люди сами могут изменить условия своей жизни. Модернизация, как правило, предполагает повышение образования, урбанизацию, быстрое расширение общественной коммуникации, а в большинстве случаев — и улучшение материальных условий жизни. Эти изменения тесно связаны с усилением политической осведомленности и политического участия, а также с ростом чувства политической компетентности. Подобные установки участия стимулируют появление более разнообразных и граждански ориентированных форм артикуляции интересов.

Одновременно с возникновением установок участия в политической культуре модернизирующихся стран происходит все большая специализация труда, поскольку люди начинают заниматься неизвестными ранее типами деятельности, и этот процесс ведет к формированию огромного множества особых интересов. Взаимозависимость современной жизни, воздействие массовых коммуникаций и широкомасштабная роль правительств еще больше умножают число политических интересов. В результате сложных процессов эти интересы и установки организуются в ассоциационные группы интересов. Преграды на пути согласования и сотрудничества преодолеваются самыми разнообразными способами. То, какими станут нарождающиеся системы групп интересов — плюралистическими или корпоративистскими, автономными или управляемыми, будут ли в них доминировать наиболее обеспеченные слои населения или же мобилизация окажется более равномерной, определяется историей развития групп интересов в период модернизации.

Для успешного демократического развития необходимо, чтобы сложилась комплексная система групп интересов, выражающая нужды существующих в обществе групп и индивидов. Однако этот процесс протекает отнюдь не автоматически. Набор проблем, связанных

с организацией больших групп для коллективного действия, крайне широк. Общества значительно различаются по степени вовлеченности людей в ассоциативную деятельность. Одним из факторов, объясняющих меру их участия в ней, является уровень доверия между членами общества. Роберт Патнэм и его коллеги обнаружили свидетельства того, что истоки взаимодоверия итальянцев и их активной ассоциативной жизни кроются в политической культуре и такие взаимодоверие и активность во многом обуславливают политический успех региональных правительств в стране [18]. Рональд Инглхарт выявил аналогичную преемственность в уровнях социального доверия и в других нациях [19]. Поэтому модернизация может ослабить традиционные структуры в одних обществах, но вследствие противодействия социальных установок оказаться не в силах стимулировать развитие эффективных ассоциативных групп в других. В результате способность нации к достижению как стабильности, так и демократии будет подорвана.

В ряде случаев, как уже говорилось, авторитарные партии и бюрократии контролируют и пронизывают собой ассоциативные группы, закупоривая каналы политического доступа. Пример ситуации, когда на протяжении 40 или более лет авторитарное господство подавляло автономные группы интересов, дает Восточная Европа. С одной стороны, процесс экономической модернизации оказывает огромное давление на авторитарные системы, вынуждая их разрешать более открытую организацию и более свободное выражение политических интересов. С другой — переход этих обществ к большей открытости влечет за собой расширение активности в сфере артикуляции интересов и порождает потребность в ассоциативных группах, которые бы обеспечили постоянное и организованное выражение запросов граждан. Ассоциативные группы нужны также, чтобы уравновесить требования институциональных групп в среде гражданской и военной бюрократии.

Однако происходящее в последние годы развитие организованных групп интересов в Восточной Европе ни в коей мере не означает, что теперь все имеющиеся в этих странах группы оказались в равном положении. Опыт, в частности Соединенных Штатов, показывает, что артикуляция интересов часто смещена в сторону запросов наиболее обеспеченных слоев общества, которые нередко и лучше организованы [20]. Многие отмечают, что Группа молодых налогоплательщиков не способна уравновесить столь эффективную группу, как Американская ассоциация пенсионеров, и что традиционное соперничество между рабочими и управленцами ведет к недопредставленности интересов потребителей.

Мы можем проверить справедливость данного тезиса на более широком материале, оценив системы с точки зрения степени их включенности, т.е. посмотрев, какая доля населения и в какой мере представлена там в общенациональной политической жизни. Южная Аф-

рика времен апартеида давала крайний пример системы, где большинство населения полностью лишено возможности формировать ассоциативные группы. В странах третьего мира интересы сельского населения крайне редко участвуют в конкуренции интересов на уровне столиц; иногда крестьянские организации жестоко подавляются, тогда как группы, выражающие интересы городских средних и высших слоев, имеют возможность обращаться к властям. Вряд ли можно считать простым совпадением тот факт, что наиболее серьезные смещения в групповой включенности в политику, похоже, наблюдаются там, где шире всего разрыв в уровнях доходов и образования. Кроме того, правомерно предположить, что, будучи доведены до крайности, вытесненные из политического процесса граждане обратятся к неупорядоченным формам активности или прибегнут к насилию, тем более что данный вывод подкрепляется статистическими исследованиями соотношения между неравенством и насилием [21]. Но отмеченная закономерность проявляется и в менее экстремальных ситуациях: наличие разных уровней политической осведомленности означает, что определенного рода искажения присущи любой системе групп интересов. Демократизация подразумевает не только обеспечение обязательных выборов, но и уменьшение погрешностей в представительстве интересов.

С другим вызовом в области артикуляции и репрезентации интересов сталкиваются индустриально развитые демократии. На протяжении последних десятилетий уровень явки на национальные выборы неуклонно сокращается. Например, если в 1950-е годы явка на президентские выборы в Соединенных Штатах Америки составляла в среднем 61%, то в 1996 г. на избирательные участки пришли лишь 49% избирателей. Сегодня посещают предвыборные митинги и демонстрируют свою партийную приверженность в ходе избирательной кампании заметно меньше граждан упрочившихся демократий, нежели поколение назад. Есть данные, указывающие на то, что участие в ассоциативных группах в Соединенных Штатах, а возможно, и в других укоренившихся демократиях тоже падает [22]. Некоторые ученые видят в этом свидетельство роста в развитых нациях социальной изоляции, которая усиливается, по мере того как отдых в любимом кресле и любимая телепрограмма начинают привлекать людей больше, чем социальная и политическая активность. Если выборы есть торжество демократической политики, то, похоже, все меньше индивидов соединяются к нему.

Политических аналитиков беспокоит, что все меньшая вовлеченность в политику и падение групповой активности сигнализируют о разрушении в укоренившихся демократиях демократического, участнического духа. В этом состоит главная загадка. Почему граждане упрочившихся демократий все реже голосуют и все реже участвуют в демократических выборах? Ведь в то же самое время по всему миру

люди ведут борьбу за политическую свободу и возможность участвовать в демократической политике.

Ясно одно: демократическая политика опирается на ориентированную на участие общественность, которая использует для выражения и репрезентации своих интересов индивидуальные и групповые методы. Поэтому активность общественной и политической жизни является тем важнейшим критерием, на основе которого можно судить о политическом развитии нации.

## Ключевые понятия

Акции протеста	Неассоциативная группа
Артикуляция интересов	Неупорядоченная группа
Ассоциативная группа	Плюралистическая система групп интересов
Гражданское общество	Проблемы коллективного действия
Демократическая корпоративистская система групп интересов	Средства массовой информации
Институциональная группа	Тактика политического террора
Каналы политического доступа	Управляемая система групп интересов
Личные контакты по поводу интереса	

## Рекомендуемая литература

- Barnes S. H., Kaase M., et al.* Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills, 1979.
- Dahl R. A.* Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, 1971.
- Dahl R. A.* Democracy and Its Critics. New Haven, 1989.
- Dalton R. J., Kuechler M.* Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies. N.Y., 1990.
- Denardo J.* Power in Numbers: The Political Strategy of Protest and Rebellion. Princeton, 1985.
- Grant W.* (ed.) The Political Economy of Corporatism. N.Y., 1985.
- Gurt T. R.* Why Men Rebel. Princeton, 1970.
- Hirschman A.* Exit, Voice, and Loyalty. Cambridge, MA, 1970.
- Lichbach M.* The Rebel's Dilemma. Ann Arbor, 1994.
- Olson M.* The Logic of Collective Action. Cambridge, MA, 1965.
- Pateman C.* Participation and Democratic Theory. N.Y., 1970.
- Powell G. B., Jr.* Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence. Cambridge, MA, 1982.
- Putnam R. D.* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, 1993.
- Richardson J. J.* (ed.) Pressure Groups. N.Y., 1993.
- Scott J. C.* Moral Economy of Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia. New Haven, 1976.
- Shi T.* Political Participation in Beijing. Cambridge, MA, 1997.

Verba S., Norman H. N., Kim J. Participation and Political Equality. Cambridge, 1978.

Verba S., Schlozman K., Brady H. Voice and Equality. Cambridge, MA, 1996.

Wiarda H. J. Corporatism and Corporative Politics: The Other Great «ism». Armonk, 1997.

Wilson J. Q. Political Organizations. N.Y., 1973.

## Примечания

1. International Studies of Values in Politics Project. Values and the Active Community: A Cross-national Study of the Influence of Local Leadership. N.Y., 1971; Verba S., Norman H. N., Kim J. Participation and Political Equality. Cambridge, 1978.
2. Barnes S. H., Kaase M., et al. Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills, 1979; Dalton R. Citizen Politics. Chatham, 1996, ch. 4; Jennings M.K., van Deth J.W., et al. Continuities in Political Action. N.Y., 1990; Topf R. Beyond Electoral Participation//Klingemann H. D., Fuchs D. (eds.) Citizens and the State. Oxford, 1995, pp. 27–51.
3. См.: Verba S., Norman H. N., Kim J. Op.cit.; Barnes S. H., Kaase M., et al. Op.cit.
4. Данные по восстаниям см.: Taylor Ch., Jodice D. World Handbook of Political and Social Indicators. Vol. 1. New Haven, 1983, chs. 2–4.
5. Исследования этих проблем были стимулированы ставшей ныне классической работой М. Олсона (см.: Olson M. The Logic of Collective Action. Cambridge, MA, 1965). См. также: Lichbach M. The Rebel's Dilemma. Ann Arbor, 1994; Olson M. Dictatorship, Democracy, and Development//American Political Science Review, 1993, vol. 87, № 3. P. 567–576; Sandler T. (ed.) Collective Action: Theory and Applications. Ann Arbor, 1992.
6. См.: Skilling G. F., Griffiths F. (eds.) Interest Groups in Soviet Politics. Princeton, 1971; Dahl R. Regimes and Oppositions. New Haven, 1973; Kolkowicz R. Interest Groups in Soviet Politics//Contemporary Politics, 1970, vol. 2, № 3, pp. 445–472.
7. Dalton R. The Green Rainbow: Environmental Interest Groups in Western Europe. New Haven, 1994; Basu A. (ed.) The Challenge of Local Feminism: Women's Movements in Global Perspective. Boulder, 1995.
8. Cohen J., Arato A. Civil Society and Political Theory. Cambridge, MA, 1992; Walzer M. (ed.) Toward a Global Civil Society. Oxford, 1995.
9. Almond G. A., Verba S. The Civic Culture. Princeton, 1963, pp. 300–322; Pierce J. et al. Citizens, Political Communication, and Interest Groups: Environmental Organizations in Canada and the United States. Westport, 1992.
10. Schmitter Ph. Interest Intermediation and Regime Governability//Berger S. (ed.) Organizing Interests in Western Europe. N.Y., 1981, ch. 12; Lijphart A., Crepaz M. Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries//British Journal of Political Science, 1991, vol. 21, № 2, pp. 235–246; Grant W. (ed.) The Political Economy of Corporatism. N.Y., 1985.
11. Об относительном успехе корпоративных систем в экономической сфере см.: Golden M. The Dynamics of Trade Unionism and National Economic Performance//American Science Review, 1993, vol. 87, № 2, pp. 439–454; Lijphart A., Rogowski R., Weaver R. K. Separation of Power and Cleavage Management//Weaver R. K., Rockman B. A. Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington, 1993, pp. 302–344.
12. Newton K., Morris D. S. British Interest Group Theory Reexamined//Comparative Politics, 1975, vol. 7, pp. 577–595.
13. См.: Dalton R. J., Kuechler M. Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies. N.Y., 1990.
14. Gurr T. R. A Comparative Study of Civil Strife//Graham H. D., Gurr T. R. (eds.) The History of Violence in America. N.Y., 1969, pp. 463–463.
15. См.: Baldassare M. (ed.) The Los Angeles Riots: Lessons for the Urban Future. Boulder, 1994; Short J. F., Wolfgang M. E. (eds.) Collective Violence. Chicago, 1972.
16. Wilner A. R. Public Protest in Indonesia//Feierabend I. K., Feierabend R., Gurr T. R. (eds.) Anger, Violence, and Politics. Englewood Cliffs, 1972, pp. 355–357.
17. О насилии и сохранении демократии см.: Powell G. B., Jr. Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence. Cambridge, MA, 1982, ch. 8, а также: Linz J. J., Stepan A. (eds.) The Breakdown of Democratic Regimes. Baltimore, 1978.
18. Putnam R. D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, 1993.
19. Inglehart R. Culture Shift in Advanced Industrial Societies. Princeton, 1990, pp. 34–36. См. также: Almond G. A., Verba S. Op.cit., ch. 11.
20. Verba S., Schlozman K., Brady H. Voice and Equality. Cambridge, MA, 1996; Piven F., Cloward R. Why Americans Don't Vote? N.Y., 1989.
21. Обзор многих таких исследований дан в: Lichbach M. An Evaluation of 'Does Economic Inequality Breed Political Conflict' Studies//World Politics, 1989, vol. 41, pp. 431–470. Ссылки на более поздние работы и анализ см.: Wang T. Y., Dixon W., Muller E. N., Seligson M. A. Inequality and Political Violence Revisited//American Political Science Review, 1993, vol. 87, № 4, pp. 979–993.
22. Putnam R. Bowling Alone. — Journal of Democracy, 1995, vol. 6, pp. 65–78.

## Агрегация интересов и политические партии



Агрегация интересов есть деятельность, в ходе которой политические требования индивидов и групп соединяются в партийные программы. Так, при определении программы в области экономической политики часто должны быть сведены вместе и уравновешены мечты фермеров о высоких ценах на зерно, стремление народа платить более низкие налоги, требования защитников окружающей среды относительно качества природного богатства и интересы деловых кругов. Конкретная программа становится политически значимой, когда она подкреплена солидными политическими ресурсами, скажем, прямой электоральной поддержкой, обеспеченностью предвыборными фондами, местами в законодательном органе, ключевыми постами в исполнительной власти, доступом к средствам массовой информации или даже вооруженной силой.

Агрегация интересов может осуществляться множеством способов. Если какой-то отдельный индивид, например влиятельный партийный лидер или военный диктатор, контролирует значительные политические ресурсы, его персональная роль в этом процессе может оказаться весьма существенной. Крупные нации обычно развивают более специализированные организации, предназначенные для решения конкретной задачи по агрегации интересов и ресурсов в подкрепление политического курса.

Как в демократических, так и в недемократических системах чрезвычайно важную роль в агрегации интересов играют политические партии. Каждая партия (или ее кандидаты) выступает за некий набор политических мер и пытается выстроить коалицию поддержки этой программы.

В демократических системах две или более партий соревнуются, стараясь добиться поддержки собственных политических программ.

В авторитарных системах единственная партия или организация иногда пытаются мобилизовать поддержку граждан в подкрепление своей политики. В обеих системах агрегация интересов может происходить внутри самой политической партии; скажем, партийные лидеры воспринимают требования различных групп — профсоюзов, потребителей, партийных фракций, предпринимательских организаций — и вырабатывают альтернативные политические курсы. В авторитарных системах данный процесс часто имеет завуалированный и подконтрольный характер, и нередко, вместо того чтобы отзываться на интересы общества, правительство мобилизует интересы в свою поддержку.

Структурно-функциональный подход придает большое значение и тем обстоятельствам, что политические партии могут выполнять множество других функций и функцию агрегации интересов способны брать на себя разные структуры. Партии нередко осуществляют политическую социализацию, формируя в ходе организации мнений по политическим сюжетам политическую культуру, и стараются добиться поддержки своих идеологий, проблемных позиций и кандидатов. Партии вовлечены в политическое рекрутирование, мобилизуя избирателей и осуществляя отбор потенциальных должностных лиц. Они артикулируют собственные интересы и передают требования других. Правящие партии участвуют также в выработке государственного политического курса и даже в контроле за его воплощением и принятием официальных решений. Характерная и определяющая задача политической партии — мобилизация поддержки в пользу политических курсов и кандидатов — непосредственно связана с агрегацией интересов. Именно в этом и заключается предназначение политических партий. В данной главе мы сравним роль партий в агрегации интересов с ролью других структур.

### Личностная агрегация интересов

Одним из способов примирения политических интересов в управленческих процессах выступают личные связи. Практически повсеместной политической практикой является создание отношений патрон/клиент, т.е. структуры, в рамках которой ведущее должностное лицо, влиятельная фигура или группа обеспечивают своих сторонников некими благами в обмен на их лояльность. Подобный принцип был определяющим при феодализме. Король и его лорды, лорд и его рыцари, рыцарь и его крепостные и арендаторы — все были связаны узами личной зависимости и преданности. Аналогичным образом на патронаже и преданности строились американские политические машины Босса Твида в Нью-Йорке или сэра Ричарда Дейли в Чикаго. Подобные отношения не ограничиваются исключительно патронажем. Любой президент Соединенных Штатов имеет круг собственных доверенных лиц, «мозговой трест» или «кухонный кабинет», члены которого связаны со своим



Структуры, осуществляющие агрегацию интересов  
в отдельных современных государствах

<i>Масштаб агрегации интересов данным актором*</i>						
Страна	Патрон/ клиентские сети	Группы сотрудни- чества	Состяза- тельные партии	Несостяза- тельные партии	Вооружен- ные силы	
Велико- британия	Низкий	Высокий	Высокий	Низкий	Средний Средний	
Китай	Средний	Низкий	Низкий	Высокий		
Египет	Высокий	Низкий	Низкий	Средний		
Франция	Низкий	Средний	Высокий	Низкий		
Германия	Низкий	Высокий	Высокий	Низкий		
Индия	Высокий	Средний	Средний	Низкий		
Япония	Средний	Высокий	Высокий	Низкий		
Мексика	Средний	Средний	Низкий	Высокий		Низкий Низкий Средний Низкий
Нигерия	Высокий	Низкий	Средний	Средний		
Россия	Средний	Низкий	Средний	Средний		
Танзания	Высокий	Низкий	Низкий	Высокий		
США	Низкий	Средний	Высокий	Низкий		

\* Масштаб агрегации интересов оценивается только как низкий, средний и высокий. Оценки имеют обобщенный характер и могут варьироваться в зависимости от времени и проблемного поля.

шефом идеологическими либо политическими пристрастиями, равно как и заинтересованностью в месте службы и во власти.

Отношения патрон/клиент настолько обычны в политике, что кажутся чем-то вроде клетки в биологии или атома в физике — первичной структурой всякой политической жизни, формой человеческих взаимодействий, из которых складываются более широкие и сложные политические структуры. Исследователи политической жизни всех стран сообщают о таких отношениях.

Начало современной патрон/клиентской теории было положено в ходе изучения азиатской политики, где описанная структура пронизывает политические процессы таких стран, как Филиппины, Индонезия, Таиланд, Япония и Индия [1]. Стоило приступить к обсуждению подобных отношений в качестве компонента политических процессов, как параллели были найдены в Европе, Латинской Америке и большинстве других регионов мира. Политические процессы в королевстве Саудовская Аравия и в султанате Бруней во многом соответствуют патрон/клиентской модели. Отношения патрон/клиент включают в себя рекрутирование на политические должности, агрегацию интересов, выработку политического курса и его воплощение.

Агрегация интересов преимущественно через патрон/клиентские связи влияет на стиль политического процесса. Как правило, это означает статичную политическую систему. В такой системе бывает трудно мобилизовывать политические ресурсы в поддержку единой политики социальных изменений или реагировать на кризисы, поскольку осуществление любого действия зависит от постоянно меняющихся соглашений между множеством фракционных лидеров (патронов).

## Институциональная агрегация интересов

В современных обществах по мере осознания гражданами более широких коллективных интересов и обретения ресурсов и навыков борьбы за их осуществление возникает тенденция к регулированию и ограничению личностных сетей, а также к включению их в более широкие организации. Как видно из табл. 5.1, активная опора на патрон/клиентские отношения в качестве средства агрегации интересов присуща в основном менее развитым экономически странам.

Организации, обладающие мощными ресурсами, легко могут перейти трудноуловимую разграничительную черту между артикуляцией и агрегацией интересов. Хотя сфера деятельности групп сотрудничества часто сводится лишь к выражению требований и поддержке кого-то из политических претендентов, например политических партий, иногда они располагают достаточными ресурсами, чтобы самим выступить в качестве таких претендентов. Так, политическая власть рабочих союзов внутри Лейбористской партии Великобритании истори-

чески опиралась на их способность вырабатывать последовательную точку зрения по поводу политического курса и мобилизовывать голоса своих членов (которые формально были представлены в партии) в поддержку этой позиции.

В некоторых политических системах функцию агрегации политических интересов выполняют другие институциональные структуры. Например, во многих демократических странах вне обычных законодательных каналов существуют органы принятия государственных решений, наделенные полномочиями определять национальную политику в конкретных областях. Как было показано в главе 4, система демократического корпоративизма способна эффективно агрегировать в экономические программы интересы как рабочих, так и предпринимательских групп. Такого рода установления включают в себя непрерывный политический торг между организованным трудом, официальными представителями интересов деловых кругов, политическими партиями и государственной бюрократией. Подобные корпоративистские механизмы связывают между собой организации, которые в других политических системах играют весьма несхожие, часто антагонистические роли.

Институциональные группы типа бюрократических или военных клик также в состоянии играть важную роль в агрегации интересов. И действительно, в большинстве обществ бюрократия выступает в качестве агрегатора интересов. Будучи учреждена в первую очередь для реализации политических мер, определенных органами верховной власти, она может вести переговоры с различными группами в целях выявления их предпочтений или мобилизации их поддержки. Случается даже, что группы интересов «захватывают» правительственные учреждения и используют их для «продвижения» своих требований. Мечта бюрократов о расширении своих организаций за счет обнаружения новых проблем и политических задач, равно как и повышение их способности решать проблемы в сфере своей компетенции, нередко толкает их на создание сетей клиентарной поддержки.

Военные организации, учитывая их особый контроль над физической силой, обладают громадными потенциальными возможностями в сфере агрегации интересов. В ситуации, когда легитимность правительства оказывается разрушенной и все группы чувствуют себя вправе использовать принуждение и насилие для определения политического курса, объединенные военные обычно играют решающую роль. Согласно одним подсчетам, около двух пятых существующих в мире государств в то или иное время сталкивались с попытками военного переворота, и примерно в одной трети стран такие перевороты добились по крайней мере частичного успеха с точки зрения смены лидеров или политического курса. Однако лишь менее чем в половине подобных случаев в центре внимания находились общеполитические проблемы и политический курс страны. Большинство переворотов были, по-видимому, мотивированы недовольством и опасениями военных, что гражданские власти станут игнорировать их профессиональные интересы [2].

### **Состязательные партийные системы и агрегация интересов**

Во многих современных политических системах главными структурами, обеспечивающими агрегацию интересов, выступают партии. Однако мы должны учитывать принципиальное различие между состязательными партийными системами, которые пытаются прежде всего выстроить электоральную поддержку, и неконкурентными авторитарными партийными системами, которые стремятся управлять обществом. Это различие не связано ни с тем, насколько они приближены к электоральной победе, ни даже с числом партий. Оно зависит от способности политических партий свободно образовываться и конкурировать в борьбе за поддержку граждан, а также от того, является ли получение такой поддержки необходимым условием контроля над

правительством. Другими словами, партия может завоевать большинство голосов в каком-то районе или даже выиграть общенациональные выборы, но, несмотря на это, по-прежнему останется состязательной. Если в число ее задач входит победа на выборах в качестве самозначимой цели либо средства, позволяющего определять политический курс, электоральное превосходство этой партии может быть оспорено другими партиями. Короче говоря, ее организация и задачи направлены на то, чтобы выяснять желания избирателей, приобретать преданных сторонников и представлять эти интересы в политическом процессе.

Анализируя роль состязательных партий в агрегации интересов, следует принимать во внимание не только отдельную партию, но и структуру взаимодействующих между собой партий, электоратов, избирательных законов и органов, вырабатывающих политический курс. Как правило, в состязательной партийной системе агрегация интересов происходит на нескольких уровнях: в рамках отдельных партий, поскольку партия отбирает кандидатов и выдвигает предложения относительно политического курса; через электоральную конкуренцию, ибо объемы поддержки избирателями различных партий варьируются; через торг и коалиционное строительство в законодательном органе или в исполнительной власти.

### **Конкурентные партии и выборы**

Первым делом отдельные партии определяют свои позиции относительно политического курса. Как правило, партии считают, что их подходы пользуются поддержкой больших или сплоченных групп избирателей. В системах, где действуют только две партии, каждой из них важно получить большинство, поэтому для завоевания большей части голосов часто бывает стратегически необходимо «целиться» в центр электората [3]. В системах со многими политическими партиями, где шансы любой группы на завоевание большинства не очень велики, разумнее бывает заняться поиском отчетливой и сплоченной электоральной базы. Позиции партии в отношении политического курса могут отражать устойчивые связи между партией и особыми группами, такими, как рабочие союзы, предпринимательские ассоциации или религиозные и этнические группы. Исторически сложившаяся приверженность неким проблемам и идеологические традиции также играют определенную роль [4].

Вырабатывая свои позиции относительно политического курса, партии учитывают способы согласования в ходе электоральной конкуренции партийных предложений и выборов избирателей. Важнейшим элементом здесь является электоральное законодательство, которое определяет, каким образом волеизъявление избирателей переводится в электоральные результаты [5]. В Соединенных Штатах,

**ВСТАВКА 5.1****Закон Дюверже**

Закон Дюверже — один из самых известных в политической науке феноменов. Он отражает тенденцию, в соответствии с которой электоральное правило простого большинства в одномандатном округе обычно ведет к возникновению в законодательном органе двухпартийной системы, тогда как электоральные системы с пропорциональным представительством порождают многопартийность. При выборах по одномандатным округам представительство в законодательном органе более мелких партий, получающих меньшинство голосов во многих округах, крайне невелико или вообще отсутствует. Это лишает политических деятелей стимулов к созданию малых партий, а те малые партии, которые все-таки участвуют в электоральной конкуренции, оказываются в значительной мере недопредставленными. Например, во время выборов 1997 г. в Великобритании за Либерально-демократическую партию проголосовали 17% избирателей, однако она получила только 7% мест в парламенте (см. главу 8).

Великобритании и во многих государствах, когда-то испытавших британское влияние (таких, как Индия, Ямайка и Канада), электоральные правила, действующие при выборах законодательного органа, делят страну на множество избирательных округов. В каждом округе побеждает тот кандидат, который набрал там больше голосов, чем другие, т.е. получивший *простое большинство голосов*. Для характеристики электорального правила простого большинства в одномандатном округе часто употребляют формулировку «побеждает первый», позаимствованную из жаргона скачек, ибо для победы требуется лишь финишировать впереди других, а не завоевать большую часть голосов. Подобная система кажется американцам само собой разумеющейся и естественной, однако она редко используется в демократиях Европы или Латинской Америки.

В отличие от системы одномандатных округов, большинство демократий применяют ту или иную форму пропорционального представительства. В такого рода системах страна делится на несколько крупных избирательных округов (или составляет единый общенациональный округ). Конкурирующие партии предлагают не отдельных кандидатов, а списки. Число представителей партии в законодательном органе зависит от общей доли полученных этой партией голосов. Если вся страна объединена в один избирательный округ, как в Нидерландах и Израиле, партии, набравшей 5% голосов, присуждается 5% мест в национальном законодательном органе.

Процедуры, используемые партиями при определении своих позиций относительно политического курса, значительно варьируются в зависимости от страны и конкретной партии. В Соединенных Штатах общенациональные партийные съезды, которые проводятся в преддверии каждых президентских выборов, формализуют политические позиции партии как через выработку партийных платформ, так и (что, возможно, еще важнее) посредством отбора кандидатов, приверженных определенному политическому курсу. В других странах партийные съезды созываются более регулярно, централизованные партийные организации публикуют партийные программы и партии готовят манифесты к каждому национальным выборам [6]. Но какой бы ни была система, окончательная позиция партии обычно представляет собой «коктейль» из стратегических приемов ведения предвыборной кампании и совокупности существующих внутри партии интересов.

Затем партии предлагают отобранных ими кандидатов и свои политические курсы избирателям. Они не только представляют кандидатов, но и пытаются создать им известность и мобилизовать электоральную поддержку посредством митингов, телевизионной рекламы, поквартирного обхода избирателей и систематических усилий, направленных на то, чтобы выявить сочувствующих и обеспечить их участие в голосовании. Акт голосования отдельного гражданина — одна из самых простых и наиболее часто совершаемых форм политического действия. Гражданин заходит в кабину для голосования и выражает свою поддержку политическому кандидату, партии или предложению относительно политического курса. Выборы относятся к числу тех немногих демократических приемов, которые позволяют выражать разнообразные интересы посредством опускания бюллетеней, и через агрегацию этих голосов нация может принять коллективное решение, касающееся ее будущих лидеров и государственного курса.

На рис. 5.1 показаны уровни электоральной явки в ряде государств в 1990-е годы [7]. В Великобритании,

80	Германия (1998)
	Бразилия (1998)
	Великобритания (1997)
70	Франция (1997)
	Россия (1995)
	Индия (1998)
60	Япония (1996)
	Мексика (1997)
50	Соединенные Штаты (1996)
	Египет (1996)

Рис. 5.1. Уровень явки на последних по времени национальных выборах.

Источник: Межпарламентский союз.

Германии и Соединенных Штатах, так же как и во многих других демократиях мира, большинство граждан имеют право участвовать в голосовании и могут выбирать между конкурирующими партиями и кандидатами. В Западной Европе обычно голосуют по меньшей мере три четверти граждан, в Соединенных Штатах во время президентских выборов на избирательные участки отправляется около половины электората и еще меньше число тех, кто участвует в региональных и местных выборах.

Несмотря на простоту процедуры, голосование может иметь серьезные последствия. Сдвиги в гражданской поддержке способны привести к власти новые коалиции, приверженные новым политическим курсам. Таким образом, роль, которую играют граждане в отборе элит, позволяет им влиять на агрегацию интересов и выработку политического курса.

Однако в некоторых странах выборы выполняют другие функции. Они используются для легитимации правительства (даже если их результаты predetermined заранее) или для определения его состава (даже когда из участия в электоральном процессе исключены многие граждане). Так, например, практически все коммунистические государства Восточной Европы обращались к той или иной форме выборов для легитимации своих правительств. По официальным сообщениям, явка в этих государствах регулярно превышала 98% электората. В то же самое время результаты выборов обеспечивались правительством заранее. До 1990 г. в Советском Союзе избирателям приходилось голосовать лишь за одного кандидата, который во всех случаях назна-

#### **ВСТАВКА 5.2**

### **Электоральный сюрприз**

Выборы нередко могут показать, что представления политических лидеров о предпочтениях народа мало соответствуют реальному положению вещей. После революции Хомейни в 1979 г. в Иране правила консервативная религиозная верхушка со своими политическими союзниками. Режим отбросил гражданские свободы и проводил политику репрессий в ряде областей, претендуя при этом на легитимацию своих действий народом. В 1997 г. иранцы отправились на избирательные участки, чтобы выбрать президента. В борьбе за этот пост участвовали консервативный спикер парламента и умеренный кандидат Сейед Мохаммад Хатами, в чей успех мало кто верил. Ко всеобщему изумлению умеренный кандидат завоевал 69% голосов. Хатами пытается расширить объем свобод, которыми пользуются иранцы, однако могущественные консервативные и религиозные силы Ирана сдерживают его усилия.

чался коммунистической партией. В некоторых других коммунистических государствах избиратели могли поддержать правительственный список кандидатов или партий, но партии договаривались о распределении мест еще до того, как голоса были подсчитаны. Уже сам по себе высокий уровень электорального участия в этих странах отражал давление на народ со стороны правительства, с тем чтобы тот выразил свою символическую поддержку режиму. Выборы и голосование в подобных системах, как и сегодня в Китае, играли определенную роль в социализации и формировании установок граждан, но не имели практически никакого отношения к артикуляции или агрегации интересов.

Политологи установили, что в основе электорального выбора лежит совокупность мотиваций [8]. Многие граждане оценивают прошлую политику правительства или партийные обещания относительно будущего политического курса; проблемно-ориентированное голосование позволяет народу выразить его политические предпочтения. Другие индивиды воспринимают выборы как простой референдум по вопросу о действиях правительства, голосуя против «этих мошенников» в худые времена и переизбирая их — в добрые. В иных ситуациях исход выборов может определить харизма сильного лидера или некомпетентность слабого. Но во всех случаях выборы агрегируют эти разнотипные соображения для принятия коллективного решения о составе правительства.

На рис. 5.2 представлен компаративный «моментальный снимок» агрегации интересов партиями и избирателями в ряде демократических стран. В нем использован прием лево-правого шкалирования, позволяющий в сжатой форме суммировать проблемы, которые кажутся избирателям наиболее важными. Индивидам предлагается шкала цифр, где «1» определена как «левый» (или либеральный в Соединенных Штатах), а «10» — как «правый» (или консервативный в США). Затем их просят расположить на этой шкале партии и самих себя. Рисунок показывает, в какой точке право-левой шкалы поместили себя избиратели каждой партии. Высота столбца над шкалой фиксирует процент избирателей, голосовавших за данную партию.

Рис. 5.2 иллюстрирует ряд интересных моделей партийно-электоральной агрегации. Во-первых, мы можем увидеть, что в странах, расположенных в верхней части рисунка, особенно в Соединенных Штатах, большинство избирателей оказывают поддержку лишь незначительному числу партий. Более того, сторонники партий локализируются довольно близко к центру континуума, куда помещает себя основная часть избирателей. Лево-правый «интервал» между сторонниками партий весьма мал. Демократы находятся несколько левее, а республиканцы — правее, однако в среднем они расположены недалеко друг от друга. Если бы распределение избирателей было отображено на рисунке полностью, а не только в среднем, мы бы увидели множество

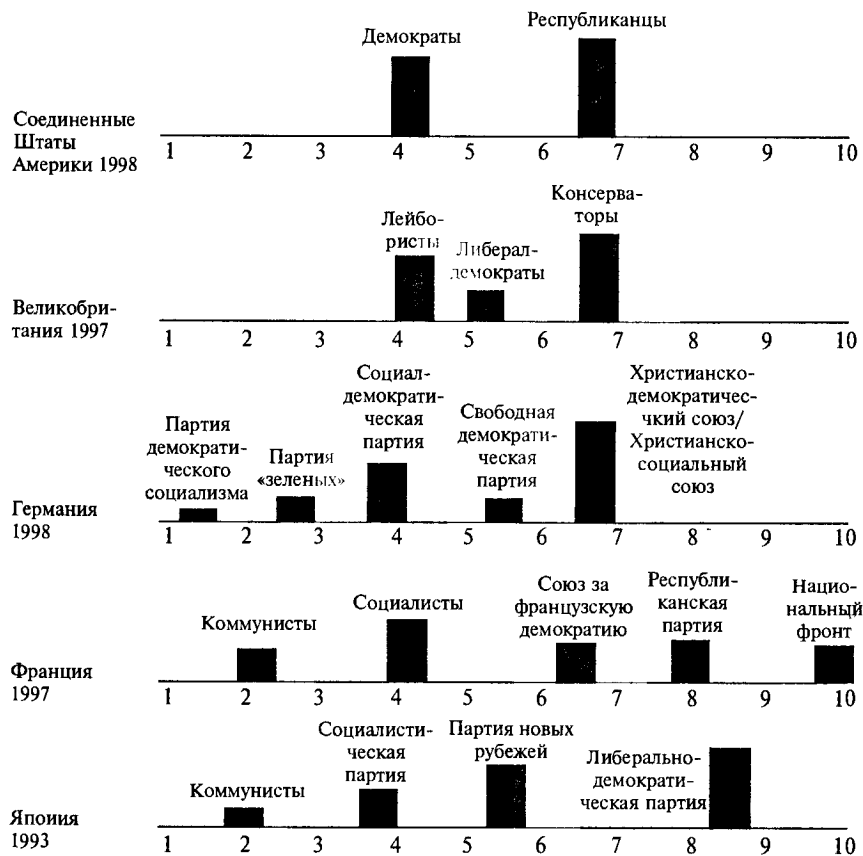


Рис. 5.2. Расположение партий на лево-правой шкале и электоральная поддержка, полученная ими на выборах.

*Источник:* Расположение партий на лево-правой шкале основано на результатах опроса страновых экспертов в 1993 г., приведенных в: John Huber and Ronald Inglehart, «Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies», *Party Politics*, 1995, № 1. Высота столбца обозначает процент голосов, полученных партией на последних по времени выборах (год выборов указан слева).

перекрещиваний в саморасположении избирателей, поддерживающих различные партии. Таким образом, агрегация предполагает концентрацию политических ресурсов вокруг «центристской» политики обеих партий.

В странах, размещенных в нижней части рисунка, поддержку избирателей получает множество партий. Во Франции, например, левые избиратели делят свои симпатии между коммунистической и социалистической партиями, а также между рядом других более мелких

левых партий. Правые голоса расколоты между голлистской Республиканской партией и более умеренным Союзом за французскую демократию. Кроме того, имеется крайне правая партия, Национальный фронт, а также множество малых центристских партий. Дисперсная агрегация партийно-электоральной системы означает, что в законодательном органе может быть представлена более широкая палитра идеологических интересов.

Между двумя этими крайностями оказываются случаи Великобритании, Германии и Японии. По форме распределения поддержки избирателей Великобритания больше походит на Соединенные Штаты, однако две ведущие партии расположены там значительно дальше друг от друга и между ними находится партия либерал-демократов. Крупнейшими партиями Германии являются СДПГ слева и ХДС/ХСС справа, кроме того, имеется маленькая центристская партия свободных демократов, а на левом фланге — экологически ориентированная Партия «зеленых» и преобразованная коммунистическая партия (ПДС). Япония олицетворяет собой еще один тип модели. На правом фланге там действует единственная крупная партия — Либерально-демократическая, которая на протяжении всего послевоенного периода доминирует в электоральной политике, несколько более мелких (и постоянно реформирующихся) партий находятся в центре, а в левой части политического спектра — социалистическая и коммунистическая партии.

### Состязательные партии в правительстве

Если состязательная партия завоевывает контроль над законодательной и исполнительной властью, она получает возможность проводить свой политический курс и претворять его в жизнь. Иногда приобретение такого контроля вытекает непосредственно из электорального процесса, поскольку большинство голосов получает одна партия. Во многих странах избирательное законодательство построено так, чтобы помогать крупнейшей партии собирать необходимое для прихода к власти число голосов. Если соответствующих искажений достаточно много, партия, набравшая менее 50% голосов, может получить более 50% мест в законодательном органе. Подобное «искусственное» парламентское большинство является нормой в странах типа Великобритании, где действует система «побеждает первый» [9].

Например, в 1980-х и 1990-х годах ни одно парламентское большинство, завоеванное как британскими лейбористами, так и консерваторами, не основывалось на поддержке большинства избирателей (см. часть III). В 1983 и 1987 гг. консервативная партия Маргарет Тэтчер получила абсолютное большинство мест в парламенте, имея в своем активе поддержку лишь около 42% избирателей. Обладая практически тем же самым уровнем поддержки на выборах 1997 г., Тони Блэр и

его Лейбористская партия выиграли почти 2/3 парламентских мандатов. На всех этих выборах более мелким партиям, пользующимся поддержкой четверти электората, досталась лишь горстка мест в законодательном органе.

В других странах участие в электоральной конкуренции множества партий препятствует созданию однопартийного большинства, однако сформированные до выборов партийные коалиции способны открыть перед избирателями возможность прямого выбора будущих правительств. В ходе выборов группы партий могут поощрять свой электорат к поддержке других входящих в эту группу партий, договариваться о выдвижении кандидатов в разных округах, с тем чтобы максимизировать свои совокупные голоса, или о совместном правлении в случае завоевания большинства мест в законодательном органе. Правительства, образованные на основе предвыборных коалиций, сходны с правительствами большинства, поскольку дают избирателям четкие мишени, если те решат вознаградить или наказать входящих в правительство должностных лиц. Таким образом, избиратели обладают возможностью выбирать направление правительственного курса через партийную и электоральную агрегацию.

Подобная агрегация политических предпочтений посредством выборов имеет важное значение, поскольку, обретя контроль над правительством, партии обычно выполняют свои предвыборные обещания [10]. Так, британские партии гордятся тем, что, находясь у власти, реализуют обещанное. Когда в европейских странах приходят к власти социалистические или социал-демократические правительства, они обычно расширяют государственный сектор и интенсивность осуществляемых в его рамках программ, а консервативные партии, как правило, сдерживают их рост. Республиканцы и демократы в Соединенных Штатах также довольно надежны с точки зрения соблюдения собственных обещаний. Однако партиям, которые в течение длительного времени были отстранены от участия в правительстве, или тем, которые выдвинули радикальные программы, часто бывает трудно, придя, наконец, к власти, осуществить свои проекты — свидетельством тому может служить, например, неспособность Маргарет Тэтчер воплотить в жизнь ряд наиболее консервативных положений программы ее партии.

Если в ходе выборов не образуется партия (или предвыборная коалиция) большинства, новое правительство формируется в результате последующих переговоров между политическими партиями и их лидерами. Подобная модель формирования правительства характерна для многих партийных систем, в частности для тех, которые действуют в Италии и Испании. Поскольку в таких странах выборы не определяют состав правительства, агрегация интересов происходит там не на электоральном, а на правительственном уровне в ходе переговоров о создании коалиций.

Агрегация интересов на правительственном, в противовес электоральному, уровне имеет как издержки, так и преимущества. С одной стороны, если государственный политический курс определяют коалиции, сформированные на уровне элит, избиратели, сознавая, что выборы прямо не устанавливают состав правительства, могут почувствовать разочарование и утратить веру в собственные силы. Кроме того, агрегация интересов на уровне политических элит означает, что новые элитные коалиции могут строиться на разных проблемных основаниях. Данное обстоятельство способно сбить с толку избирателей (и даже информированных наблюдателей). В ситуации, когда происходят постоянные подвижки во власти и в ней задействован широкий круг акторов, людям сложно приписать кому-то ответственность за государственный курс. Таким образом, подобная система понижает значимость голосования как инструмента определения состава будущих правительств или наказания партий, несущих ответственность за нежелательный политический курс [11].

С другой стороны, агрегация интересов на правительственном уровне может означать, что избиратели всех, а не только победивших на выборах партий представлены в процессе выработки правительственного курса. Такое представительство бывает особенно важным для интересов меньшинств. Все граждане в каких-то вопросах придерживаются позиций, которые не разделяются большинством, а некоторые оказываются в меньшинстве по многим вопросам. Если правила выборов и репрезентации справедливы, возможность представителей меньшинств влиять на политический курс между выборами служит важным инструментом защиты их интересов. Наконец, поддержкой большинства, как правило, пользуются далеко не все составляющие политического курса даже тех немногих правительств, которые были избраны большинством голосов. Поэтому гибкая модель агрегации интересов на уровне законодательного органа при условии справедливого представительства может принести пользу нации в целом. Торг между надлежащим образом представленными группами способен даже усилить вероятность отражения в политическом курсе позиций различного рода меньшинств по разным вопросам. Система агрегации интересов в рамках правительства в состоянии повысить роль выборов как механизма репрезентации, хотя их значение в качестве инструмента, обеспечивающего подотчетность, может сократиться [12].

#### Классификация состязательных партийных систем

На рис. 5.3 дана классификация типов состязательных партийных систем и приведены примеры систем каждого типа. Мажоритарные и многопартийные системы отличаются друг от друга числом политических партий. Количество партий влияет на законодательный процесс и пути формирования правительств. В мажоритарных системах

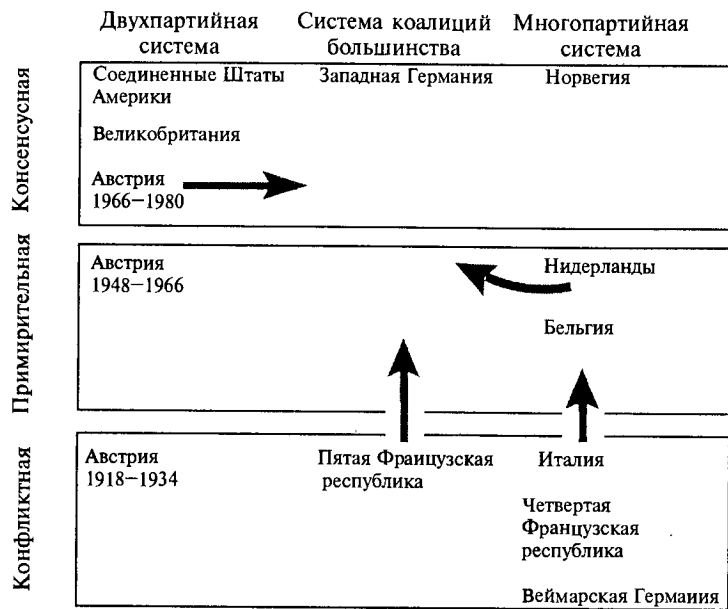


Рис. 5.3. Классификация партийных систем по числу партий и степени межпартийного антагонизма.

либо просто доминируют две партии (как в Соединенных Штатах), либо существуют две главные партии и действуют электоральные законы, обычно обеспечивающие одной из них парламентское большинство (как в Великобритании). В чисто многопартийных системах сочетание партий, структура избирательной поддержки и электоральные законы практически исключают завоевание одной партией большинства в законодательном органе. Агрегация интересов в ходе послевыборного торга между партиями играет там решающую роль в определении направления политического курса. К числу многопартийных систем, где поддержка избирателями партийных коалиций на электоральном уровне оказывает существенное воздействие на формирование правительств и определение политического курса, относятся, как уже упоминалось, Германия и Франция.

Степень антагонизма или поляризации партий влияет на уровень стабильности правительства. В консенсусных партийных системах партии, контролирующие большинство мест в законодательном органе, не слишком сильно различаются между собой с точки зрения политических курсов и в достаточной мере доверяют как друг другу, так и политической системе [13]. Данные характеристики типичны для партийных систем, подобных тем, которые изображены в верхней части рис. 5.2. В такого рода системах может вестись напряженный торг

и идти оживленная политическая жизнь, но это редко угрожает системе как таковой.

В конфликтных партийных системах в законодательном органе доминируют партии, которые сильно расходятся между собой по принципиальным вопросам либо враждебно настроены по отношению друг к другу и к политической системе, как происходит, например, в России. Если партийная система обладает определенного рода смешанными характеристиками, т.е. чертами и консенсусной, и конфликтной системы, мы классифицируем ее как консоциативную (со-общественную), или примирительную. Аренд Лейпхарт использовал эти термины для описания партийных систем, в которых политические лидеры способны преодолеть глубокие различия между антагонистическими группами избирателей [14].

Соединенные Штаты и Великобритания представляют собой современные образцы консенсусных мажоритарных систем, хотя и отличаются по степени согласия. Они не являются в полном смысле слова двухпартийными. Помимо Лейбористской и Консервативной партий в Великобритании действуют Шотландская националистическая партия, меньшая по размерам партия Уэльса, а также Либерально-демократическая партия. Однако парламентское большинство завоевывает там, как правило, одна партия, и она же контролирует законодательную и исполнительную власть посредством дисциплинированного партийного голосования. В Соединенных Штатах периодически возникают претендующие на роль третьей силы партии и кандидаты. (Последняя политическая партия такого рода была сформирована преуспевающим бизнесменом Россом Перо, бросившим вызов кандидатам от Республиканской и Демократической партий на президентских выборах 1992 и 1996 гг.) В связи с подвижками в программах партийных кандидатов в президенты уровень согласия в стране меняется от выборов к выборам. Более того, рыхлая структура американских партий, а также тот факт, что контроль над законодательным органом, с одной стороны, и исполнительной властью — с другой, часто принадлежит разным партиям, приводят к послевыборному торгу, подобно тому, как это происходит в консенсусных многопартийных системах. Показательными примерами консенсусных многопартийных систем могут служить системы, сложившиеся в Норвегии и Швеции. В каждой из этих стран действуют по четыре или пять партий — социалисты, аграрии либо центристы, либералы, консерваторы, мелкие коммунистические движения. То или иное подмножество таких партий обычно бывает в состоянии — самостоятельно или в коалиции — создать прочное правительство.

Наилучший пример мажоритарной конфликтной партийной системы дает Австрия 1918–1934 гг. Антагонизм между социалистами и другими политическими силами принял там столь острые формы, что в середине 1930-х годов стал причиной кратковременной гражданс-

кой войны. Это столкновение привело к запрещению Социалистической партии, крушению демократического правительства и созданию авторитарной однопартийной системы. Австрийский опыт показывает также, как партийная система может меняться со временем. После Второй мировой войны лидеры двух крупнейших партий заключили тщательно продуманное коалиционное соглашение о распределении власти и взаимных сдержках и противовесах, ибо страна, восстанавливая свою экономику и добиваясь освобождения от оккупировавших ее восточные регионы советских войск, стремилась держать под контролем возникавшие в ней конфликты. После двадцати лет правления консоциативной «Большой коалиции» партийный антагонизм снизился до такого уровня, когда стала допустима нормальная политика на принципах подчинения меньшинства большинству, хотя некоторые элементы со-общественной системы сохранились. В последние годы партийная система Австрии приблизилась к консенсусной — временами с однопартийным, а временами с коалиционным большинством.

Франция, Италия и Веймарская Германия — прекрасные примеры конфликтных многопартийных систем с влиятельными коммунистическими партиями слева и консервативными или фашистскими движениями справа. В таких условиях кабинеты приходилось формировать на основе центристских движений, которые сами расходились во мнениях по многим проблемам, что порождало нестабильность, плохое исполнение правительством своих функций и утрату доверия граждан к демократии. Эти факторы сыграли свою роль в ниспровержении демократии в Веймарской Германии, крушении Четвертой республики во Франции и правительственной нестабильности и отчуждении граждан от политики в Италии.

Если говорить о событиях последнего времени, то тенденцию к воспроизводству подобного курса обнаружили недавно возникшие партийные системы стран Центральной и Восточной Европы. Например, на парламентских выборах 1995 г. в России в избирательных бюллетенях фигурировали 43 партии — от коммунистов старого образца слева до националистических партий справа, и семь из них получили представительство в парламенте. Аналогичным образом, в 1997 г. в Польше в избирательной гонке приняли участи более дюжины партий, и шесть завоевали места в парламенте. Остается только надеяться, что это — следствие переходного периода, связанное со становлением новых партийных систем, а не предвестник нестабильности, терзающей другие поляризованные партийные системы.

Смешанные консоциативные системы могут возникать в странах, где налицо серьезные конфликты и антагонизм на религиозной, этнической или социально-классовой почве. Со-общественные порядки способны открыть перед глубоко расколотой нацией путь к мирному демократическому развитию. Например, в Нидерландах руководство соперничающих движений нашло основания для компромисса, обес-

печившего взаимные гарантии для различных групп. В консоциативных системах, действовавших после Второй мировой войны в Австрии и Ливане, противостоящие группы — социалисты и католики в Австрии, христиане и мусульмане в Ливане — выработали ряд соглашений, создавших условия для формирования устойчивых правительств. Австрийское урегулирование базировалось на двухпартийной системе, ливанское — на множестве небольших, персоналистских религиозных партиях. Однако после 1975 г. под влиянием ближневосточного конфликта в Ливане произошел раскол, и страна была ввергнута в гражданскую войну.

Южная Африка прибегла к со-общественной практике в процессе перехода к демократии. Лидеры крупнейших политических партий белого меньшинства и двух наиболее значительных сегментов черного большинства договорились (с огромным трудом) о порядке проведения демократических выборов и формирования на их основе многопартийного коалиционного правительства. Типично консоциативная черта «Временной конституции» переходного периода заключалась в том, что каждой партии, набравшей в ходе выборов более 5% голосов, гарантировалось участие во власти и в правительстве, т.е. посты в кабинете. Как свидетельствует противоположный по своему характеру опыт Австрии и Ливана, консоциативные порядки (и сама способность договориться об их установлении) дают глубоко расколотым демократиям надежду, но отнюдь не гарантируют долговременный успех.

Из всего этого следует, что, хотя число партий влияет на уровень политической стабильности, более важную роль играет степень антагонизма между ними. Многопартийные системы с относительно умеренным антагонизмом между партиями, безусловно, способны сохранять стабильность и эффективно функционировать. Но там, где партийные системы состоят из крайне антагонистически настроенных по отношению друг к другу элементов, постоянно присутствует угроза крушения и гражданской войны вне зависимости от числа партий. При возникновении кризиса готовность партийных лидеров к сотрудничеству и защите демократии может иметь решающее значение для ее сохранения. Не исключено, что в условиях многопартийности и представительства легче договориться о такого рода обязательствах [15]. Некоторые новые демократии Восточной Европы и Латинской Америки, особенно расколотые в языковом или этническом отношении, сталкиваются с подобными проблемами.

## Авторитарные партийные системы

Авторитарные системы также являются специализированными структурами по агрегации интересов. Они сознательно пытаются выработать предложения относительно политического курса и мобили-



зовать им поддержку, однако делают это совсем по-другому, нежели состязательные партийные системы. При авторитарной партийной системе агрегация интересов происходит в рамках партии или в ходе взаимодействия между группами предпринимателей, землевладельцев и институциональными группами внутри бюрократии или военных. Граждане лишены возможности влиять на этот процесс через выбор партийных альтернатив.

Авторитарные партийные системы различаются между собой по уровню нисходящего контроля внутри партии и степени партийного контроля над другими группами в обществе. На одном конце континуума находится эксклюзивная правящая партия, которая предполагает полный контроль партийного руководства над политическими ресурсами. Она отрицает любую легитимную агрегацию интересов внутрипартийными группами и не допускает никакой свободы деятельности социальных групп, граждан или других правительственных органов. Она пронизывает собой все общество и мобилизует поддержку политике, выработанной наверху. Средством легитимации ее политического курса выступает всеобъемлющая политическая идеология, которая претендует на знание подлинных интересов граждан, каковы бы ни были их непосредственные предпочтения [16]. На другом конце расположена инклюзивная правящая партия, которая признает и пытается координировать различные социальные группы, существующие в обществе. Она принимает и агрегирует определенные автономные интересы, одновременно подавляя другие и запрещая любые формы деятельности, способные сколько-нибудь серьезно подорвать ее господство.

### Эксклюзивные правящие партии

Лишь немногим партиям удавалось в течение длительного времени поддерживать присущие авторитарной модели характеристики — абсолютный централизованный контроль, полное пронизывание общественных структур и идеологическую мобилизацию. Однако в Советском Союзе (до 1985 г.), в странах Восточной Европы (до 1989 г.) и в Китае, Северной Корее, Вьетнаме и Кубе (по сегодняшний день) господствующие коммунистические партии безусловно приблизились к контрольной границе шкалы авторитарных партий. Так, например, для режима, действующего в Китае, характерно отрицание легитимности любой крупной группы в китайском обществе. Артикуляция индивидами своих интересов может быть дозволена в определенных пределах, но пока высшая элита не примет решения относительно политического курса, не допускается мобилизация широкой поддержки [17].

Даже на стадии авторитарной мобилизации в эксклюзивной правящей партии порой происходит большая внутрипартийная агрегация, чем обычно признается или разрешается законом. Внутри партии

различные группы могут объединяться вокруг каких-то особых интересов (например, региональных или отраслевых) либо лидеров и политических фракций. Поколенческие различия или различия темперамента нередко отделяют приверженцев жесткой линии от сторонников «мягких» вариантов политического курса. Во времена кризисов может начаться острая борьба за власть (открытая или завуалированная, под прикрытием якобы существующего единого фронта), в ходе которой отдельные лидеры пытаются мобилизовать поддержку себе и своей позиции. Особенно часто такую борьбу за власть, как показали события, последовавшие за смертью Сталина в Советском Союзе и Мао Цзэдуна в Китае, порождают кризисы преемственности. Кроме того, Китайской коммунистической партии несколько раз приходилось обращаться к армии и даже полагаться на коалицию региональных военачальников, чтобы сохранить свою власть.

Пронизывающие и контролирующие общество однопартийные системы — как полностью авторитарные, так и просто эксклюзивные — способны играть важную роль в мобилизации поддержки политическому курсу. Не подвергаемый сомнению идеологический фокус обеспечивает легитимность и последовательность; именем этой идеологии и в соответствии с централизованным политическим курсом партия пропитывает собой и организует большинство общественных структур.

Будучи рассчитана на общую мобилизацию, эксклюзивная правящая партия использовалась многими лидерами, посвятившими себя осуществлению крупномасштабных социальных преобразований. Например, партия, которая успешно мобилизовала народ колониальной страны в поддержку независимости, может быть использована для изменения слаборазвитого общества. Однако, как показывает опыт многих новых наций, из эксклюзивной правящей партии крайне сложно сделать агента социальной трансформации. Соблазны власти постоянно ведут к политическим эксцессам, которые не сдерживает ни идеология, ни конкурентная демократическая политика. В некоторых африканских странах возможности эксклюзивных правящих партий контролировать общество тоже ограничены. Более того, к началу 1990-х годов утрата веры в марксистско-ленинскую идеологию и советскую модель авторитарного развития заставила все восемь африканских стран, которые когда-то пошли по этому пути, отказаться от него [18].

По мере того как эксклюзивные правящие партии стареют, многие из них вступают в стадию «зрелого» авторитаризма, который сохраняет контроль над обществом, но уделяет меньшее внимание мобилизации. В конечном итоге, как показал крах коммунизма в бывшем Советском Союзе и в Восточной Европе, когда (и если) партийные лидеры теряют веру в объединяющую идеологию, бывает трудно сохранить единство и последовательность партии.

В доиндустриальных странах, особенно там, где имеются заметные этнические или племенные расхождения, более эффективными представляются инклюзивные авторитарные системы. Такие системы признают автономию социальных, культурных и экономических групп и пытаются не контролировать или переделывать их, а, скорее, инкорпорировать либо вести с ними переговоры. В наиболее успешных африканских однопартийных системах, например в Кении и Танзании, в рамках децентрализованных партийных организаций допускалось объединение вокруг персоналистских, фракционных и строящихся по этническому признаку группировок. По сравнению с другими аналогичными режимами коммунистический режим в Югославии имел более децентрализованную и корпоративистскую форму, что отражалось и в вопросах политического курса, и в признании тесных связей партии с ее сторонниками из числа крестьян [19]. Пришедший ему на смену режим в Белграде, как показали последовавшие трагические события, не сумел сохранить эту формулу сотрудничества.

Инклюзивные партийные системы иногда называют авторитарным корпоративизмом. Подобно демократическим корпоративистским системам (см. главу 4), некоторые из этих систем поощряют создание крупных организованных групп интересов, которые могут вести торг между собой и с государством. Однако, в отличие от демократических корпоративистских систем, авторитарные системы такого рода не обеспечивают политическими ресурсами непосредственно граждан. Независимый протест и политическая активность вне официальных каналов запрещаются. Выдвижение автономных требований допускается только в ограниченном масштабе — либо в рамках партии, либо со стороны связанных с нею групп.

Легитимная агрегация интересов, разрешенная в инклюзивных авторитарных системах, может быть весьма значительной и принимать различные формы. Партия обычно старается собрать под своим крылом разнообразные социальные группы и вести переговоры с находящимися вне ее социальными группами и институтами. Некоторые из таких инклюзивных партий пытаются осуществить далеко идущие программы социальных изменений. Другие являются по преимуществу аренной агрегацией различных социальных и институциональных интересов. Отдельные, образованные инклюзивными партиями правительства даже разрешают другим партиям выставлять своих кандидатов на выборах, пока те не имеют реальных шансов на победу. Типичная инклюзивная правящая партия — Институционно-революционная партия Мексики.

Относительная стабильность некоторых инклюзивных авторитарных партийных систем не должна затмевать тот факт, что им часто не удается создать устойчивые структуры управления. Во многих странах инклюзивные партии сосуществуют в рамках шатких и непрочных

### ВСТАВКА 5.3

#### Мексиканская Институционно-революционная партия

Одной из старейших и самым тщательным образом продуманных инклюзивных партий является Институционно-революционная партия (ИРП) Мексики. ИРП в течение более чем 50 лет всецело определяла политический процесс в стране, не оставляя другим партиям никаких реальных шансов выиграть выборы. С тех пор как в 1930-х годах Лазаро Карденас создал широкую внутривнутрипартийную коалицию, партия сохраняла общественную поддержку, но при этом не забывала внимательно следить за подсчетом голосов. Ее действия ни в коей мере не определялись электоральной конкуренцией, по крайней мере вплоть до недавнего времени. Вместе с тем партия включала в себя многие социальные группы и имела особые отделения для выражения трудовых, аграрных и общественных интересов. И хотя некоторые проявления недовольства подавлялись, определенная часть выражавших недовольство индивидов сознательно вовлекалась в партию. Кроме того, партия неформально санкционировала существование вполне отчетливых и хорошо организованных фракций, группировавшихся вокруг таких фигур, как бывшие президенты.

Различные мексиканские лидеры мобилизовывали свои фракции в рамках ИРП, а также внутри важнейших групп (типа объединений большого бизнеса), не связанных с ней непосредственно. Особо важное значение торг приобрел каждые шесть лет, когда партия определяла нового кандидата на пост президента. Установленное законом положение, запрещающее действующему президенту выступать собственным преемником, обеспечивало определенную сменяемость элит и способствовало более обоснованному и открытому внутривнутрипартийному торгу. Однако отчетливо проявившийся в последнее время рост недовольства продемонстрировал, насколько сложно координировать все интересы через единую партию. Городская и сельская беднота, не получившая своей доли плодов от общего экономического роста страны, объединилась с теми, кто стремился к созданию более демократичной системы. Вспышка вооруженной крестьянской герильи в начале 1994 г. потрясла политический истеблишмент и привела к усилению надежд на подлинно демократическую конкуренцию. Парламентские выборы 1997 г. были более открытыми, чем прежние электоральные соревнования, и положили конец 70-летнему правлению ИРП.

коалиций с вооруженными силами и гражданской бюрократией. В некоторых случаях партия становится относительно малозначимым прикрытием для военного режима или личной тирании [20]. И лишь край-

не редко таким партиям удается решать стоящие перед их нацией экономические или этнические проблемы.

Инклюзивные авторитарные системы часто возникали в ходе всеобщей борьбы против колониализма, и чем дальше в прошлое отодвигаются колониальные времена, тем менее жизнеспособными оказываются такие системы. По мере того как стираются воспоминания о борьбе за независимость и умирают возглавлявшие эту борьбу лидеры, ослабевают и связывавшие эти партии узы идеологии и опыта. В результате однопартийная модель в целом утрачивает свою легитимность. В некоторых случаях провал авторитарных партий открывает дорогу для межпартийной конкуренции. В других — правительственные органы или внеправительственные силы прибегают к прямому принуждению, а конечным вершителем судеб становятся военные.

### Агрегация интересов и военные

После Второй мировой войны в большинстве стран третьего мира были установлены демократические парламентские правительства. Однако вследствие неэффективности и неавторитетности такие гражданские правительства во многих странах пали, и на смену им пришли военные правительства. Обладая контролем над средствами принуждения и не имея прочных конституционных традиций, военные часто добивались успеха в своей борьбе за власть. Даже там, где гражданское правление было восстановлено, они обычно оставались значимым претендентом на власть и влиятельным участником политического процесса. Например, в Бразилии военные играли решающую роль в агрегации интересов в ходе демократических процессов до 1964 г., а в течение последующих 20 лет выступали в качестве основного актора, агрегировавшего интересы и определявшего политический курс. Во многих других странах, включая Сирию, Пакистан, Индонезию, Гвинею, Заир, Аргентину, Парагвай и Гаити, военные были ведущими или по меньшей мере крупными агентами агрегации интересов. По сути дела, вооруженные силы являются ключевыми структурами агрегации интересов более чем в одной пятой существующих в мире режимов, в том числе почти в половине государств Африки (см. рис. 5.4).

Фактическая монополия военных на средства принуждения дает им громадную потенциальную мощь. Так, когда не удается достичь соглашения по агрегации интересов через демократическую или авторитарную партийную систему, за неимением других альтернатив армия может оказаться единственной силой, способной поддерживать упорядоченное правительство. В этих условиях солдаты остаются основной опорой личной тирании гражданского президента либо военного совета. Кроме того, вооруженные силы порою используют свою власть для достижения институциональных или даже идеологических

целей. Военные правители нередко пытаются создать военную и/или бюрократическую версию авторитарного корпоративизма, связывая организованные группы и государственную бюрократию с военными как с конечным арбитром в случае разногласий. В союзе с бизнес-группами они в состоянии провести «страховочную» или даже более радикальную модернизацию. В Латинской Америке практически все корпоративистские разновидности авторитарной агрегации интересов имеют сильную военную составляющую и только в редких случаях предполагают доминирующую роль авторитарной партии.

Главная ограниченность военных в области агрегации интересов заключается в том, что их внутренние структуры не приспособлены для мобилизации поддержки по всему кругу проблем или вне сферы их принудительного контроля. Военные организации построены таким образом, чтобы спускать приказы сверху вниз под угрозой принуждения. Они не рассчитаны на то, чтобы примирять внутренние разногласия, выстраивать компромиссы и мобилизовывать широкую поддержку политическому курсу правительства. Кроме того, военные

#### ВСТАВКА 5.4

##### Пытаясь сделать демократию дееспособной

Под влиянием демократической волны 1990-х годов военное правительство Нигерии провело в 1991 г. региональные, а в 1992 г. общенациональные выборы в законодательные органы власти. Однако военные наложили ограничения на электоральный процесс, лишив политических деятелей прежних гражданских режимов (как запятанных коррупцией) права баллотироваться в качестве кандидатов. Таким образом, избирателям было предложено выбирать лишь из двух партий, каждая из которых была создана правительством. Негативно повлиял на явку и распространяющийся скептицизм по поводу значимости голосования. Оправданность таких сомнений подтвердилась, когда военные аннулировали результаты президентских выборов июня 1993 г., даже не дождавшись, пока будут объявлены итоги голосования, и назначили Временное национальное правительство для организации новых выборов. В ноябре 1993 г. в ходе военного переворота под руководством министра обороны генерала Сани Абача Временное национальное правительство было свергнуто. Одновременно была запрещена любая политическая деятельность, распущен законодательный орган, низложены 30 выборных губернаторов штатов, что свело на нет даже ограниченную роль выборов в представительстве интересов. Весной 1999 г. военное правительство разрешило провести президентские выборы. Победителем стал бывший армейский генерал, который в настоящее время пытается осуществить демократические реформы.

организации нелегко приспособить для коммуникации с социальными группами за пределами командной иерархии. Иначе говоря, военные лишены многих из тех преимуществ в мобилизации добровольной поддержки, которыми обладают партийные системы. Эти внутренние ограничения могут быть менее серьезными, когда военные имеют дело со всеобщим недовольством и оказывают давление на действующие власти либо отбирают у них власть. Но они становятся важнейшей проблемой, если военному правительству нужно мобилизовать поддержку для программы экономического развития или других широких правительственных программ. Поэтому военные правительства часто оказываются неустойчивыми и бывают вынуждены делить власть с другими институтами или поощрять создание взаимодействующих с ними авторитарных партий.

### Тенденции в области агрегации интересов

В главе 4 и других местах уже отмечалось, что с крушением авторитарных режимов в Восточной Европе в конце 1980-х годов демократическая тенденция в мире приобрела дополнительный импульс. На рис. 5.4 дана классификация (на основе доминирующей структуры агрегации интересов) существующих в мире режимов в конце 1970-х, 1980-х и 1990-х годов. Приводимое процентное соотношение имеет приблизительный характер, поскольку нередко строится на ограниченной информации. Тем не менее рисунок дает примерное представление о частотном распределении трех важнейших форм — состязательных партийных, однопартийных и военных режимов. К «остаточной» категории традиционных правительств относятся преимущественно небольшие монархии Среднего Востока, Южной Азии и тихоокеанского побережья.

В 1978 г. примерно в трети из более чем 150 существовавших в мире независимых стран доминирующими структурами агрегации интересов выступали состязательные партийные и электоральные системы. Режимы такого типа преобладали в Западной Европе и Северной Америке (включая Карибский бассейн), не были чем-то необычным для Латинской Америки, но редко встречались в Африке и на Среднем Востоке. Примерно такой же была доля стран, где действовала та или иная разновидность однопартийного режима. Однопартийные системы господствовали в Восточной Европе и были довольно распространены в Африке и Азии. Чуть меньше чем в четверти стран решающую роль в агрегации интересов либо формально (военные правительства), либо фактически (подчиненные военным гражданские правительства) играли военные. К данной категории относились порядка трети или более стран Африки и Латинской Америки.

Десятилетие спустя проявилась отчетливая тенденция к сокращению числа однопартийных правительств. Их доля в мире упала с 30 до

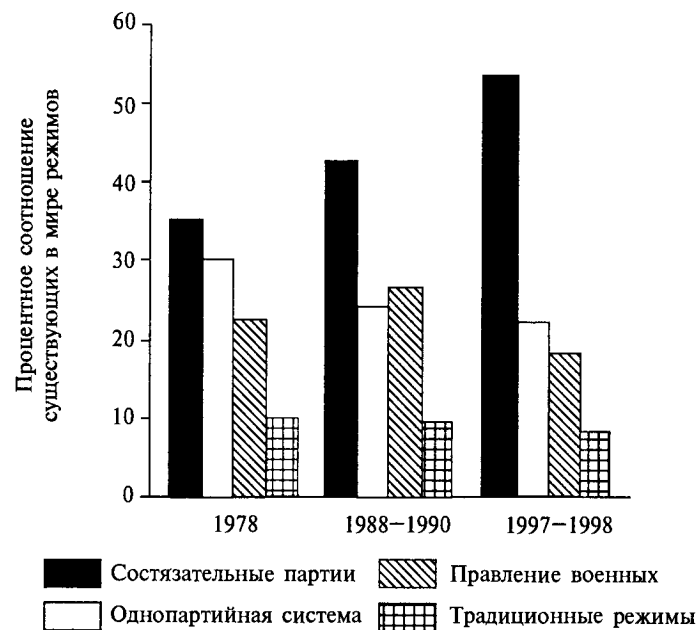


Рис. 5.4. Изменение доминирующей структуры агрегации интересов — общемировое движение в направлении демократии.

Источники: *Gastil R. D. Freedom in the World 1979*. N.Y., 1979; *Gastil R. D. Freedom in the World 1988-1989*. N.Y., 1989; *Gastil R. D. Freedom in the World 1997-1998*. N.Y., 1998.

24%, хотя в Африке они продолжали действовать почти в 40% стран. Как мы уже знаем, масштабы угасания режимов, основанных на эксклюзивных правящих партиях, были еще более впечатляющими. Как и ожидалось, заметным было движение в направлении демократии, становления состязательных партийных и электоральных систем. Доля таких систем в мире выросла с 36 до 41% (и еще некоторое число стран ввело у себя некоторые элементы партийной и электоральной конкуренции). Несколько увеличилась и доля военных правительств — с 23 до 26%.

Начиная с 1989 г. в связи с драматическими переменами в Восточной Европе и новым давлением в пользу демократии в развивающемся мире демократическая тенденция стала стремительно набирать силу. Доля состязательных режимов составляет сегодня около 60% при сокращении доли всех других форм. Большинство все еще сохраняющихся однопартийных систем за некоторыми исключениями (например, Китай и Куба) имеют расплывчато корпоративную структуру. Свой вклад в развитие этой тенденции, особенно в Африке, внесло размывание идеологических оснований авторитарных правительств, равно как и утрата ими поддержки со стороны Советского Союза.

В 1990-х годах многие африканские нации сделали ряд шагов в направлении более демократичной и свободной системы. Однако некоторые нации остаются в стороне от этого движения. Так, в Кении президент Даниель Арап Муа был вынужден пойти на многопартийные выборы, где не набрал большинства голосов, но был переизбран в связи с крайней разобщенностью оппозиции. В Судане действует фундаменталистский мусульманский режим, отрицающий легитимность демократических институтов. Сомали остается расколотым и недемократичным государством после длившейся почти десятилетие гражданской войны.

Принимая, возможно, в расчет падение легитимности авторитаризма, военные, особенно в Латинской Америке, сегодня склонны осуществлять свое господство скорее закусно, чем через прямое правление. Кроме того, в таких важных латиноамериканских странах, как Аргентина, Бразилия, Чили и Уругвай, военные режимы действительно уступили место состязательным партийным режимам. Хотя однопартийные режимы в Африке стали более открытыми, доля подчиненных военным правительств увеличилась с 36% в 1970-х годах до 46% в 1980-х и снова сократилась до 30% в конце 1990-х. Из 13 существовавших на планете в 1998 г. военных режимов 12 приходилось на Африку. Недавними жертвами вмешательства военных стали конкурентные правительства в Сьерра-Леоне и Республике Конго (бывшем Заире). Эпоха доверия к военным как к той силе, которая способна решить проблемы развития, похоже, прошла, однако захват власти военными остается вероятным исходом в ситуации, когда другие типы правительства не в состоянии урегулировать внутренние конфликты.

Там, где происходит «движение вспять» на пути к демократии, будь то временное закрытие перуанского парламента президентом Фудзимори или установление жесткого контроля над политической деятельностью в Бирме, военные обычно составляют по меньшей мере часть антидемократических сил. Учитывая все это, мы не можем утверждать, что тенденция к демократизации будет неослабно продолжаться. Многопартийные режимы, которые кажутся неспособными справиться с экономическими и социальными проблемами, часто утрачивают свою легитимность. Именно с таким вызовом сталкиваются сегодня новые состязательные режимы Восточной Европы и бывшего Советского Союза, равно как и третий мир.

### **Значение агрегации интересов**

Способ агрегации интересов — важный показатель того, как правительство страны действует по отношению к своим гражданам и что оно делает для них. Все то, что в наибольшей степени интересует нас, когда заходит речь об управлении и политической жизни, —

стабильность, революция, участие, благосостояние, равенство, свобода, безопасность, во многом обуславливается моделью агрегации интересов. Посредством агрегации интересов стремления и требования граждан преобразуются в альтернативные варианты политического курса. В итоге многие возможные политические курсы отсекаются и остается лишь ограниченный набор альтернатив. Кроме того, это означает, что политические ресурсы аккумулируются в руках относительно небольшого числа политических акторов, которые определяют политический курс. Варианты политического курса, которые доходят до этой стадии, являются предметом серьезного политического рассмотрения, поскольку поддерживаются значительными секторами общества. Такой вариант политического курса, как, скажем, национализация сталелитейного производства в США, никогда не был «серьезным», поскольку ни одна из групп обладающих важными политическими ресурсами лидеров не выступала в его пользу, хотя в других странах подобная политическая мера была проведена в жизнь.

Процесс сужения и объединения набора альтернативных политических курсов легко прослеживается в функционировании состязательных партийных систем. Из множества возможных вариантов политического курса лишь несколько получают одобрение партий, после того как те выбрали свое руководство и утвердили электоральные платформы. В ходе выборов избиратели поддерживают некоторые из этих партий и тем самым определяют масштабы партийного представительства в законодательном органе. На парламентской стадии происходит дальнейшая консолидация и создание коалиций между партийными фракциями или группами. При этом в какой-то момент большинство вариантов политического курса исключаются из рассмотрения. Либо они изначально не имели за собой партийной поддержки, либо поддерживающие их партии провалились на выборах.

В неконкурентных партийных системах, при военных правительствах и монархиях процесс агрегации протекает иным образом, однако с тем же самым эффектом сужения набора вариантов политического курса. В одних случаях, в частности тогда, когда военное правительство или клика в рамках авторитарной партии способна определять правительственную программу, агрегация фактически детерминирует политический курс. В других случаях, когда законодательное собрание, военный совет или политбюро правящей партии включают в себя несколько примерно равных по силе фракций, вопрос о политическом курсе решается в ходе межфракционных переговоров.

Важнейшей характеристикой процесса агрегации интересов во всех системах является уровень поляризации. В главе 3 мы обсуждали консенсусные и конфликтные политические культуры. Мы упоминали о том, что политическая культура Соединенных Штатов, Германии и Великобритании относится к числу консенсусных и большинство граждан этих стран предпочитают умеренную позицию. В Италии, Франции

и России, где на левом фланге концентрируется больше граждан, чем в центре, политическая культура имеет более поляризованный характер.

Принято считать, что степень поляризации в вырабатываемом политический курс органе сходна со степенью поляризации политической культуры. В относительно консенсусных обществах вроде Германии парламент преимущественно состоит из умеренных и терпимых партий. В более конфликтной Италии в оказавшемся в патовом состоянии парламенте долгое время доминировали две весьма далекие друг от друга по своим позициям партии — Коммунистическая и Христианско-демократическая.

Но политика не только отражает среду, но и формирует ее. Агрегация интересов часто меняет уровень поляризации, вносимой политической культурой в процесс выработки политического курса. В этом одна из причин того, почему политика так зачаровывает. Хорошо организованные политические партии с умелым руководством могут, по крайней мере, какое-то время оказывать преобладающее влияние на политическую жизнь и ограничивать роль экстремистских групп в законодательном органе, как это происходит в консенсусной модели, о которой шла речь выше. И наоборот, хорошо организованные экстремисты в состоянии успешно апеллировать к страхам и предрассудкам определенных групп и получать их поддержку на выборах, приобретая значительный вес в парламенте консенсусной в других отношениях страны.

Конечно, создаваемые путем авторитарной агрегации интересов структуры политической власти обычно не отражают общественное мнение. В глубоко расколотых и охваченных конфликтами обществах такая непредставительность иногда рассматривается как громадное достоинство. Во многих странах организаторы военных переворотов, оправдывая свержение партийных правительств, утверждают, что тем самым они уменьшают поляризацию политической жизни и избавляют нацию от конфликта, который она не может себе позволить. Аналогичным образом, главы авторитарных партий, как правило, заявляют, что их нация должна сконцентрировать все свои силы и ресурсы на достижении общих целей, а партийная конкуренция чересчур поляризует общество.

Главное оправдание демократии заключается в том, что она заставляет политических лидеров действовать так, как того хочет народ. В поляризованных политических культурах издержки агрегации интересов, отражающей разногласия и неопределенность, могут показаться слишком высокой ценой за гражданский контроль. Однако, как показывает частая нестабильность авторитарных и военных правительств, от внешних проявлений поляризации избавиться гораздо проще, чем от самой поляризации. В конечном итоге это может привести к тому, что культурные расхождения будут отражаться не через партийную конкуренцию, а через военные клики и внутрипартийные группы, а граждане будут лишены как свободы и участия, так и стабильности.

## Ключевые понятия

Авторитарные партийные системы  
Агрегация интересов  
Военное правительство  
Группы сотрудничества  
Инклюзивная правящая партия  
Институциональные группы  
Консенсусные партийные системы  
Консоциативные партийные системы  
Конфликтные партийные системы

Мажоритарные партийные системы  
Многопартийные системы  
Отношения патрон/клиент  
Партийно-электоральная агрегация  
Плюральные электоральные правила  
Пропорциональное представительство  
Состязательные партийные системы  
Эксклюзивная правящая партия  
Электоральная явка

## Рекомендуемая литература

- Converse Ph. E., Pierce R.* Political Representation in France. Cambridge, MA, 1986.
- Downs A.* An Economic Theory of Democracy. N.Y., 1957.
- Gallagher M., Laver M., Mair P.* Representative Government in Western Europe. N.Y., 1995.
- Jackson R. H., Rosberg C. G.* Personal Rule in Black Africa. Berkeley, 1982.
- Laver M., Schofield N.* Multi-party Government. N.Y., 1990.
- Lijphart A.* Democracy in Plural Societies. New Haven, CT, 1977.
- Lijphart A.* Electoral Systems and Party Systems. N.Y., 1994.
- Linz J. J., Stepan A.* (eds.). The Breakdown of Democratic Regimes. Baltimore, 1978.
- Nordlinger E. A.* Soldiers in Politics: Military Coups and Governments. Englewood Cliffs, 1976.
- O'Donnell G., Schmitter Ph., Whitehead L.* Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy. Baltimore, 1986.
- Permuter A.* Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis. New Haven, 1981.
- Powell G. B., Jr.* Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence. Cambridge, 1982.
- Powell G. B., Jr.* Elections as Instruments of Democracy. New Haven, 2000.
- Riker W. H.* Liberalism Against Populism. San Francisco, 1982.
- Sartory G.* Parties and Party Systems. Cambridge, 1976.
- Von Beyme K.* Political Parties in Western Europe. N.Y., 1985.
- Ware A.* Citizens, Parties, and the State. Princeton, 1988.

## Примечания

1. *Roniger L., Ayse G.-A.* (eds.). Democracy, Clientelism, and Civil Society. Boulder, CO, 1994; *Eisenstadt S., Roniger L.* Patrons, Clients and Friends. Cambridge, 1984; *Pye L. W.* Asian Power and Politics. Cambridge, MA, 1985; *Shefter M.*

Patronage and Its Opponents//Political Parties and the State. Princeton, 1994. См. также исследования персональных сетей политических лидеров бывшего Советского Союза, например: *Rigby T. H., Harasimin R.* Leadership Selection and Patron Client

- Relations in the USSR and Yugoslavia. Beverly Hills, 1981.
2. *Thompson W.* The Grievances of Military Coup-Makers. Beverly Hills, 1973.
  3. Обширная литература по партийным стратегиям многим обязана классической работе Э. Даунза. См.: *Downs A.* An Economic Theory of Democracy. N.Y., 1957. В более общем плане см.: *Mueller D. C.* Public Choice. Cambridge, 1979.
  4. *Franklin M.* et al., Electoral Change. Cambridge, 1992; *Dalton R. J., Flanagan S. C., Beck P. A.* (eds). Electoral Change in Advanced Industrial Societies. Princeton, 1984.
  5. *Duverger M.* Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State. N.Y., 1963. Современное обсуждение электоральных систем и их следствий дано в: *Taagepera R., Shugart M.* Seats and Votes. New Haven, 1989.
  6. *Budge I., Robertson D., Hearl D.* Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies. N.Y., 1987.
  7. *Powell G. B.* Voting Turnout in Thirty Democracies//*Rose R.* (ed.) Electoral Participation. Beverly Hills, 1980; *Jackman R.* Political Institutions and Turnout in Industrial Democracies//*American Political Science Review*, 1987, vol. 81, p. 405–424; *Topf R.* Electoral Participation//*Klingemann H., Funch D.* (eds.) Citizens and the State. Oxford, 1995.
  8. *Dalton R. J.* Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies. Chatham, 1996; *Converse Ph. E., Pierce R.* Representation in France. Cambridge, MA, 1986; *Lewis-Beck M.* Economics and Elections: The Major Western Democracies. Ann Arbor, 1988.
  9. Анализ воздействия избирательных законов на партийное представительство и правительственное большинство см.: *Taagepera R., Shugart M.* Seats and Votes. New Haven, 1989; *Lijphart A.* Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford, 1994.
  10. *Klingemann H.-D., Hofferbert R., Budge I.* Parties, Policy and Democracy. Boulder, 1995. См. также: *Rose R.* Do Parties Make a Difference? Chatham, NJ, 1984, ch. 5.
  11. О проблемах гражданского контроля см.: *Powell G. B., Jr.* Constitutional Design and Citizen Electoral Control//*Journal of Theoretic Politics*, April 1989, N 1. Некоторые эмпирические свидетельства приведены в: *Powell G. B., Jr., Whitten G.* A Cross-National Analysis of Economic Voting//*American Journal of Political Science*, 1993, vol. 37, N 3, pp. 391–444.
  12. Эмпирические свидетельства того, что послевыборный торг обеспечивает большую согласованность между позициями граждан, правительств и лиц, определяющих политический курс, приведены в: *Hubber J., Powell G. B., Jr.* Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy//*World Politics*, 1994, vol. 46, N 2, p. 291–326.
  13. Данная классификация взята из: *Lijphart A.* Democracy in Plural Societies. New Haven, CT, 1977; *Lijphart A.* Democracies. New Haven, 1984. См. также: *Powell G. B.* Contemporary Democracies. Cambridge, MA, 1982.
  14. *Lijphart A.* Democracy in Plural Societies.
  15. См.: *Powell G. B., Jr.* Contemporary Democracies, chs. 8, 10; а также: *Linz J. J., Stepan A.* (eds). The Breakdown of Democratic Regimes. Baltimore, 1978.
  16. *Linz J.* Totalitarian and Authoritarian Regimes//*Greenstein F., Polsby N.* (eds). Handbook of Political Science. Reading, 1975, vol. 3, pp. 175–412; *Perlmutter A.* Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis. New Haven, 1981, especially pp. 62–114.
  17. *Schurman F.* Ideology and Organization in Communist China. Berkeley, 1966.
  18. Об африканском опыте см.: *Young C.* Ideology and Development in Africa. New Haven, 1982, ch. 2.
  19. См.: *Denitch B. D.* The Legitimation of Revolution: The Yugoslav Case. New Haven, 1976.
  20. См.: *Jackson R. H., Rosberg C. G.* Personal Rule in Black Africa. Berkeley, 1982; *Young C.* Ideology and Development in Africa.

## Правительственные учреждения и выработка политического курса



Выработка политического курса является ключевым моментом политического процесса. Именно тогда законопроекты становятся законами, и правители, кем бы они ни были, издают указы. Затем политические курсы проводятся и претворяются в жизнь. Чтобы понять политику государства, мы должны знать, как принимаются решения. Где именно в различных политических системах сосредоточена реальная власть? Что нужно для изменения государственного курса? Достаточно ли для этого простого большинства голосов в законодательном собрании либо необходима также поддержка независимо избранного исполнительного органа? А может, здесь требуется декрет, изданный монархом, соглашение, подписанное военачальником, решение, одобренное политбюро? Или же для изменения курса довольно лишь прихоти единоличного диктатора?

В этой главе рассматриваются правила принятия решений и функции в области определения политического курса таких правительственных органов, как законодательные собрания, исполнительная власть, бюрократия и суды. Правительственные учреждения играют центральную роль в выработке политического курса. Влияние экономических, социальных и индивидуальных акторов оказывается важным, когда оно отражается на решениях, принятых в рамках правительственных институтов. Не будучи трансформированы государственными чиновниками в законы или политический курс в соответствии с некими установленными правилами принятия решений, не могут стать эффективными ни претензии групп интересов на налоговые льготы, ни требования защитить находящиеся под угрозой исчезновения виды флоры либо фауны. Вместе с тем было бы неверным трактовать правительственные действия как нечто сугубо однонаправленное. Процесс взаимодействия между правительством и гражданами имеет двухсто-

ронный характер, включая в себя идущие вверх влияния и требования общества и спускающиеся вниз решения правительства. Хотя партии, группы интересов и другие акторы могут быть весьма активными в артикуляции и агрегации интересов, правительственные чиновники, законодатели и соответствующий штат служащих по большей части непосредственно иницируют и формулируют предложения относительно политического курса.

## Конституции и правила принятия решений

Конституции представляют собой основополагающие правила, касающиеся принятия решений, объема полномочий и распределения власти в политической системе. Иногда мы используем слово «конституция» для обозначения конкретного документа, где изложены соответствующие принципы (например, документ, принятый отцами-основателями Соединенных Штатов в 1787 г.). Но конституция не обязательно должна быть заключена в один документ, и на деле такое случается довольно редко. Поэтому конституцию следует рассматривать как набор правил и принципов, будь то особый писанный текст, совокупность обычаев и прецедентов или, как оно чаще всего бывает, и то, и другое одновременно. Даже военная или иная диктатура обычно устанавливает процедуры, определяющие порядок внесения, обсуждения и принятия указов. Писанные, или кодифицированные, конституции особенно важны в политических системах, основанных на *верховенстве права*. Последнее предполагает, что правительство не вправе предпринять никаких акций, если те не санкционированы законом, а граждане могут быть наказаны только за действия, нарушающие существующий закон. Под кодифицированной конституцией понимается высший свод законов.

Конституция включает в себя совокупность правил принятия решений — фундаментальных принципов, которые определяют, каким образом должны приниматься решения, учреждают институты и ведомства, наделенные конкретными властными полномочиями, устанавливают территориальную и функциональную сферу компетенций таких институтов и ведомств и т.д. У каждого правительства есть правила принятия решений. Эти правила бывают как простыми, так и сложными; в одних политических системах их количество весьма велико, в других существует лишь ограниченный набор правил, которые используются в разнообразных обстоятельствах. Например, в конгрессе Соединенных Штатов действует множество особых правил применительно к различным ситуациям, тогда как британская палата общин обходится значительно меньшим их числом (главным образом, правилом простого большинства). Не одинакова и степень четкости и формализации таких правил. Большинство legislatures опирается

на формализованные и тщательно разработанные правила принятия решений, в то время как кабинеты, возглавляющие исполнительную ветвь власти, часто прибегают к неформальным и гибким правилам.

Возможно, наиболее важными из вводимых конституциями правил являются те, которые управляют процессом выработки политического курса. Определение политического курса есть преобразование социальных интересов и требований во властные государственные решения. Конституции устанавливают правила, на основе которых это происходит. Они предоставляют особым группам или институтам возможность выступать с предложениями относительно политического курса и наделяют других правом вносить в них поправки, отклонять или санкционировать их, принимать окончательное решение, воплощать его, следить за его исполнением и применять судебные санкции в случае его нарушения. Ветви власти в современных демократиях известны главным образом по тем формальным функциям, которые они выполняют в процессе определения и осуществления политического курса. Законодательная ветвь создает политический курс, исполнительная — проводит и претворяет его в жизнь, судебная — выносит решения по возникающим в связи с ним спорам. На практике, однако, функции отдельных ветвей власти не так просто идентифицировать и развести между собой. Так, исполнительная власть (особенно в парламентских демократиях) нередко несет значительную долю ответственности за инициирование и формулирование политического курса, даже если официально эти функции принадлежат законодательному органу.

Тем не менее информация о том, какие функции в области определения политического курса выполняет тот или иной политический институт (скажем, legislatura), способна дать лишь зачаточное представление относительно того, как этот курс вырабатывается. Нам требуется также знать, каким образом принимаются решения внутри данного института. В рамках каждого конкретного правительственного учреждения или другого политического института действуют многочисленные правила, которые влияют на процесс выработки политического курса. Самыми важными из них являются, наверное, правила голосования. В большинстве современных законодательных палат, равно как и во многих судах, используются *эгалитарные* правила голосования, другими словами, голоса каждого из членов законодательного или судебного органа равны (хотя в случае равенства голосов председательствующие должностные лица, например спикер британской палаты общин, могут быть наделены решающим голосом). Проще говоря: один человек — один голос. Между тем в правительственных департаментах (министерствах) такую практику вряд ли когда-либо встретишь. Процесс принятия решений носит там *иерархический* характер, причем предполагается, что каждый поступает согласно указанию своего вышестоящего начальника. В чисто иерархических сис-



темах в расчет принимается лишь голос человека, находящегося на самом верху (скажем, министра).

Но и в случаях, когда решения принимаются посредством голосования, все равно нужны правила, позволяющие определить его результат. Многие институты действуют на основе правила простого большинства, согласно которому при выборе между двумя альтернативными предложениями побеждает получившее наибольшее число голосов. Правило абсолютного большинства предполагает, что принимается то предложение (например, законопроект), за которое выказалось большинство обладающих правом голоса (включая воздержавшихся). Для принятия особо важных решений иногда требуется квалифицированное большинство в три пятых, две трети или даже в три четверти голосов. Так, в соответствии с Конституцией США для внесения в нее поправок или для преодоления президентского вето необходимы две трети голосов в обеих палатах конгресса. Крайним вариантом такого правила является единогласие, когда один участник голосования в состоянии заблокировать решение. У каждого из правил голосования есть свои притягательные стороны. В частности, применение правила квалифицированного большинства способно защитить от опрометчивых решений, а также от решений, которые дискриминируют значительные доли (возможно, близкие к половине) избирателей. Вместе с тем такое правило может дать незначительному меньшинству возможность блокировать предложения, которые поддерживает внушительное большинство; и чем более ограничительными являются правила голосования, тем меньше шансов на то, что будет принято какое бы то ни было решение вообще.

Правила принятия решений влияют на политическую деятельность, ибо определяют, какие ресурсы искать, как их добывать и использовать. Индивиды и группы, стремящиеся повлиять на политический курс, вынуждены действовать в рамках таких правил. В федеративной и децентрализованной системе, подобной Соединенным Штатам, группам давления часто приходится оказывать воздействие и на законодательную, и на исполнительную ветви власти и проявлять активность как на региональном, так и на общенациональном уровне. Если же, напротив, решения принимаются декретом командующего вооруженными силами или постановлением политбюро, перед группами встает задача повлиять именно на этих акторов, играющих ключевую роль в определении политического курса.

Важно, чтобы правила принятия решений были надежными и стабильными. В противном случае граждане не будут знать, что им ждать от правительства. Это в свою очередь может ослабить их доверие к правительству, снизить их желание инвестировать или брать на себя какие-то иные обязательства. Следствием такой ситуации бывают также серьезные конфликты, и в конечном счете правительство может сложить свои полномочия, а решения станут приниматься силовыми методами. О важ-

ности предсказуемых правил принятия решения говорил Томас Джефферсон во введении к первому Наставлению палате представителей: «Лучше плохие законы, чем отсутствие законов вообще».

### Выработка конституций

Выработка конституции — важнейший политический акт, посредством которого создаются либо модифицируются правила принятия решений. Коренное конституционное изменение обычно следует за неким значительным социальным изменением. Большинство действующих сегодня конституций возникли в результате некоего (часто насильственного) разрыва с прошлым: войны, революции или восстания против колониального владычества. Новые правила принятия решений должны соответствовать новым внутренним или внешним властным структурам. Так, все державы, потерпевшие поражение в Первой и Второй мировых войнах, и пришедшие им на смену государства приняли или были вынуждены принять новые конституции. Несколько особняком в этом отношении стоит Великобритания, которая не имеет формальной писаной конституции, действуя на основе давно устоявшегося и детально разработанного набора обычаев и установлений, подкрепленного обычными законодательными актами. Это отражает британский опыт постепенных, частичных и в целом мирных политических трансформаций. Тем не менее крупнейшие изменения в британских правилах принятия решений, такие, как переход власти от короны к парламенту в XVII в. и парламентские реформы 1832 и 1867 гг., положившие начало партийному и кабинетному правительству и существенно расширившие право голоса, последовали за периодами гражданской войны или беспорядков.

Наверное, величайшим исключением из закона о взаимосвязи между разрушительными сдвигами и созданием конституций является мирное развитие в течение по крайней мере 40 последних лет конституции Европейского союза, чьи растущие полномочия и меняющиеся правила принятия решений затрагивают почти 400 млн жителей 15 европейских стран. Но хотя формирование и развитие Европейского союза не связаны с насилием, истоки этого процесса кроются в горьких уроках Первой и Второй мировых войн.

За десятилетия, прошедшие со времени окончания Второй мировой войны, мы стали свидетелями множества экспериментов в области конституционного строительства. После 1945 г. проигравшие войну державы — Япония, Германия и Италия — под активным надзором победивших союзников ввели новые политические порядки, и эти установления продемонстрировали свою жизнеспособность. За тот же период Франция приняла две конституции, вторая из которых — конституция Пятой республики — оказалась устойчивее всех предыдущих французских конституций. В последние два десятилетия обще-

мировое движение к демократии, окончание «холодной войны» и распад Советского Союза открыли новый виток опытов в сфере конституционного дизайна. Новые конституционные порядки, принятые в 1970-х годах такими демократизирующимися странами, как Испания и Португалия, и недавнее конституционное конструирование в Восточной Европе, России (и иных государствах, возникших на территории Советского Союза), Южной Африке и других регионах возродили старые споры о достоинствах и недостатках различных конституционных установлений, равно как и о разумности конституционного строительства в целом [1].

## Демократия и авторитаризм

Наиболее важное с точки зрения распределения политических функций значение имеет различие между демократической и авторитарной системами. Демократия означает «правление народа». В небольших политических системах типа местных общин «народ» может быть способен непосредственно участвовать в обсуждении, определении и воплощении своей политики. В крупных политических системах, к каковым относятся современные государства, демократия должна осуществляться преимущественно за счет непрямого участия в выработке политического курса. Выборы, состязательные политические партии, свободные средства массовой информации и собрания представителей — те политические структуры, которые делают возможными определенный уровень демократии, определенную степень «правления народа» в крупных политических системах. Подобную непрямую демократию нельзя назвать ни полной, ни идеальной. Но чем сильнее граждане вовлечены в политический процесс, чем более влиятельны их решения, тем демократичнее система.

В демократических системах конкурентные выборы позволяют гражданам участвовать в формировании политического курса посредством отбора и отклонения тех лиц, которым принадлежит ключевая роль в его определении. В крупных обществах необходимым условием сколько-нибудь реального «правления народа» являются состязательные выборы вкпе со всеобщим избирательным правом для совершеннолетних. В свою очередь при авторитарных режимах определяющих политический курс лиц отбирают военные хунты, правящие династии, доминирующие политические партии и т.п. Что же касается граждан, то либо их мнение игнорируется, либо они принуждаются к символическому одобрению правительственного курса.

Основной чертой мировой политики последних 25 лет стало движение к демократии. Данный процесс начался в Южной Европе, распространился на Латинскую Америку и Азию, а позднее захватил Восточную Европу и бывший Советский Союз. Это движение к де-

мократии — третья волна всемирного процесса демократизации [2]. За каждой из двух предыдущих волн следовал откат, хотя общее число демократий со временем увеличивалось. Первая волна зародилась в XIX в. и достигла своего пика с появлением множества новых демократий после победы Антанты в Первой мировой войне. После Второй мировой войны новая волна демократизации затронула немало бывших колониальных стран, которые обрели независимость, а также ряд развитых в ходе войны авторитарных держав. Где-то примерно с 1975 г. и особенно после крушения Советского Союза в 1991 г. поднялась третья волна демократизации, подорвавшая легитимность авторитарных режимов по всему миру. Но не следует забывать опыт Нигерии, где попытки установить гражданский демократический режим дважды терпели крах вследствие военных переворотов (1966 и 1983 гг.) и где очередной переход к демократии снова был прерван военными в 1993 г.

Пример Нигерии отнюдь не уникален. Далеко не так просто консолидировать демократический режим, особенно в бедных обществах. Возможно, что нынешнюю волну демократизации ждет немало откатов по типу тех, которые пришлось на долю Нигерии. В таких странах, как Китай, Египет и Нигерия, демократия еще не укоренилась. В подобных обществах открываемые демократией возможности обычно привлекательны для образованных элит или для тех, кто проживает вблизи правительственных центров и не имеет практически никакого отношения к жизни простого провинциала.

## Территориальное распределение правительственных полномочий

Основополагающие правила принятия решений в политических системах могут различаться по трем важным измерениям: 1) территориальное распределение компетенции между центральным (национальным) правительством и правительствами более низкого уровня, например штатов, провинций или муниципалитетов; 2) разделение полномочий между отдельными ветвями управления и 3) ограничения правительственной власти. Мы последовательно рассмотрим эти измерения, начав с территориального распределения компетенции.

С точки зрения территориального распределения компетенции одной крайностью являются конфедеративные системы, другой — унитарные, с федеративными в качестве промежуточного варианта (рис. 6.1). Соединенные Штаты во времена действия первой Конституции\* представляли собой конфедерацию. Верховная власть принадле-

\* Имеется в виду Договор об образовании конфедерации тринадцати английских колоний в Северной Америке 1781 г. — *Примеч. пер.*



Рис. 6.1. Разделение правительственной власти.

жала штатам. Центральное правительство было наделено полномочиями в области внешних отношений и обороны, однако зависело от финансовой и иной поддержки со стороны штатов. После принятия Конституции 1787 г. в США была установлена федеративная система, иначе говоря, центральное правительство и правительства штатов получили собственные сферы компетенции и средства реализации своих полномочий. В настоящее время в США, Германии, России, Индии, Мексике и Бразилии действуют федеративные системы, при которых центральные и региональные единицы обладают автономией в определенных областях государственной политики. Однако распределение сфер компетенции и объема полномочий между центром и регионами там далеко не одинаково. Великобритания, Франция, Китай, Япония и Египет относятся к унитарным системам, где власть и полномочия сконцентрированы в руках центрального правительства. Региональные и местные единицы располагают только теми полномочиями, которые специально делегированы им центральным правительством. Последнее вправе пересмотреть объем этих полномочий либо вообще отобрать их.

Большинство государств мира — унитарные. Действительно, федеративными являются только 18 государств, т.е. меньше 10% от их общего числа. Но хотя федеративных государств относительно немно-

го, они, как правило, бывают крупными и весомыми в политическом плане. Они охватывают порядка 41% территории планеты, где проживает более трети населения Земли. Вообще говоря, чем крупнее и разнообразнее государство, тем больше шансов, что оно окажется федеративным. Принято считать, что у федеративного устройства есть масса преимуществ. Во-первых, в многонациональных или иным образом расколотых обществах оно помогает защитить этнические, языковые или конфессиональные меньшинства, особенно если те проживают на географически компактных территориях. Во-вторых, федерализм способен сдерживать притязания честолюбивых правителей и тем самым охранять рынки и гражданские свободы. В-третьих, он открывает перед субъектами (вроде штатов) возможность экспериментировать в области политического курса, что позволяет одним правительствам учиться на опыте других. В-четвертых, в федеративной системе граждане могут «голосовать ногами» и выбирать политическое окружение, в наибольшей степени отвечающее их предпочтениям. Однако, стимулируя выбор и разнообразие, федерализм делает это за счет равенства. Поскольку в условиях федерализма местные правительства вправе проводить собственные политические курсы, нередко устойчивые различия между отдельными субъектами с точки зрения отношения к гражданам и уровня их благосостояния. Кроме того, унитарным правительствам бывает легче в случае необходимости перераспределять ресурсы из богатых регионов в более бедные.

При сопоставлении конфедеративных, федеративных и унитарных систем необходимо учитывать различие между формальным и реальным распределением компетенций. В унитарных системах, несмотря на формальную концентрацию власти в центре, региональные и местные единицы могут обладать широкими полномочиями, которые центральное правительство редко оспаривает. В течение прошлого столетия в американской федеративной системе власть постепенно переходила от штатов к центру. В последние годы под лозунгом нового федерализма предпринимаются усилия, направленные на возвращение власти от федерального правительства обратно к штатам (см. главу 11). Попытки передать часть полномочий провинциальным и местным правительствам налицо и в унитарных системах. Это ответ на демократический нажим снизу, на требования усилить влияние рядовых граждан. Таким образом, реальные различия между федеративными и унитарными системами могут оказаться значительно менее серьезными, нежели предполагается их формальным устройством. Пример расхождения между формальным и реальным федерализмом дает Мексика. Вплоть до последнего времени Институционно-революционная партия Мексики (ИРП) осуществляла централизованный контроль над этой формально федеративной системой. Недавние события, связанные с укреплением в ряде штатов оппозиционных партий и подрывом монополии ИРП на власть, привели к появлению в стране

элементов «реального федерализма» в духе предусмотренных ее законодательством установлений.

## Разделение правительственной власти

Другой аспект конституционного дизайна связан со степенью разделения полномочий между различными ветвями центрального (национального) правительства. Теория разделения властей имеет долгую и богатую историю. Ее основы были заложены еще в работах Локка и Монтескье [3], в которых доказывалось, что разделение властей способно предотвратить нарушения справедливости, возникающие вследствие бесконтрольности исполнительных или законодательных органов. В дальнейшем эта теория была развита Мэдисоном и Гамильтоном в «Федералисте» [4], где описывались и обосновывались институциональные установления, предлагавшиеся Конституционным конвентом Соединенных Штатов в 1787 г. В течение XIX и первой половины XX вв. политические теоретики в ходе опыта осмысления Великобритании и Соединенных Штатов Америки — двух успешных примеров представительной демократии — постепенно сформулировали то, что можно назвать «классической» теорией разделения властей, получившей доминирующее влияние в политической науке в период до Второй мировой войны. Согласно этой теории, имеется две основные формы представительного демократического правительства — президентская и парламентская.

Демократический президентский режим предполагает наличие двух отдельных правительственных органов — исполнительного и законодательного, которые самостоятельно избираются и санкционируются народом. Каждая ветвь власти наделена особыми полномочиями в рамках конституции и избирается на определенный срок, причем ни одна из них не может с помощью обычных средств сместить другую. В свою очередь парламентский режим обеспечивает взаимозависимость исполнительной и законодательной ветвей власти. При таком устройстве непосредственно избирается только законодательная власть, тогда как кабинет (коллективное руководство исполнительной власти) вырастает из законодательной власти. В кабинете председательствует премьер-министр (в Германии его именуют федеральным канцлером), который возглавляет правительство и отбирает других министров кабинета. Как правило, ни одна из ветвей власти не имеет фиксированного срока полномочий. Кабинет в любой момент может быть смещен посредством вотума недоверия, и в большинстве случаев то же самое относится и к законодательному органу (парламенту).

Важнейшим фактором, обуславливающим функционирование данной системы, являются отношения доверия между кабинетом и парламентским большинством. При парламентском режиме премьер-министр

### ВСТАВКА 6.1

#### Вотум доверия в парламентских демократиях

Политическая жизнь премьер-министров в парламентских демократиях крайне ненадежна. В отличие от президентов, в президентских системах премьер-министры могут в любое время и по любым соображениям быть смещены со своего поста голосованием парламентского большинства. Это может произойти двумя способами. Один из них — одобрение парламентом предложения, выражающего недоверие к премьер-министру, т.е. предложения о недоверии. Другой — отклонение парламентом предложения, выражающего доверие к премьер-министру, т.е. предложения о доверии. Предложение о недоверии обычно ставится парламентской оппозицией в надежде низвергнуть премьер-министра. Напротив, предложение о доверии, как правило, вносится самим премьер-министром, и нет никаких гарантий, что оно будет одобрено парламентом. Поскольку одним из возможных результатов голосования о доверии является смещение действующего кабинета, инициирование его премьер-министром может показаться чем-то сродни игре в русскую рулетку.

Однако на практике предложение о доверии нередко бывает мощным оружием в руках премьер-министра. Как правило, оно выдвигается в связи с законопроектом (предложением некоей политической меры), который поддерживается премьер-министром, но отнюдь не парламентским большинством. Связывая голосование о доверии с данным законопроектом, премьер-министр заставляет членов парламента выбирать между одобрением этого законопроекта и падением кабинета. Такой выбор может оказаться особенно болезненным для фрондирующих членов партии премьер-министра. Проголосовав против законопроекта, они могут свалить собственное правительство, и, скорее всего, им тут же самим придется предстать перед судом избирателей.

Британские премьер-министры часто прибегают к вотуму о доверии, чтобы приструнить непослушных членов своей партии. В 1993 г. при обсуждении вопроса о ратификации Маастрихтского договора, расширявшего полномочия Европейского союза, консервативный премьер-министр Джон Мейджор столкнулся с парламентским кризисом. Мейджор располагал незначительным большинством в парламенте, между тем немало «евроскептиков» из его собственной партии выступало против Маастрихтского соглашения. Около 20 таких диссидентов голосовали вместе с оппозицией и помогли провалить ратификацию этого соглашения в палате общин. Потерпев столь сокрушительное поражение, Мейджор сразу же внес на голосование вопрос о доверии своему маастрихтскому курсу, предупредив, что в случае неблагоприят-

ного исхода он распустит палату общин и объявит новые выборы. Испугавшись, что их партия слабо выступит на этих выборах, а они сами потеряют свои места, многие несогласные с его политикой консерваторы подчинились своему лидеру. В ходе голосования о доверии Мейджор получил 339 голосов против 299, и палата общин одобрила Маастрихтский договор. Таким образом, практика голосований о доверии действительно помогает объяснить тот факт, что при парламентских системах партийная дисциплина обычно сильнее, чем при президентских.

и его кабинет должны постоянно пользоваться доверием парламентского большинства. Если по каким-то причинам последнее демонстрирует утрату доверия к премьер-министру и другим членам кабинета (посредством вотума недоверия), те должны уйти в отставку. Премьер-министр, со своей стороны, обычно наделен правом в любое время распустить парламент и назначить новые выборы. Эти два типа полномочий — право парламентского большинства низложить кабинет и право премьер-министра распустить парламент — обеспечивают взаимозависимость двух ветвей власти. Такое устройство побуждает их к согласию, заставляя исполнительную власть прислушиваться к мнению парламентского большинства. Иными словами, парламентская демократия не знает обычной для президентских систем формы разделенного правительства, когда контролирующая пост президента партия лишена контроля над законодательной властью и наоборот. Напротив, исполнительная власть (кабинет) является органом парламентского большинства и в подавляющей части парламентских систем состоит преимущественно из членов парламента. В результате уменьшается вероятность конфликтов между парламентом и исполнительной ветвью, и процесс принятия решений, как правило, оказывается более эффективным, нежели при президентской системе. Поскольку одна и та же партия (или партии) контролирует обе ветви правительства, кабинет обычно играет ведущую роль в определении политического курса, а законодательная власть обладает меньшим влиянием, чем при президентском устройстве (см. вставку б.1).

Но не все демократии соответствуют критериям президентской или парламентской системы. Некоторые относятся к смешанному типу, который обычно называют полупрезидентским. Такого рода смешанные системы совмещают в себе черты обоих «чистых» образцов: например, президент и законодательный орган избираются раздельно (как при президентской системе), но президент наделен властью распустить законодательный орган (как при парламентской системе); кабинет назначается президентом (как при президентской системе), но парламент

обладает правом смещать его (как при парламентской системе). Шугарт и Кэри выделили несколько типов смешанных («гибридных») систем с независимо избираемым президентом, наделенным значительными полномочиями в определении политического курса, но вынужденного делить контроль над исполнительной властью с законодательным органом [5]. Существует множество механизмов подобного двойного контроля, причем их следствия нередко в огромной степени зависят от того, какая партия или коалиция контролирует президентский пост и законодательный орган. Конституции многих недавно возникших демократий Восточной Европы и третьего мира относятся к этому смешанному типу. Их привлекательность, похоже, определяется тем, что они обеспечивают общенародный выбор главы исполнительной власти, наделенного как реальными, так и церемониальными полномочиями и способного выступать в качестве символа национального единства.

Если вновь обратиться к рис. 6.1, то можно увидеть, что правительства классифицируются в соответствии с уровнем концентрации/разделения власти. При авторитарных правительствах, изображенных в левой части рисунка, исполнительная, законодательная и судебная власть сосредоточена, как правило, в одних руках. Два из рассматриваемых в этой книге стран — Китай и Египет — имеют авторитарные правительства, не избираемые в ходе состязательных выборов. Мексика и Нигерия находятся в процессе перехода к президентской демократии с конкурентной партийной системой. Великобритания, Германия, Япония и Индия относятся к числу парламентских систем, где исполнительная и законодательная власть сосредоточена в кабинетах, представляющих большинство в избранных народом нижних палатах парламента. На крайнем правом фланге рисунка расположены чисто президентские системы, такие, как Соединенные Штаты и Бразилия. Между этими двумя полюсами помещены смешанные системы, представленные Францией и Россией.

В спорах относительно того, какая система представительной демократии является наилучшей, многие политические теоретики традиционно высказываются в пользу парламентской системы британского типа. Эта версия парламентаризма в сочетании с электоральными правилами простого большинства порождает довольно устойчивые правительства, ответственные перед народной волей. Однако, как показывает история Германии и Франции в межвоенный период, парламентаризм в сочетании с пропорциональным представительством более подвержен кризисам. Такие кризисы возникают вследствие появления множества партий, часто экстремистских, что ведет к неустойчивости и падению кабинетов. Вместе с тем опыт скандинавских стран свидетельствует о том, что парламентские системы с пропорциональным представительством могут быть относительно стабильными, если идеологический конфликт между партиями удерживается

на умеренном уровне. В свою очередь действующую в Соединенных Штатах президентскую систему часто критикуют за то, что она юридически порождает «раскол» в правительстве, который может стать причиной патовой ситуации или «непроходимости» обсуждаемых документов.

Третья волна демократизации стимулировала возобновление споров между приверженцами парламентаризма и сторонниками президентской системы. Защитники парламентской системы, особенно ее континентально-европейской разновидности, утверждают, что она обеспечивает конституционные рамки, внутри которых могут обрести представительство различные этнические и конфессиональные группы [6]. Поскольку же многие нынешние переходные демократии расколоты в этническом и конфессиональном плане, их условиям особенно должна отвечать парламентская, пропорционально-представительная система. Президентская система, доказывает эта группа политических теоретиков, несет с собой большую угрозу социального конфликта и крушения демократии. В свою очередь противники такой точки зрения указывают на то, что хотя многие ученые отдают предпочтение парламентскому решению, реальная политическая жизнь оказывается на стороне выборных президентов, наделенных некими властными полномочиями [7]. Даже во владениях бывшей Британской империи (например, в Нигерии) и в большинстве государств Восточной Европы и распавшегося Советского Союза конституциями предусмотрена сильная президентская власть. В Латинской Америке президентские режимы преобладают вот уже больше столетия, и референдум 1993 г. в Бразилии в очередной раз подтвердил ее приверженность президентскому строю. И хотя критики последнего обращают внимание на то, что в 1960–1970-е годы президентские режимы в Латинской Америке часто терпели крах или свергались в ходе переворотов, защитники президентской формы правления справедливо отмечают, что в 1920–1930-е годы парламентские системы Европы переживали собственные кризисы. Кроме того, президентские системы открывают перед гражданами возможность непосредственно участвовать в выборе главы исполнительной ветви и обеспечивают более эффективное сдерживание власти большинства в законодательном органе.

Важные режимные альтернативы не исчерпываются, однако, описанными формами взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями и между центральным и местными правительствами. Десятилетия, прошедшие после Второй мировой войны, показали, что существуют и другие интересные конституционные решения. Там, где культурные и идеологические расколы и конфликты приобретали острые формы (как, например, в странах Бенилюкса и в Австрии), партийные лидеры, отдававшие себе отчет в том, какими жертвами чреваты крушение демократии и гражданская война,

могли, несмотря на разногласия по ряду трудноразрешимых вопросов (таких, как государственный язык или религиозная терпимость), пойти на создание широких коалиций в других сферах. Они делали упор на участие в определении политического курса всех основных социальных групп, на широкую коалицию элит, на децентрализацию процесса принятия решений и правление путем консенсуса. Аренд Лейпхарт называл выбравшие этот путь страны «консоциативными» («со-общественными») демократиями [8]. Со-общественные установления оказались эффективными в умиротворении ряда ранее конфликтных обществ, но когда стабильность была обеспечена, политики часто возвращались к более конкурентной модели организации политической жизни.

## Ограничения правительственных полномочий

В отличие от авторитарных режимов, для демократий характерны определенного рода ограничения на отправление власти, зафиксированные в законе или установленные обычаем. Режимы, в которых полномочия различных правительственных органов определены и ограничены писаными конституциями, сводами законов или традицией, называются конституционными. Гражданские права — такие, как право на беспристрастное судебное разбирательство или свобода слова, петиций, печати и собраний, ограждены от правительственного вмешательства, за исключением каких-то особых обстоятельств. Ключевую роль в ограничении правительственной власти играют суды. Как показано в табл. 6.1, с точки зрения ограничения правительственных полномочий, на одном полюсе находятся те политические системы, где суды практически не ограничивают принудительную власть правительств по отношению к гражданам, а на другом — те, где суды не только защищают права граждан, но и следят за тем, чтобы иные ветви управления должным образом осуществляли свои функции. Соединенные Штаты — наилучший пример системы, где политическая власть ограничена судами. Судебный надзор позволяет федеральному суду и судам штатов не допускать превышения правительственными институтами своих полномочий. В большинстве других конституционных режимов действуют независимые суды, которые защищают граждан от неправильного применения законов и норм, но не вправе отменять постановления законодательных собраний или исполнительных органов. Основные права граждан в таких системах защищаются законом, обычаем, а также через самоограничение и политическое давление.

Конституционные суды Германии и Японии в известной степени наделены правом осуществлять надзор за решениями, принятыми другими правительственными органами. Во Франции судебный над-

Т а б л и ц а 6.1

## Судебное ограничение правительственной власти

<i>Отсутствие ограничений</i>		<i>Жесткие ограничения</i>
Зависимые суды	Независимые суды	Судебный надзор
Китай	Великобритания	Соединенные Штаты Америки
Египет	Бразилия	Германия
Нигерия	Россия	Япония
Мексика		Франция
		Индия

зор существует с 1958 г., когда в Конституцию Пятой республики было включено положение о конституционном совете, часть членов которого назначается президентом, а часть — двумя палатами законодательного собрания. Президент, премьер-министр или парламент могут направить законопроект (до его вступления в силу) в конституционный совет. В этом случае совет вправе принять решение относительно того, соответствует ли данный законопроект конституции. За последние годы эти полномочия по судебному надзору превратились в важнейший конституционный ограничитель законодательных действий.

Все писанные конституции предусматривают возможность внесения конституционных поправок. Большинство разработчиков конституций сознавали, что базовые правила принятия решений должны поддаваться модификациям, поскольку некоторые из них могут оказаться потенциально двусмысленными или неэффективными, а также поскольку могут поменяться установки граждан либо возникнуть какие-то непредвиденные обстоятельства. Вместе с тем, если конституцию легко изменить, под угрозой окажутся важнейшие конституционные гарантии. Поэтому во многих конституциях зафиксировано, что ряд их положений не подлежит пересмотру, например в США — конституционное положение о равном представительстве штатов в сенате. Страновые различия в процедурах внесения конституционных поправок весьма значительны: в некоторых странах соответствующие процедуры весьма запутаны, в других — крайне просты. По всей видимости, наиболее простыми они являются в Великобритании, где обычный парламентский закон может изменить конституцию. Так, парламентский акт 1911 г. свел полномочия палаты лордов к праву предлагать поправки к законопроектам и откладывать принятие закона до следующей сессии парламента. Аналогичным образом, нынешние попытки полностью лишить наследственных пэров власти осуществляются посредством обычного законодательства (см. часть III). Посколь-

ку за палатой лордов сохраняется отлагательное право, для проведения новых реформ могут потребоваться две парламентские сессии.

В некоторых странах для внесения изменений в конституцию необходимо квалифицированное большинство, скажем, в две трети голосов, в других — установлено правило, по которому для принятия поправки она должна быть одобрена дважды, каждый раз двумя третями голосов, причем второе голосование проводится по прошествии определенного промежутка времени. В ряде случаев конституционные поправки утверждаются в ходе референдума. Самая сложная формальная процедура изменения конституции действует в Соединенных Штатах. Там конституционная поправка должна быть инициирована двумя третями членов обеих палат (или общенациональным съездом-конвентом, созданным двумя третями штатов, хотя на деле такая процедура никогда не использовалась) и одобрена тремя четвертями голосов в каждой палате (или тремя четвертями специально назначенных представителей штатов на съезде). Конституции, которые предусматривают сложные процедуры внесения поправок (типа американской), называются «жесткими», те, где такие правила проще, — «гибкими». Однако здесь опять же следует различать закон и практику. Некоторые гибкие конституции, например Конституция Дании, почти не подвергались модификациям, тогда как жесткие (в частности, американская и шведская) неоднократно претерпевали изменения [10].

Один из важнейших выводов, вытекающих из рис. 6.1 и табл. 6.1, заключается в том, что конституции способны концентрировать правительственную власть или рассредоточивать ее по нескольким измерениям. Выбор между этими конституционными альтернативами неизбежно требует компромиссов. Наверное, никто из тех, кто выступает за демократию и свободу индивидов, не станет поддерживать полную централизацию власти в руках всемогущего диктатора, как в «Левиафане» Томаса Гоббса. Тем не менее конституционные демократии, которые предусматривают несколько меньшую степень концентрации власти, например британская система, обладают рядом важных достоинств. Их правительства обычно бывают действенными и эффективными и, поскольку опираются на принцип большинства, как правило, одинаково относятся ко всем гражданам. Никакая малочисленная группа не в состоянии не подчиниться решению, принятому устойчивым большинством. В свою очередь конституции, рассредоточивающие власть, имеют собственные преимущества. Они лучше приспособлены к тому, чтобы ограничивать потенциальные злоупотребления власти, в частности тиранию большинства, и их политический курс менее подвержен изменениям во времени.

Рассуждая аналогичным образом, Аренд Лейпхарт подразделил демократические системы на две основные категории, выделив мажоритарные и консенсусные режимы [11]. Институты мажоритарной демократии относительно просты и рассчитаны на то, чтобы наделять

властью представителей большинства избирателей. Полномочия сконцентрированы в одном органе, а не рассредоточены, как при системе разделения властей. Выборы происходят по правилу простого большинства в одномандатных округах и часто порождают двухпартийную систему. Со своей стороны консенсусные демократии призваны разводить и ограничивать власть. Они обычно создают условия для совместного осуществления полномочий в рамках исполнительных органов, иногда предусматривая представительство этнических и конфессиональных групп в кабинете. Для них также характерны двухпалатные парламенты, когда одна из палат представляет штаты, регионы или этнические группы. Прекрасным примером консенсусной демократии является Швейцария, тогда как Великобритания — классический образец мажоритарной системы. Мажоритарные системы типичны для однородных, единых в культурном отношении стран, в то время как консенсусная демократия чаще встречается в конфессионально, лингвистически и этнически гетерогенных обществах. Соединенным Штатам присущи некоторые черты как мажоритарной (выборы по правилу простого большинства), так и консенсусной (федерализм и двухпалатный парламент с полномочным сенатом) системы. Однако в целом конституционные полномочия там скорее рассредоточены, чем сконцентрированы.

## Ассамблеи

Помимо групп интересов и политических партий, в процесс выработки политического курса вовлечены три типа правительственных институтов: 1) выборные или назначаемые исполнительные органы; 2) высшие слои бюрократии и 3) законодательные собрания (ассамблеи). Важность каждого из этих институтов в определении политического курса варьируется в зависимости от страны и проблемной сферы. Законодательные собрания существуют сотни лет. Они были в Древней Греции и Древнем Риме, как и в иных античных обществах, и именно римский сенат дал свое имя современным законодательным собраниям Соединенных Штатов и многих других стран. Исландский альтинг, впервые созданный в 930 г., — наиболее старая из действующих ныне законодательных ассамблей. Британский парламент ведет свою историю с 1295 г. Почти во всех современных политических системах есть собственные ассамблеи, которые могут называться сенатами, палатами, «думами» и т.д. Ассамблеи нередко также именуется «легислатурами», т.е. законодательными органами (вне зависимости от того, какую роль они реально играют в законодательстве), или парламентами (преимущественно в парламентских системах). Для принятия важнейших решений, касающихся политического курса государства, обычно требуется формальное одобрение с их стороны. Как

правило, они избираются народным голосованием и потому, по крайней мере номинально, ответственны перед гражданами. В настоящее время более 80% государств — членом ООН обладают подобными органами управления. Тот факт, что законодательные собрания приняты почти повсеместно, заставляет предположить, что в современном мире народное представительство — обязательный формальный компонент легитимного правительства.

## Функции ассамблей

Члены ассамблеи, численность которых варьируется от нескольких десятков до более чем тысячи человек, взвешивают, обсуждают и принимают либо отвергают посредством голосования представленные на их рассмотрение политические курсы. Большинство важнейших политических мер и правил, прежде чем обретут силу закона, должны быть рассмотрены и хотя бы формально одобрены этими органами. Ассамблеи обычно контролируют решения правительства относительно расходования бюджетных средств, и этот контроль над расходами (бюджетной политикой) является одной из основных их функций. Кроме того, некоторые ассамблеи наделены важными полномочиями в сфере правительственных назначений, а часть из них выступает в качестве апелляционного суда (например, британская палата лордов в уголовных делах). Но хотя для принятия законов обычно требуется санкция законодательных собраний, в большинстве стран сами законы реально формулируются другими институтами — преимущественно политической исполнительной властью или высшими слоями бюрократии. Если мы сравним значимость ассамблей как органов определения политического курса в разных странах, то на одном полюсе окажется Конгресс Соединенных Штатов, играющий весьма активную роль в формулировании и введении в силу законов, а на другом — Всекитайское собрание народных представителей, которое редко собирается и чьи функции сводятся в основном к тому, чтобы заслушивать заявления партийных лидеров и легитимировать решения, принятые в других местах. Примерно посередине располагается британская палата общин. Обычные парламентарии иногда выступают там с законодательными предложениями или вносят в них поправки, однако государственный курс, как правило, иницируется и выдвигается членами кабинета (которые, разумеется, были избраны из состава депутатского корпуса). В большинстве случаев ассамблеи представляют собой совещательные форумы, формально вводящие в действие законодательство и иногда вносящие в него изменения.

Ассамблеи различаются не только широтой властных полномочий в процессе принятия решений, но и своей значимостью в глазах общественности. Заключение ученых-экспертов относительно властных полномочий ассамблей не всегда совпадают с оценками граждан,



выявляемыми в ходе опросов общественного мнения. Например, хотя по экспертным оценкам итальянский парламент занимает первое место в Европе по объему властных полномочий (табл. 6.2), ни в одной другой европейской стране, как показывают опросы, этот орган не ценится общественным мнением ниже, чем в Италии. В свою очередь британский парламент по уровню влияния на выработку политического курса ставится экспертами на третье место от конца, но высоко котируется в обществе. Аналогичным образом, ирландский парламент, крайне низко оцениваемый экспертами, приобретает большую значимость в глазах общественности. Можно предположить, что престиж законодательного органа в той или иной стране отражает не столько уровень его влияния на выработку политического курса, сколько степень общего уважения граждан к правительственным институтам. Так, частые кризисы кабинета в Италии снижают общественное доверие к правительству, хотя именно они создают возможность для парламентских инициатив в области политического курса и повышают роль данного органа в формировании и смещении кабинетов.

Было бы неверным видеть в ассамблеях сугубо законодательный орган. Хотя во всех демократических системах ассамблеи имеют важное отношение к законодательному процессу, они не всегда играют в нем доминирующую роль. Их политическое значение определяется не только этой, но и целым рядом других выполняемых ими политических функций. Ассамблеи нередко играют ведущую роль в рекрутировании элиты, прежде всего в парламентских системах, где премьер-министр и министры кабинета обычно проходят через школу парламентской деятельности. Слушания законодательных комитетов и общепарламентские дебаты бывают важными форумами для артикуляции и агрегации интересов, особенно при отсутствии сплоченной

партии большинства. Парламентские прения могут быть источником информирования общественности о политической жизни и тем самым вносить свой вклад в политическую социализацию граждан вообще и в особенности элит. Однако и в данных сферах, как и в выработке политического курса, ассамблеи играют неодинаковую роль в своих политических системах. В обычной ситуации британская палата общин почти не оказывает независимого влияния на выработку политического курса, поскольку этот процесс контролируется принадлежащим к правящей партии большинством. Вместе с тем эта палата и проходящие в ней дебаты существенным образом сказываются на дискуссиях в обществе, и одна из важнейших ее функций — подготовка политиков для занятия высших постов в исполнительной власти. В свою очередь конгресс Соединенных Штатов через свои комитеты имеет решающее слово в законотворчестве и принятии бюджета, но в условиях децентрализованной американской системы вынужден делить остальные функции со множеством других институтов. Что же касается Всекитайского собрания народных представителей, то оно выполняет лишь ограниченный набор функций в области социализации.

Т а б л и ц а 6.2

Роль законодательных собраний в отдельных европейских странах\*

Влияние на выработку политического курса	Важность для граждан
Италия	Великобритания
Нидерланды	Ирландия
Швейцария	Германия
Германия	Нидерланды
Великобритания	Франция
Франция	Италия
Ирландия	

\* Страны ранжированы по нисходящей.

Источники: Norton Ph. Conclusion: Legislatures in Perspective//West European Politics, July 1990, vol. 13, p. 146; Eurobarometer, Apr. 1989, p. 110.

Структура законодательных собраний

Ассамблеи варьируются не только по объему властных полномочий и функциям, но и по своей организации. Законодательные органы могут состоять из одной или из двух палат (в первом случае их называют однопалатными, во втором, соответственно, — двухпалатными). В большинстве двухпалатных законодательных органов палаты различаются как по своим полномочиям, так и по принципам формирования. В Европе палаты парламентов выросли из «сословий» (статусных социальных групп) — органов, время от времени созывавшихся королями и другими наследственными правителями для консультаций и фискальных сборов. Во Франции существовали три сословия — духовенство, высшая аристократия и так называемое третье сословие, представлявшее остальные классы. До 1866 г. шведский парламент насчитывал четыре (!) палаты — в отличие от других государств, там была отдельная палата для крестьянства, составлявшего основную массу населения. В Англии сословия были изначально организованы в две палаты: лорды — духовные (епископы) и светские (знать) — заседали в палате лордов, а нетитулованные дворяне и бюргеры — в палате общин. В настоящее время последняя крупнейшая наследственная палата парламента — британская палата лордов — подвергается радикальной хирургической операции, которая может привести к ликвидации наследственной титулованной аристократии.

В большинстве демократических, а также в ряде авторитарных систем действуют бикамеральные (двухпалатные) ассамблеи. В федеративных системах обычно предусмотрены одновременно две формы

представительства: как правило, одна палата обеспечивает представительство населения, а другая — территориальных единиц. Бикамерализм широко распространен даже в унитарных системах (вроде Франции), хотя там функция второй палаты заключается не в представительстве субнациональных единиц, а в контроле над процессом определения политического курса. Двухпалатный конгресс Соединенных Штатов вырос как из федерализма, так и из стремления распределить власть федерального правительства. Нижняя палата непосредственно представляет граждан, и избирательные округа сходны по численности населения. В свою очередь в сенате все 50 штатов страны имеют одинаковое представительство. Палаты американского конгресса обеспечивают сдержки и противовесы как друг другу, так и остальным ветвям власти. Так, сенат должен утверждать заключенные президентом договоры и сделанные им назначения на высшие государственные должности; для объявления войны требуется согласие как сената, так и палаты представителей, кроме того, последняя должна инициировать все меры, связанные с налогообложением и ассигнованиями.

Американская система, где две палаты обладают примерно равными полномочиями, не типична. В большинстве бикамеральных систем одна палата доминирует, а другая (как Совет Федерации Федерального собрания России или французский сенат) наделена более ограниченными полномочиями, часто сводящимися к защите региональных интересов. В парламентских системах министры кабинетов обычно избираются из числа членов или лидеров партии, которая имеет большинство в палате, в наибольшей степени представляющей население. В такого рода системах правительства, как правило, ответственные только перед одной палатой, которая в связи с этим занимает более важное положение в процессе принятия решений, чем другая.

Ассамблеи также различаются по своей внутренней организации, причем эти различия часто имеют важные последствия для выработки политического курса. Известны две важнейшие формы внутрипарламентской организации — партийные группы и формальные подразделения ассамблеи (председательствующие должностные лица, комитеты и т.п.). Между силой партийных групп и влиянием других субъектов законодательного собрания (например, комитетов) часто существует обратная зависимость: чем сильнее партии, тем слабее комитеты, и наоборот. Члены британского парламента проявляют большую склонность голосовать в соответствии с партийной линией, чем американские конгрессмены. В Великобритании, как и во многих других парламентских системах, парламентарии редко голосуют в противовес инструкциям, полученным от лидеров своих партий. Поскольку кабинеты обычно остаются у власти лишь до тех пор, пока располагают поддержкой парламентского большинства, отклонение от партийной линии чревато падением правительства и новыми выборами.

В президентских системах президент и законодатели избираются раздельно и на фиксированный срок. Поэтому судьба правящей партии там прямо не зависит от голосования по законодательным мерам. В американских легислатурах партийная дисциплина действует главным образом при решении процедурных вопросов, таких, как определение состава комитетов и председательствующих должностных лиц. По существенным проблемам политического курса конгрессмены-демократы и республиканцы вольны решать, солидаризоваться ли им в ходе голосования со своими партийными лидерами или нет.

Каждая легислатура имеет свою систему комитетов и некие структурные установления, обеспечивающие разделение труда законодателей, дабы те могли специализироваться на особых проблемных областях. Без такой внутривластной организации было бы невозможно регулировать широкий поток законодательной деятельности. Однако, как уже говорилось, значимость комитетов в разных легислатурах не одинакова. В некоторых законодательных собраниях, например в Конгрессе США, комитеты обладают серьезным влиянием. Частично это объясняется тем, что они высоко специализированы, имеют значительные штаты служащих и сфера их компетенции совпадает со сферой полномочий отдельных департаментов исполнительной власти. Сильные комитеты обычно действуют на основе четкого, законодательно оформленного разделения труда, соответствующего разделению труда в рамках исполнительной власти, и нередко представляют собой арену, где возможно серьезное влияние оппозиции. Британские парламентские комитеты существенно слабее своих американских аналогов, поскольку там доминирует правящая партия. Кроме того, они располагают меньшими штатами и назначаются лишь для подготовки конкретного законопроекта. Поэтому они не в состоянии аккумулировать экспертные знания в какой-то особой области политики. Комитеты Германии и Японии сильнее британских, но слабее соответствующих образований в американском конгрессе [12].

## Политические исполнительные органы

В современных государствах исполнительная власть представляет собой наиболее крупную, разветвленную и обычно самую мощную отрасль управления. Весьма сложно дать простую и четкую характеристику исполнительных органов, но если ставить перед собой такую задачу, то разумно начать с самой вершины пирамиды. В правительство, как правило, входит небольшое число высших руководителей, должностных лиц, которые находятся на вершине нередко колоссальной исполнительной ветви. Такие высшие руководители по-разному называются, имеют разные титулы, обязанности и полномочия. Некоторые именуется президентами, другие — премьер-министрами,

канцлерами, государственными или же генеральными секретарями, трети — председателями или председательствующими. Имеется даже несколько монархов, которые все еще обладают реальной властью. Официальный титул может ввести в заблуждение относительно функций, выполняемых тем или иным высшим должностным лицом, однако все они обычно играют ключевую роль в формулировании и осуществлении политического курса государства.

Для демократических режимов типично либо наличие единого главы исполнительной власти (президентская система), либо разделение верховной исполнительной власти между двумя должностными лицами: исполняющим главным образом церемониальные функции главой государства и более влиятельным в плане реальной политики главой правительства. В парламентских системах эти две роли практически всегда разделены. Там проводится различие между «главой государства», который выступает преимущественно как представительное должностное лицо, и «главой правительства», который принимает и осуществляет властные решения. Высшее руководство исполнительной власти может быть как индивидуальным, так и коллективным. В табл. 6.3 приведена классификация исполнительных органов в зависимости от того, являются ли они индивидуальными или коллективными, реальными или церемониальными. Власть политического исполнительного органа может считаться реальной только в том случае, когда этот орган наделен

Т а б л и ц а 6.3

Типы высших органов исполнительной власти в отдельных странах

<i>Реальная власть</i>	<i>Церемониальная власть</i>
<b>Индивидуальная</b>	
Президент США Президент Франции Премьер-министр Франции Канцлер ФРГ Премьер-министр Великобритании Генеральный секретарь КПК Президент Мексики Премьер-министр Индии Президент РФ Президент Бразилии	Президент ФРГ Английская королева Император Японии Президент Индии Президент КНР
<b>Коллективная</b>	
Британский кабинет  Японский кабинет Политбюро КПК	Английская королевская семья

действительными полномочиями в принятии и воплощении в жизнь законов и постановлений, в бюджетных вопросах и в важнейших правительственных назначениях. Если же он лишен таких полномочий, его власть является символической или церемониальной. В президентских системах церемониальные и реальные функции практически всегда исполняются одним лицом — президентом.

К числу индивидуальных исполнительных органов с реальной властью относится президентство в США — пост, обладание которым предполагает осуществление множества реальных функций. Хотя исполнительная власть в Соединенных Штатах включает в себя и коллективные органы, такие, как кабинет и Совет национальной безопасности, они выступают не столько в качестве органов коллективного принятия решений, сколько как советники президента. Влиятельным главой исполнительной власти, который назначает премьер-министра и может распустить законодательное собрание и объявить новые выборы, является и французский президент. Индивидуальным главой исполнительной власти и наиболее могущественной политической фигурой в стране предстает также Генеральный секретарь компартии Китая (КПК).

Несколько сложнее классифицировать политические системы по шкале индивидуальное—коллективное руководство. В Великобритании премьер-министр обычно играет доминирующую роль в кабинете в периоды войн и кризисных ситуаций. Сильный премьер-министр может оказывать решающее влияние на свой кабинет и в менее тяжелые времена, но по большей части британская исполнительная власть осуществляется коллективно. Кабинет, куда входят около 20 ведущих министров правительства, собирается регулярно и принимает важнейшие общеобязательные решения. Федеральный совет Швейцарии — крайний пример коллективного исполнительного органа, его глава избирается ежегодно и исполняет почти исключительно председательствующие функции. Британская королевская семья олицетворяет собой коллективный церемониальный орган. В целом ряде случаев, требующих присутствия монарха, члены королевской семьи разделяют с ним эту обязанность.

Хотя мы вправе подразделять органы верховной исполнительной власти на индивидуальные и коллективные, на практике все подразделения этой ветви управления включают в себя множество членов — избранных или назначенных должностных лиц, обладающих определенными полномочиями в выработке политического курса. Британский премьер-министр назначает порядка ста министров и младших министров, примерно столько же назначений делает канцлер ФРГ. В Соединенных Штатах вступающему в должность президенту приходится делать около 2000 назначений, из них примерно 200 — на ключевые, с точки зрения выработки политического курса, посты в исполнительных органах.

В конце XX столетия монархии стали гораздо более редким явлением, чем в его начале. Некоторые монархи, например король Саудовской Аравии и наследственные властители ряда других арабских стран, по сей день пользуются реальной властью. Вместе с тем большинство современных монархов почти или полностью лишены реального политического влияния. Монархи вроде английской королевы или скандинавских королей выполняют преимущественно символические и церемониальные функции, и им крайне редко приходится осуществлять политическую власть. Они — живые символы государства и нации и их исторической преемственности. Английская королева может жаловать награды или возводить в звание пэра прикосновением своего скипетра. Она открывает парламент и делает заявления по случаю важнейших праздников и годовщин. После выборов или падения правительства она формально назначает премьер-министра. Однако, как правило, она лишена возможности действовать здесь по собственному усмотрению, так как, согласно обычаю, этот пост занимает лидер партии большинства в палате общин. Недавние скандалы в британской королевской семье снизили ее престиж, и теперь она уже не производит впечатление столь же сплоченной и преисполненной достоинства, как прежде. Традиционно облагораживается и возвеличивается и японский император, играющий важную роль в качестве национального символа. Напротив, монархии скандинавских государств и стран Бенилюкса более приземлены. Поскольку члены указанных королевских фамилий периодически пользуются весьма скромными транспортными средствами, эти династии иногда называют «велосипедными монархиями» (см. вставку 6.2).

В республиканских странах с парламентскими системами функции, которые в парламентских монархиях падают на плечи королей и королев, исполняют президенты. Так, германские президенты произносят речи по случаю важнейших годовщин и назначают премьер-министров после выборов или отставки правительства. Подобно парламентским системам, коммунистические режимы склонны разводить церемониальные и реальные исполнительные функции. Церемониальным должностным лицом является, например, президент Китайской Народной Республики. Он встречает и приветствует высоких гостей, открывает сессии Всекитайского собрания народных представителей и председательствует на его заседаниях.

Системы, где церемониальные исполнительные органы отделены от реальных, обладают рядом преимуществ. Церемониальный исполнительный орган символизирует единство и преемственность и может стоять над политическими курсами. Институт президентства в Соединенных Штатах, объединяющий в себе церемониальные и реальные функции, чреват двояким риском. Во-первых, президент может попытаться использовать церемониальную и символическую власть для

## ВСТАВКА 6.2

### Пышность и церемония против «велосипедных монархий»

Возможно, монархии и отмирают, однако в Западной Европе все еще больше монархий, чем в любом другом регионе мира. К монархиям относятся Великобритания и Испания, равно как и шесть более мелких европейских демократий (Нидерланды, Бельгия, Люксембург, Дания, Норвегия и Швеция), а также несколько микространств типа Монако. Большинство этих монархий имеет длительную историю, но две из них появились лишь в XX столетии — норвежская (1905) и испанская (1975), которая была создана при переходе страны от диктатуры Франко к демократии. Возможно, испанский король имеет больше влияния, нежели любой другой из европейских монархов, однако мало кто из них обладает какой-либо реальной властью вообще. В ходе конституционной реформы 1970-х годов король Швеции был даже лишен всех формально оставшихся у него полномочий.

Монархии различаются скорее по стилю, чем по объему полномочий. Британская монархия склонна к пышности и церемониалу, и королева подъезжает к парламенту в золоченой карете, в которую впряжены богато украшенные лошади. Монархии скандинавских государств и стран Бенилюкса иногда называют «велосипедными» (происхождение этого определения понятно из снимка, где королева Нидерландов Беатрикс сфотографирована на велосипеде). Покойный король Норвегии Олаф V (правивший с 1957 по 1991 г.) отличался особой простотой нравов. В юности он участвовал в Олимпийских играх по прыжкам на лыжах с трамплина, и даже в последние годы жизни его часто можно было встретить на лыжной прогулке в лесах вокруг Осло в сопровождении лишь своей собаки. Во время нефтяного кризиса 1970-х годов он настоял на том, чтобы добираться от своей королевской резиденции до лыжной трассы на общественном транспорте (и оплачивать свой билет). Когда Олаф был еще наследным принцем, он как-то давал интервью журналисту, который явился в королевскую резиденцию без предупреждения. Отвечая на вопросы репортера, наследный принц продолжал готовить свои фирменные семейные блюда.

усиления своей реальной политической власти, а во-вторых, участие в политической жизни может ослабить его способность выступать в качестве символической или объединяющей фигуры.

## Кабинет

Во многих политических системах Кабинет является важнейшим коллективным органом принятия решений. По ряду причин его власть особенно велика в парламентских системах. В Кабинет обычно входят руководители (их нередко называют «министрами» или «государственными секретарями») всех основных департаментов («министерств») исполнительной ветви власти. Кабинет довольно часто собирается — иногда по несколько раз в неделю, а его членов, как правило, отбирает глава правительства (президент в президентских системах и премьер-министр — в парламентских), который и руководит его работой.

Как отбираются члены Кабинета? В президентских системах выбор членов Кабинета обычно составляет прерогативу президента, хотя иногда (например, в Соединенных Штатах) требуется и одобрение законодательного органа (в США — сената). Как правило, президент имеет возможность по своему усмотрению смещать членов Кабинета, тогда как полномочия законодательного органа в этой сфере в большинстве случаев бывают жестко ограничены.

В парламентских системах процесс отбора членов Кабинета носит совсем иной характер, ибо Кабинет должен пользоваться доверием парламентского большинства. Поэтому формирование Кабинета зависит от результатов выборов и состава парламента. Когда состязательная партия получает парламентское большинство самостоятельно, она может (если в ней существует единство) сформировать Кабинет из своих членов, а затем проводить через парламент и воплощать в жизнь свой политический курс. Иногда вопрос о том, кто будет контролировать большинство в парламенте, решается непосредственно в ходе выборов. Именно так всегда и происходит в чисто двухпартийных системах, где либо одна, либо другая партия обязательно получает большинство. Так может произойти и в многопартийной системе, если одна из партий приобретет больше мест в парламенте, нежели все ее конкуренты вместе взятые. Но чем больше в данной системе партий, тем меньше вероятность того, что какая-то из них сможет самостоятельно завоевать большинство. Ситуация, когда одна партия единолично контролирует парламентское большинство, называется мажоритарной. Там, где в рамках парламентской системы образуется мажоритарная ситуация, партия большинства практически всегда самостоятельно формирует *однопартийный Кабинет большинства*.

Однако гораздо чаще бывает так, что ни одна из партий не набирает большинства голосов. Для многих многопартийных систем типичным является такой результат выборов, когда ни одна из партий сама по себе не располагает парламентским большинством, т.е. создается миноритарная ситуация. Чаще всего в таких условиях несколько партий (две, три, а то и шесть или семь) объединяют силы и формируют *коалиционный Кабинет*, в котором все они представлены. Иногда партии предвидят необходимость формирования коалиции еще до

выборов. В этом случае они могут заключить между собой формальное соглашение и объявить избирателям, что собираются править совместно, если получат достаточное число голосов. Тем самым заключившие соглашение партии стимулируют своих избирателей к поддержке всех членов коалиции. Кроме того, в ряде стран они пользуются определенными преимуществами, специально предусмотренными в электоральном законодательстве. Многие немецкие и французские правительства пришли к власти именно таким образом. В подобных случаях избиратели имеют прямой голос в выборе будущего Кабинета, почти так же, как это бывает при двухпартийной системе. В итоге им предоставляется ведущая роль в определении направления политического курса правительства.

Но партии далеко не всегда заключают предвыборные соглашения. И даже если они на это идут, им отнюдь не гарантирована поддержка, необходимая для приобретения парламентского большинства. Когда ни одна из партий или предвыборных коалиций не получает контроля над законодательным органом в ходе выборов, они могут вести торг после завершения электоральной кампании или же, если речь идет о формировании нового Кабинета, в межвыборный период.

Если при парламентской системе межпартийный торг происходит до или после выборов, то обычно существует множество альтернативных вариантов состава Кабинета. В миноритарных ситуациях итогом торга может стать либо правительство меньшинства, либо мажоритарная коалиция нескольких партий. Иногда одна из партий решает, что способна в одиночку сформировать Кабинет меньшинства. Обычно такое происходит, когда острота разногласий между другими партиями исключает возможность какой-либо альтернативы. Рис. 6.2 иллюстрирует эти разнообразные варианты. В случае, когда в стране правит правительство меньшинства, партии Кабинета должны постоянно вести переговоры с другими партиями, чтобы добиться одобрения своего политического курса и даже просто остаться у власти. При мажоритарной коалиции торг происходит преимущественно между партнерами по коалиции, представленными в Кабинете.

Эти сложности иллюстрируют две из проблем, возникающих при сочетании парламентского правительства с электоральной системой пропорционального представительства. Пропорциональные электоральные правила способствуют порождению миноритарных ситуаций. Одна из возникающих в связи с этим проблем состоит в том, что избиратели лишаются возможности определять, кто будет контролировать исполнительную ветвь. Напротив, партии могут решить этот вопрос за закрытыми дверями после выборов. Временами это приводит к парадоксальным результатам: так, партии, утратившие поддержку избирателей на выборах, бывают способны путем межпартийных переговоров добиться включения в правящую коалицию. Вторая проблема заключается в том, что в миноритарной ситуации кабинеты нередко

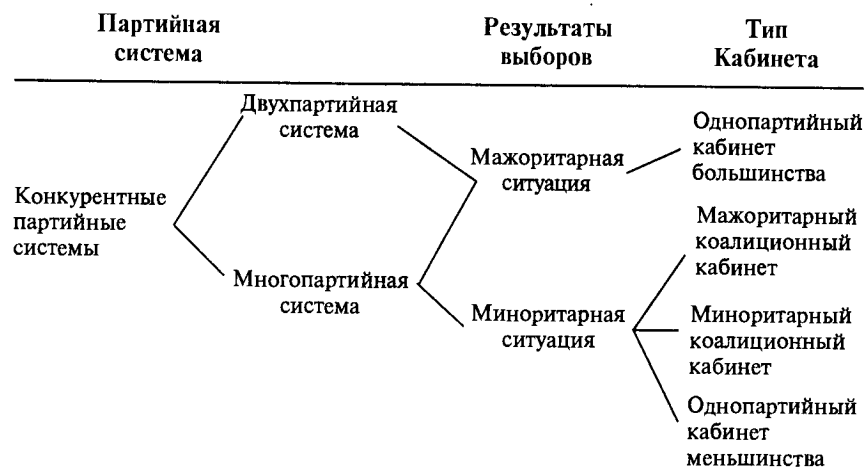


Рис. 6.2. Пути формирования Кабинета в парламентской демократии.

оказываются неустойчивыми. Например, в Италии на протяжении всего периода после Второй мировой войны кабинеты сменялись в среднем чаще, чем раз в год. Однако такие проблемы возникают отнюдь не везде. Так, в Германии кабинеты довольно устойчивы и перед избирателями ставятся четкие альтернативы еще в преддверии выборов.

### Функции исполнительной власти

Исполнительная власть обычно представляет собой наиболее важную в плане определения политического курса структуру. Именно она, как правило, инициирует новые политические меры. Хотя степень ее участия в утверждении этих мер зависит от разделения полномочий между законодательными и исполнительными органами, она во всех случаях бывает значительной. В президентских системах глава исполнительной власти часто наделен правом вето, что дает ему не только первое, но и последнее слово в вопросах политического курса. (В парламентских системах у исполнительной власти меньше возможностей для реализации такого права.) Кроме того, политические исполнительные органы нередко осуществляют надзор за проведением в жизнь политического курса и могут призывать подчиненных себе должностных лиц к ответственности за их действия. В ситуации внешнеполитического кризиса основное решение, как правило, принимает глава исполнительной власти: президент (Джордж Буш во время кризиса в Персидском заливе) или премьер-министр (Маргарет Тэтчер в Фолклендском кризисе). Политические инициативы и новые программы обычно рождаются в недрах исполнительной власти. При отсутствии эффективного исполнительного органа бюрократия будет скорее прово-

дуть старый политический курс, а не инициировать новый. Без политически мотивированных министров бюрократия склонна к косности и инерции.

Решение президента, премьер-министра, кабинета или политбюро о проведении нового внешне- или внутривнутриполитического курса обычно сопровождается структурными изменениями — назначением энергичного министра, расширением штатов, учреждением в кабинете специального комитета и т.п. Там, где политическая исполнительная власть слаба и расколота, как, скажем, во Франции во времена Четвертой республики или в современной Италии, эта движущая сила отсутствует. В таких ситуациях инициатива переходит к бюрократии, парламентским комитетам и влиятельным группам интересов, и общие нужды, интересы и проблемы нередко оказываются в забвении.

Если в системах, основанных на разделении властей, президентский пост и конгресс контролируются разными партиями, даже сильный президент может лишиться возможности проводить эффективную политику. Но и в ситуации, когда у президента «подрезаны крылья», законодательный орган редко способен закрыть собой образовавшуюся брешь. Действующая в США система уникальна с точки зрения той роли, которая отводится конгрессу в плане законодательной инициативы.

Политические исполнительные органы выполняют также важные системные функции. Исследования процесса социализации детей показывают, что первой политической ролью, которую осваивают дети, является роль главы исполнительной власти — президента, премьер-министра, короля или королевы. В раннем детстве существует тенденция к отождествлению высшего руководителя политической исполнительной власти с кем-то из старших родственников. По мере взросления ребенок начинает отделять политические роли от других ролей и проводить различия между самими политическими ролями (см. главу 3). Поведение политической исполнительной власти влияет на уровень доверия и уважения молодежи ко всей политической системе, и этот уровень доверия и уважения сохраняется после вступления людей во взрослый возраст.

Роль политической исполнительной власти в рекрутировании, безусловно, крайне велика. Президенты, премьер-министры и первые секретари обладают широкими и важными полномочиями, связанными с назначением не только членов кабинета или политбюро и министров правительства, но и нередко судей, высших государственных служащих, послов и генералитета. Обычно политические исполнительные органы правомочны присваивать награды и знаки отличия членам правительства и простым гражданам. Политическая исполнительная власть играет центральную роль и в политической коммуникации, в разъяснении сущности новых мер и выстраивании им поддержки, а также в совершенствовании различных сфер общественной и экономической жизни.

## Бюрократия

Наиболее важное место среди бюрократии занимает высококвалифицированный и опытный персонал высших звеньев государственной службы. В британское «правительство» — высший исполнительный орган страны — входят порядка ста парламентариев-«передне-скамеечников», из которых около двадцати являются членами кабинета, тогда как остальные именуются министрами, младшими министрами и парламентскими секретарями. В подчинении у этой относительно небольшой группы политиков, определяющих государственный политический курс, находятся примерно 3000 постоянных сотрудников высшей государственной службы, которые по большей части набираются непосредственно из университетов. Эти государственные чиновники проводят всю свою жизнь как представители элитного корпуса, переходя из одного министерства в другое и наблюдая, как приходят и уходят правительства, и по мере того как растут в чинах, приобретают все большее значение в процессе выработки политического курса. Ступенькой ниже находится другая категория постоянных государственных чиновников — обширная группа (насчитывающая более полумиллиона человек) обычных государственных служащих, организованных примерно в 20 департаментов и ряд других правительственных органов. Общая численность британских госслужащих выросла со 100 тыс. в 1900 г. до более чем 700 тыс. в 1979 г., но к 1991 г. при консервативных правительствах сократилась примерно до 550 тыс. человек.

Высшая государственная служба, состоящая из постоянных сотрудников, играет весьма важную роль не только в Великобритании, хотя именно в этой стране она, похоже, наиболее институционализована. Влиятельные специалисты широкого профиля, которые могут использовать свой длительный опыт, навыки и технические знания при решении поставленных перед ними конкретных задач, задействованы и в высшей государственной службе Франции. В Соединенных Штатах многие руководящие должности закреплены не за постоянными госслужащими, а за лицами, назначаемыми президентом. Несмотря на это различие и на больший упор на техническую специализацию, там тоже имеются постоянные госслужащие, занимающие ключевые посты, которые по своей значимости уступают только постам руководителей Государственного налогового управления, Федерального бюро расследований, Центрального разведывательного управления, Национального института здравоохранения и всех департаментов, представленных в кабинете, заполняемом президентскими назначенцами. Эти госслужащие обычно бывают специалистами в конкретной области (офицерами, дипломатами, врачами, учеными, экономистами, инженерами) и оказывают огромное влияние на формулирование и осуществление политического курса в рамках своей специализации. В 1993 г. в США насчитывалось 18,8 млн различного рода

государственных служащих, т.е. в этой сфере было занято около 15% всей рабочей силы страны. Во многих европейских странах доля госслужащих еще выше.

## Функции бюрократии

В большинстве современных обществ бюрократия приобрела огромное значение. Одна из причин такого положения вещей заключается в том, что практически только она занимается проведением и претворением в жизнь законов и нормативных установлений, причем при исполнении данной функции обладает определенной свободой действий. Современное законодательство имеет по большей части общий характер и может эффективно осуществляться только в том случае, если чиновники проработают его детали и определяют пути воплощения. Проведение и претворение в жизнь политического курса обычно зависит от того, как он будет проинтерпретирован бюрократией, а также от того, насколько активно и эффективно она будет реализовывать этот курс на практике. Но полномочия бюрократии отнюдь не ограничиваются проведением и воплощением принципов, выработанных другими. В главах 4 и 5 мы обсуждали вопрос о том, как бюрократические органы могут артикулировать и агрегировать интересы. Департаменты, скажем, сельского хозяйства, труда, обороны, социального обеспечения и образования относятся, вероятно, к числу тех групп интересов, чьи голоса имеют наибольший вес. Кроме того, в современных политических системах административные органы выполняют и немало функций, связанных с вынесением судебных решений. Например, налоговые органы обычно определяют, достоверно ли граждане декларировали свои доходы и правильно ли заплатили причитающиеся с них налоги, и, соответственно, при необходимости назначают наказание. Конечно, граждане в принципе вправе оспорить эти решения в судебном порядке, однако на практике это случается относительно редко.

Наконец, бюрократия включена в политическую коммуникацию. Политические элиты, будь то законодательные или исполнительные, строят многие свои решения на информации, полученной из государственной администрации. Аналогичным образом от этой информации зависят и группы интересов, политические партии, бизнес-элиты и общественность. Большинство ключевых органов в современных правительствах имеет своих пресс-секретарей, в чьи функции входит информирование средств массовой информации и влияние на них. Учитывая рост влияния масс-медиа в современных обществах, высшие государственные руководители стремятся представить им свою версию событий. Вместе с тем широкий размах приняли утечки секретной или конфиденциальной информации, причем значительная часть журналистов постепенно отказывается признавать какие-либо огра-

ничения в публикации сведений как частного, так и политического характера. В результате политическая исполнительная власть и бюрократия уже не могут столь же плотно контролировать информацию, как это было прежде. В общении с масс-медиа высшие администраторы должны сегодня прибегать к более изощренным стратегиям и пользоваться помощью профессионалов. Опора на сортировку информации и «привилегии исполнительной власти» уступают место искусству «управления информационными потоками».

### Бюрократия как форма организации

Мы обычно употребляем термин «бюрократия» для обозначения всех типов государственной администрации. Однако, строго говоря, этот термин характеризует особую форму организации таких учреждений, практику, которая получила распространение в последней четверти XIX — начале XX столетия. Согласно заключению классика немецкой социологии Макса Вебера, бюрократической организации свойственны следующие черты: 1) принятие решений основано на фиксированных должностных компетенциях, правилах и инструкциях; 2) установлены формальные и специализированные образовательные или квалификационные требования, соответствие которым необходимо для занятия той или иной должности; 3) действует иерархическая система управления: жестко упорядоченная система руководства и подчинения, при которой информация идет снизу вверх, а решения спускаются сверху вниз; 4) решения принимаются на основе стандартных рабочих процедур, предполагающих, в частности, пространственные письменные отчеты; 5) позиции должностных лиц обусловлены профессиональным статусом; назначения на должность и продвижение по служебной лестнице определяются заслугами человека, чиновники ограждены от политического вмешательства, прежде всего в связи с тем, что их работа носит постоянный характер. Если исходить из таких критериев, то ни одна организация не окажется в полном смысле бюрократической, хотя вооруженные силы и университеты довольно близко подходят к идеальному образцу.

Указанные свойства бюрократии имеют целый ряд благотворных эффектов. Они способствуют компетентности, последовательности, беспристрастности, независимости от политических манипуляций. Подумайте, какой бы была наша жизнь без бюрократии! До ее появления государственные чиновники часто являли собой печальное зрелище. Некоторые из них получали свою должность по наследству, другие приобретали ее благодаря семейным или политическим связям. Но нередко посты просто покупались и использовались для самообогащения или обретения социального статуса (либо и того, и другого одновременно). Многие видели в службе лишь побочное занятие и уделяли мало времени своим обязанностям. Поэтому неудивительно, что государствен-

ные чиновники часто бывали некомпетентными, равнодушными к своему делу, продажными или теми, и другими, и третьими. Они зачастую произвольно использовали свои полномочия, создавая преимущества для своих друзей и соседей и дискриминируя остальных. Поскольку же не было четких правил и установлений, обиженные граждане обычно имели мало возможностей отстаивать свои права.

Но негативные коннотации, заложенные в слове «бюрократия», наводят на мысль о том, что у подобной формы организации есть и слабые стороны. Бюрократические организации имеют тенденцию становиться громоздкими, приверженными букве инструкций, костными, безучастными к нуждам своих клиентов. Во многих случаях чиновники практически лишены стимулов к тому, чтобы вводить инновации и эффективно, а то и просто усердно работать. Хотя предполагается, что бюрократия политически и идеологически нейтральна, на практике она нередко испытывает влияние господствующих идеологий своего времени, проявляет склонность к консерватизму и преследует собственные институциональные интересы [13]. Проблема бюрократии приобретает особую остроту в периоды крупных социальных трансформаций. Когда в 1917 г. большевики (коммунисты) захватили власть в России, они оказались в зависимости от офицеров и чиновников царского режима, и эта зависимость сохранялась до тех пор, пока им не удалось воспитать собственную бюрократию. В посткоммунистических обществах 1990-х годов сопротивление и инерция старой государственной и экономической бюрократии затруднили проведение государственных реформ и переход к демократии и экономической свободе.

Многих граждан раздражает бюрократия и ее предрасположенность к неэффективности и безразличию к их нуждам. Это находит отражение как в скептическом отношении к ней, так и в периодических попытках реформировать правительства. Влияние британской высшей государственной службы едко высмеивается в популярном телесериале «Да, господин министр», где подбострастные госслужащие, похоже, всегда берут верх над чванливыми и своекорыстными политиками.

Марк Нейдел и Фрэнсис Рорк называют множество механизмов, посредством которых правительственные и социальные органы могли бы влиять на бюрократию и контролировать ее извне или изнутри [14]. Важнейшим органом внешнего правительственного контроля над бюрократией выступает политическая исполнительная власть. Но хотя президенты, премьер-министры и министры формально руководят находящимися у них в подчинении чиновниками и имеют возможность уволить их за пренебрежение своими обязанностями, на практике исполнительные органы и бюрократия завязаны друг от друга. Высшие руководители исполнительной власти обычно пытаются убедить своих подчиненных и редко прибегают к крайним мерам в виде увольнения или понижения в должности. Другая форма контроля исполнительной власти над бюрократией — централизованная бюджет-



ная политика и административная реорганизация. Угроза отобрать ресурсы или власть может заставить бюрократию в большей степени руководствоваться в своей деятельности целями политической исполнительной власти.

Осуществлению контроля над бюрократией помогают также законодательные собрания и суды. Слушания парламентских комитетов и судебные расследования способны привести деятельность чиновников в соответствие с политическими замыслами. Для предотвращения незаконных и несправедливых действий бюрократии по отношению к простым гражданам используется институт омбудсменов, впервые введенный в Швеции [15], а затем скопированный рядом других стран. В скандинавских странах, Великобритании, Германии и некоторых других государствах омбудсмены рассматривают заявления граждан по поводу нанесения им ущерба вследствие правительственных акций и незаконных действий чиновников. Омбудсмены, как правило, не наделены собственными полномочиями по решению подобных вопросов, но обращаются к законодательным органам с предложениями о корректирующих мерах. Рассмотренные ими дела редко ведут к уголовному осуждению, однако вследствие широкой огласки правительственные чиновники часто меняют свою политику. Таким образом, институт омбудсменов представляет собой более удобную и дешевую процедуру, нежели судебное вмешательство. К числу внеправительственных сил, ограничивающих бюрократию, относятся общественное мнение, средства массовой информации, а также всевозможные группы интересов.

Однако далеко не все формы контроля над бюрократией имеют внешний характер. Назначаются и внутренние контролирующие органы (вроде консультативных комитетов), призванные следить за беспристрастностью ее деятельности. Еще один способ контроля над бюрократией — децентрализация, приближающая различного рода учреждения к их клиентам. Наконец, на отзывчивость и ответственность чиновников влияют их собственные установки. Нормы и ценности, привносимые чиновниками в государственную службу, стандарты и обязанности, которые они приучены уважать, имеют огромное значение для функционирования бюрократии.

Все описанные выше формы контроля над государственными служащими, как правило, утрачивают свою эффективность за пределами развитых промышленных демократий. В авторитарных системах отсутствуют многие механизмы контроля (особенно внешнего) над бюрократией (например, выборная исполнительная и законодательная власть, независимые суды, средства массовой информации и группы интересов). Поэтому для авторитарных режимов особенно характерны бюрократические неэффективность и инертность. Во многих неиндустриализированных странах в политической жизни участвует лишь незначительное меньшинство граждан, масс-медиа лишены как независимости, так и влияния, а государственные служащие слабо подготовлены и получа-

ют нищенскую зарплату. Все это способствует взяточничеству, вымогательству и злоупотреблениям со стороны бюрократии [16].

Указанные болезни бюрократии, в том числе неэффективность и инерция, пандемичны. Это действительно ставит нас в крайне затруднительное положение, ибо представляется маловероятным, что мы сможем изобрести модель, которая позволяла бы решать крупномасштабные социальные задачи без организации, разделения труда и профессионализма, обеспечиваемых бюрократией. Патологии последней могут быть только смягчены. Искусство современного политического руководства состоит не только в определении адекватных целей и политических курсов и информировании о них общества, но и в том, чтобы обеспечить их воплощение с помощью огромного и сложного бюрократического аппарата, в умении понять, где и как надавить на чиновничество и принудить его, где и как его реорганизовать, наградить или же поучиться у него.

## Рекрутирование элит

Если мы хотим, чтобы политические функции выполнялись, политические посты должны быть заполнены людьми. Более того, от людей, занимающих соответствующие посты, во многом зависит то, как эти функции выполняются. Поэтому способы отбора (или рекрутирования) индивидов на политические должности занимают одно из решающих мест среди способов структурирования правительства.

Известны четыре главных механизма отбора индивидов на правительственные посты: выборы, назначение, наследование и аукцион. Первые два обычны для любой современной демократии. Мало того, использование первого механизма является определяющей чертой демократии. Во всех демократических системах граждане непосредственно избирают законодательное собрание или хотя бы наиболее влиятельную его палату (например, палату общин в Великобритании). В большинстве президентских систем непосредственно избирается и глава исполнительной власти. Наряду с этим в Соединенных Штатах и большинстве остальных демократий существует множество других выборных должностей — губернаторы, судьи и т.д. Столь же распространен механизм назначения. Во всем мире посредством назначения заполняется множество исполнительных постов отраслевого уровня, равно как и большинство судебных должностей.

Наследование и аукцион могут показаться более непривычными и в чем-то сомнительными способами отбора претендентов на правительственные посты. Безусловно, они менее демократичны. Тем не менее эти механизмы играли огромную роль в истории и используются по сей день. Защищая наследственный принцип отбора, его сторонники традиционно ссылаются на то, что он обеспечивает правителям дол-

госрочную перспективу. Король, который рассчитывает, что его место унаследует старший сын или какой-то другой родственник, скорее будет заботиться о долгосрочных интересах страны, нежели политик, избранный на короткий срок и ожидающий, что на смену ему придет его политический соперник. Большинство современных монархий, конечно же, являются наследственными (хотя в истории это отнюдь не было само собой разумеющимся), и вплоть до реформ последнего времени аналогичным образом приобретали право на занятие своего поста большинство членов британской палаты лордов. В Соединенных Штатах по наследству можно получить громкое в политическом плане имя (почитаемое или презираемое), например Кеннеди, Рокфеллер или Буш, но не саму политическую должность.

Аукцион — продажа государственного поста тому, кто предложит за него наивысшую цену, — широко практиковался на протяжении всех средних веков и вплоть до реформы государственной службы, но сегодня вряд ли кому-то придет в голову рассматривать его в качестве специфической демократической практики. Вместе с тем во всем мире нередко используются механизмы заполнения политических должностей, весьма напоминающие аукцион. Если вы хотите, скажем, стать послом США в каком-то небольшом тропическом островном государстве, лучшим способом добиться этой цели может оказаться высокий взнос в избирательный фонд победившего президента.

Однако вопрос о том, кто займет тот или иной правительственный пост, решается не только посредством механизмов отбора, таких, как выборы и назначение. В дополнение во всех конституциях установлены различного рода обязательные требования к претендентам. Одним из них может быть формальный диплом о высшем образовании. Например, претенденты на должность судьи должны иметь ученую степень по юриспруденции. Наличие ученой степени иногда требуется и от юристов вообще. Еще одним непреложным критерием часто бывает возраст. В большинстве политических систем правительственным чиновником можно стать лишь по достижении, как минимум, официально установленного совершеннолетия. В Соединенных Штатах президенту должно быть не меньше 35 лет. В число других обязательных условий могут входить: половая принадлежность (хотя подобный ценз встречается сегодня существенно реже, чем в прошлом), вероисповедание или церковная принадлежность (в странах с государственной религией) и гражданство. Иногда требуется, чтобы претендент родился на территории данной страны и не привлекался к уголовной ответственности.

### Высшее руководство исполнительной власти

Исторически вопрос о приемлемых способах отбора индивидов на ведущие роли в разработке политического курса имел критическое значение для политического порядка и стабильности. Важнейшим до-

стижением устойчивых демократий является то, что они научились регулировать потенциальный конфликт, связанный с порядком смены руководства, и свели его к мобилизации голосов, а не оружия. Говоря о «структурах рекрутирования» как таковых, мы имеем в виду то, как нации отбирают свое высшее руководство, т.е. тех, кто определяет политический курс и обеспечивает его осуществление. В табл. 6.4 отражены структуры рекрутирования в странах, рассматриваемых в настоящей книге. Наиболее привычными из них являются президент-

Т а б л и ц а 6.4

Рекрутирование высшего руководителя исполнительной власти

Страна	Структура высшего руководства исполнительной власти	Структуры рекрутирования	Как часто происходила смена правительства в рамках структуры данного типа
Бразилия	Президент	Партия и избиратели	Часто*
Великобритания	Премьер-министр	Партия, палата общин, избиратели	Очень часто
Китай	Генеральный секретарь**	Партия и военные	Часто
Египет	Президент	Партия и военные	Дважды
Франция	Президент	Партия и избиратели	Часто
Германия	Канцлер	Партия, бундестаг, избиратели	Часто
Индия	Премьер-министр	Партия, Лок сабха, избиратели	Часто (один сбой)
Япония	Премьер-министр	Партия, парламент, избиратели	Часто
Мексика	Президент	Элиты, партия, избиратели	Часто
Нигерия	Президент	Военные	Ни разу
Россия	Президент	Партия и избиратели	Ни разу***
Соединенные Штаты Америки	Президент	Партия и избиратели	Очень часто

\* Обозначение «часто» указывает на то, что в рамках структуры данного типа произошло, как минимум, три смены правительства.

\*\* Термином «генеральный секретарь» обозначена эта или аналогичная должность главы партии при коммунистическом режиме.

\*\*\* Английская версия учебника вышла в свет до избрания В. Путина вторым президентом России. — *Прим. пер.*

ские и парламентские формы состязательных партийных систем. В президентских системах, скажем, в Бразилии и Соединенных Штатах, партии называют своих кандидатов на президентский пост, а электорат выбирает между этими кандидатами. В России и во Франции имеются избранные путем прямого голосования президенты, но важную роль играют и премьер-министры, которые назначаются президентом и могут быть смещены законодательным органом.

Мексика, казалась бы, похожа на другие президентские системы, но на протяжении почти 50 последних лет Институционно-революционная партия до такой степени контролировала там электоральный процесс, что избиратели просто утверждали партийного кандидата на пост президента. Имя этого кандидата объявлялось самим его предшественником после тяжелого торга между партийными фракциями и другими влиятельными группировками. В настоящее время Мексика, похоже, идет к предоставлению избирателям надлежащей роли в выборе между альтернативными кандидатами, однако многие избиратели по-прежнему скептически относятся к перспективе победы президента, не входящего в ИРП.

Как в президентских, так и в парламентских системах сроки полномочий главы исполнительной власти прямо или косвенно ограничены. В президентских системах эти ограничения носят прямой характер, поскольку глава исполнительной власти избирается на фиксированный срок. В парламентских системах установлен максимальный срок полномочий парламента, что косвенно ограничивает время существования кабинета, так как после выборов премьер-министр оказывается подотчетен новому парламентскому большинству и может быть им смещен.

Табл. 6.4 иллюстрирует также роль неконкурентных партий. В Мексике, как мы видели, отбор главы исполнительной власти происходит посредством торга между фракциями внутри ИРП и близкими к ней силами, с одной стороны, и действующим президентом, который не вправе остаться на второй срок, — с другой. Несмотря на относительную закрытость процесса рекрутирования, положение о недопустимости переизбрания способствует периодическим сменам состава исполнительной власти, а часто и ее политического курса в ответ на какие-то общественные затруднения. Тот факт, что политические партии играют столь важную роль в процессе рекрутирования, указывает на громадную потребность в широкой политической поддержке при отборе главы исполнительной власти. Частое привлечение партий к процессу рекрутирования, безусловно, отражает также легитимность в современном мире народного суверенитета как обещания того, что действия правителей будут отвечать интересам управляемых.

Авторитарные системы редко располагают действенными процедурами смены руководства. Чем больше власти сконцентрировано наверху, тем с большим риском связана ее передача от одного человека к другому. Очень часто авторитарные лидеры не отваживаются усту-

пать кому бы то ни было свою власть, и смена руководства происходит только с их смертью. В коммунистических режимах отбором генеральных секретарей (или аналогичных должностных лиц), контролировавших исполнительную власть, занимались коммунистические партии. Смена фигур, занимавших этот пост, была весьма непростым делом. Система не ограничивала сроки полномочий действующих генеральных секретарей, и их было крайне сложно сместить после того, как они назначили на ключевые посты в партии своих сторонников. Тем не менее им всегда приходилось помнить о возможности внутрипартийного переворота, подобного тому, который привел к смещению Никиты Хрущева с поста руководителя Советского Союза в 1964 г. Вместе с тем советская структура руководства как система казалась довольно прочной до драматической попытки свержения Горбачева в 1991 г. Хотя Горбачев на короткий срок вернулся к власти, события, связанные с путчем, лишили советский институт президентства силы, и легитимность перешла к президентам и легислатурам пятнадцати входивших в состав СССР республик, прежде всего к президенту России Борису Ельцину. Однако еще неясно, как скоро в республиках, возникших на территории Советского Союза, в том числе в России, появятся устойчивые процедуры смены руководства.

Бедные государства демонстрируют гораздо меньшую стабильность, чем богатые, и существующие там режимы обладают меньшим опытом преодоления кризисов, связанных с передачей власти. Типичной в этом отношении является Нигерия. С 1966 по 1979 г. военные перевороты, приводившие к появлению все новых военных правительств, следовали там один за другим, затем в стране была установлена состязательная президентская система, которая в 1983 г., вскоре после вторых президентских выборов, была свергнута в ходе очередного военного переворота. В начале 1990-х годов военное правительство снова сделало ряд шагов в сторону гражданского правления, но затем, еще до оглашения, аннулировало результаты президентских выборов 1993 г. И лишь в 1999 г. военные правители наконец-таки допустили переход к гражданскому правлению.

Под властью военных правительств находятся многие африканские страны, и в некоторых из них то и дело происходят военные перевороты. Военные правительства, стабильные или нестабильные, также обычны для Латинской Америки и Ближнего Востока. Коммунистическая партия Китая остается у власти вот уже около 50 лет, однако она пережила несколько периодов острой внутрипартийной борьбы, когда армия вовлекалась в процесс рекрутирования на всех уровнях. Исключением среди бедных наций является индийская демократия, которая устояла, несмотря на политические убийства и другие кризисы. Она обеспечила ряд демократических смен руководства с одним лишь сбоем, произошедшим в 1970-е годы, когда в стране было установлено авторитарное чрезвычайное правление, на несколько лет отложившее выборы.

## Представительство: отражение и погрешности в репрезентации

В демократических системах, где укоренилась идея народного суверенитета, граждане обычно видят в правительственных чиновниках своих представителей. В той мере, в которой они склонны к такому подходу, они могут быть более либо менее удовлетворены тем типом представительства, который получают. Однако вопрос об идеальной форме связи между гражданами и правительственными чиновниками все еще остается спорным. Одно направление политической мысли исходит из того, что правительственные чиновники должны максимально полно отражать характерные черты граждан. Утверждается, что использование этого принципа, известного также как *атрибутивное представительство*, особенно важно в отношении потенциально конфликтных расколов — расовых, классовых, этнических, гендерных, языковых и, возможно, возрастных.

Но беда в том, что политические элиты вряд ли когда-нибудь отражали представляемых ими граждан по какому-либо из этих измерений. Даже в таких демократиях, как Соединенные Штаты, Великобритания и Франция, политические лидеры обычно происходят из высших и средних классов или же относятся к хорошо образованным и поднявшимся над своим социальным окружением выходцам из низших классов. Конечно, существуют и исключения. В некоторых странах профсоюзы и левые политические партии служат каналами продвижения людей, имеющих скромную экономическую базу или невысокое образование. Однако эти люди обычно приобретают политические навыки и опыт, занимая посты в профсоюзах или иных политических группах. Так, в состав лейбористской фракции в британской палате общин или фракции коммунистов во французском Национальном собрании входит немало рабочих. Аналогичным образом, в Норвегии ни один из лейбористских премьер-министров не имел даже законченного среднего образования, хотя партия контролировала этот пост с 1935 по 1981 г. (с перерывом в семь лет). Но это редкие и исчезающие примеры. В большинстве современных стран число лиц из рабочего класса на высших должностях невелико и постепенно еще больше сокращается.

Несмотря на свою идеологию пролетарской революции, не смогли избежать этого классового смещения в представительстве и коммунистические страны. В плане экономического развития они неизбежно зависели от подготовленных специалистов. Но дело не только в этом: руководство эффективной партией, даже революционной, тоже требует специальных навыков и серьезных знаний. В последние десятилетия своего существования Центральный Комитет КПСС состоял преимущественно из хорошо образованных лиц, рекрутированных из региональных партийных организаций, вооруженных сил и бюрократии. Появление в коммунистических странах образованного, обладающего специальными знаниями и привилегированного правящего класса нарушило их

идеологию и привело к трениям. В результате политика рекрутирования стала колебаться между упором на политическую компетентность и акцентированием «правильного» классового происхождения. Кампании, направленные на усиление роли второго критерия, часто сопровождались популистскими атаками на бюрократию и привилегии. Наиболее выраженные формы данный подход приобрел в Китае, где была объявлена Великая пролетарская культурная революция, призванная разрушить полномочия и привилегии партийных и государственных лидеров и вернуть власть народу. Однако следствием этой кампании стали политическая неразбериха и экономическая катастрофа. Позднее Китай вернулся к акценту на образование и технологическое развитие.

В большинстве стран традиционно слабо представлены на руководящих политических постах и женщины. Конечно, в истории есть примеры сильных и влиятельных женщин-правительниц, скажем, английская королева Елизавета I (которая царствовала с 1558 по 1603 г.). Однако в большинстве стран женщины не имели права голоса вплоть до XX столетия (причем отнюдь не самого его начала) и не могли занимать многих ведущих политических постов. В 1980—1990 гг. ситуация серьезно изменилась. В 1980 г. в развитых индустриальных странах на долю женщин приходилось менее 10% парламентских мест. В 1990 г. этот показатель достиг почти 15%, а к 1997 г. доля женщин-парламентариев превысила 20%. Постоянно растет число стран, особенно в Европе и Азии, где женщины занимают высшие посты в исполнительной власти (см. вставку 6.3). Наиболее известностью среди женщин — глав исполнительной власти пользуется, наверное, Маргарет Тэтчер, оставшаяся на посту британского премьер-министра дольше, чем кто-либо другой в новейшей истории (1979—1990) и зарекомендовавшая себя высокоэффективным и влиятельным политическим лидером. Но политическое продвижение женщин протекает неравномерно, и в развивающемся мире их представительство остается низким. В конце 1990-х годов во многих североевропейских странах, например в Швеции, женщины составляли от 30 до 40% депутатов законодательных собраний и примерно такую же долю членов кабинетов. Аналогичного успеха добились женщины и в некоторых штатах США, прежде всего в Аризоне, где после выборов 1998 г. они заняли пять из шести выборных постов масштаба всего штата. Однако в России, Мексике, Бразилии и Японии в 1990-е годы соотношение женщин и мужчин среди законодателей не достигало даже уровня одного к десяти [17].

Политические элиты также обычно непредставительны с возрастной точки зрения. Во многих странах значительная часть ведущих политиков перешагнула за нормальный пенсионный возраст; законодатели (и в еще большей степени — главы исполнительной власти), возраст которых не превышает 40 лет, встречаются крайне редко. Наиболее отчетливо данная тенденция проявляется в Японии. В 1990 г. на одного парламентария, не достигшего 40 лет, там приходилось по-

### ВСТАВКА 6.3

#### Женщины во главе исполнительной власти

Начиная примерно с 1970 г. женщины стали занимать высшие посты в исполнительной власти все большего числа стран. Интересно, что многие из этих стран — азиатские или ближневосточные, где женщины традиционно играли незначительную роль в политической жизни. Сиримаво Бандаранаике в Шри-Ланке (1960–1965, 1970–1977), Индира Ганди в Индии (1966–1977) и Голда Меир в Израиле (1969–1974) были в числе первых. В 1980-х и 1990-х годах женщины пришли к власти на Филиппинах, в Пакистане и снова в Шри-Ланке. В Бирме лауреат Нобелевской премии за защиту мира Аунг Сан Суу Кийи выиграла выборы 1990 г., но военные не дали ей вступить в должность.

Женщины начали также наступление на руководящие посты в Европе и Северной Америке, хотя их редко можно встретить среди лидеров африканских и латиноамериканских стран. Первой женщиной, вставшей во главе ведущей европейской страны, оказалась премьер-министр Великобритании Маргарет Тэтчер (1979–1990). Ее энергичное и решительное руководство сделало ее одним из влиятельнейших европейских политиков 1980-х годов. Однако Тэтчер, которая ныне заседает в палате лордов, не была феминисткой в общепринятом смысле. Она выказывала мало интереса к гендерным проблемам, и в ее кабинете было очень немного женщин. Женщины приходили к власти и в других западных странах. Женщины-президенты были в Ирландии и Исландии. В Канаде, во Франции и в Швейцарии были, хотя и недолгое время, женщины-премьер-министры. В Норвегии Гру Харлем Брундтланд в целом занимала пост премьер-министра где-то около 10 лет в период между 1981 и 1999 гг. В настоящее время врач и ученый Г. Х. Брундтланд, разрабатывающая средства борьбы с загрязнением окружающей среды, возглавляет Всемирную организацию здравоохранения.

Азиатские женщины-руководители обычно приходят в политику иными путями, нежели европейские. Многие из них происходят из известных политических семей, таких, как семья Ганди в Индии и Бхутто в Пакистане. В некоторых случаях они являются вдовами или дочерьми влиятельных политических лидеров. Что же касается европейских женщин-лидеров, то они гораздо чаще делают независимую политическую карьеру и могут опереться на сильные женские группы интересов.

рядка восьми старше 60 лет. Во многих странах выпускники университетов, юристы и особенно государственные служащие имеют явно завышенное представительство, тогда как этнические, языковые и религиозные меньшинства часто недопредставлены. Таким образом,

погрешности в репрезентации глубоки и многочисленны. И хотя представительство женщин растет, диспропорции в классовом представительстве становятся все более резкими.

#### Предпочтения и компетентность в представительстве

Задачи политического рекрутирования отнюдь не сводятся к атрибутивному представительству, так что по крайней мере некоторые диспропорции в политическом рекрутировании имеют под собой основания. Ограниченность принципа отражения была произвольно выражена одним американским сенатором. Защищая обвиненного в бездарности кандидата на должность судьи Верховного суда, сенатор неосторожно заявил: «Даже если он — посредственность, есть множество посредственных судей, и людей, и юристов. Разве они не имеют права хотя бы на небольшое представительство?» Большинство людей вряд ли зайдут так далеко, чтобы утверждать, будто правительственные чиновники должны отражать структуру населения и в плане его способности выполнять свою работу. Напротив, мы обычно хотим, чтобы политические элиты были лучшими агентами своих избирателей из всех возможных. С этой точки зрения правительственные чиновники должны отбираться исходя из их способности служить интересам граждан, вне зависимости от того, соответствуют ли их базовые характеристики характеристикам электората.

Чтобы политики были хорошими агентами, они должны разделять *предпочтения* граждан и обладать необходимыми для выполнения своей работы *навыками*. В демократиях ключевыми механизмами приведения в соответствие предпочтений граждан и лидеров выступают политические партии. Что же касается навыков, то здесь наиболее важными факторами являются образование и опыт. Политическое и правительственное руководство, особенно в современных, технологически продвинутых обществах, требует знаний и умений, которые трудно получить иначе, чем через образование и профессиональную выучку. Природный ум и опыт лишь в ограниченной степени могут заменить формальное образование. Даже в левых партиях руководящие посты обычно занимают образованные специалисты, а не представители рабочего класса.

Поэтому, вероятно, было бы полезно, чтобы правительственные чиновники были более информированными, знающими, опытными и, возможно, более образованными, чем народ, которому они служат. Подобно тому как пациенты ищут наиболее квалифицированного врача, а не того, который сильнее всего походит на них, граждане, несомненно, должны искать самых квалифицированных кандидатов на государственные посты. С этой точки зрения отбор государственных чиновников аналогичен передаче полномочий экспертам. В связи с этим обнадеживающим представляется тот факт, что граждане все

более склонны отдавать предпочтение лидерам, не разделяющим их базовые характеристики. В Соединенных Штатах все большее число афроамериканских законодателей вроде Джулии Карсон (член конгресса от Демократической партии из Индианы) и Дж.К. Уоттса (член конгресса от Республиканской партии из Оклахомы) избираются в округах, где чернокожее население не составляет большинства.

Как и в случае многих других типов политических альтернатив, здесь нет очевидного и безупречного способа, позволяющего выбирать между отражением и делегированием. Это давний спор, и во многих ситуациях необходимо находить компромисс между этими двумя формами. Кроме того, при отборе на разные посты на первый план могут выходить разные соображения. Так, большинство людей будут, вероятно, в большей степени настаивать на принципе отражения при определении состава местного законодательного собрания, чем тогда, когда речь идет о регулирующем органе, контролирующем использование ядерных технологий.

## Контроль над элитами

Рекрутирование элит имеет решающее значение для политической стабильности. Традиционные империи и диктатуры, где главной целью правителей было увековечение своей власти, похоже, уделяли вопросам рекрутирования больше внимания, нежели какой-либо иной системной функции. Элиты низшего уровня контролировались путем тщательного отбора верноподданных на надзирающие роли, как военные, так и гражданские, и через создание мощных стимулов к сохранению лояльности. Захватившие власть генералы и авторитарные диктаторы сочетали политику награждения фаворитов с жесткими карами за провалы или неверность.

Современные авторитарные правители обнаружили, что одновременное манипулирование политической социализацией, политическим рекрутированием и политической коммуникацией позволяет достичь более действенного контроля. Социализационные усилия направлены на то, чтобы внушать преданность и ограничивать и регулировать потоки информации. Но даже если рекрутирование оказывается частью более широкой системы контроля, это едва ли означает, что им пренебрегают. Отбор лидеров в бывшем Советском Союзе осуществлялся посредством механизма так называемой *номенклатуры*. При такой системе партийный орган непосредственно контролировал назначения на важные посты, и его должностные лица имели последнее слово в рекрутировании. Кроме того, партия использовала сложный набор побудительных мер, дабы контролировать поведение отобранных должностных лиц. Эти побудительные меры серьезно ограничивали свободу действий всех, за исключением руководителей самого высо-

кого ранга. Советские лидеры прибегали к нормативным стимулам, таким, как апелляция к партии, идеологии и национальным идеалам, к финансовому стимулированию в виде более высокого жалования, доступа к качественным продуктам питания и одежде, лучшего жилья и возможности путешествовать и к принуждению, в частности к полицейскому, партийному и бюрократическому надзору. В качестве наказания использовались понижение в должности, тюремное заключение и даже смертная казнь. В целях предотвращения возможности переворота со стороны внутренних силовых структур и армии разнообразные пласты управленческих и принудительных органов были переплетены так, чтобы ни один из них не мог действовать самостоятельно.

## Импичмент

Во многих авторитарных системах отсутствуют какие бы то ни было легальные и институционализированные механизмы смещения политических лидеров, если те утратили популярность или преступили все допустимые пределы. В демократических системах такие механизмы есть, но они варьируются в зависимости от типа системы. В парламентских системах глава исполнительной власти, утративший поддержку парламента, может быть смещен в любое время через вотум недоверия. В Германии в октябре 1982 г. канцлер Гельмут Шмидт, бывший социал-демократом, был смещен со своего поста христианским демократом Гельмутом Коелем. В Великобритании премьер-министра Маргарет Тэтчер в 1990 г. сместила ее собственная партия, заменив Джоном Мейджором.

Демократические президентские системы оказываются где-то посередине между системами авторитарными и парламентскими. В отличие от премьер-министров при парламентском устройстве президенты имеют фиксированный срок полномочий. Вместе с тем в большинстве президентских систем допускается отстранение президентов от должности до истечения установленного срока, но обычно только в том случае, если те виновны в совершении серьезного уголовного или иного преступления. Процедура, посредством которой это происходит, называется *импичментом*. В американской системе процедура импичмента может быть использована против лиц, занимающих высшие правительственные посты, включая президента (как в случае с Никсоном или Клинтонем), а также против судей Верховного суда, если их действия вышли слишком далеко за рамки закона. Военные и гражданские должностные лица также могут быть смещены или понижены в должности за нарушение присяги, которую они давали при вступлении на свой пост, или за профессиональную непригодность. Подобные процедуры, призванные обеспечить выполнение лицами, наделенными властью, своих обязанностей, являются неотъемлемыми компонентами системы политического рекрутирования. За после-

дни 130 лет через первую часть процедуры импичмента (предполагающую выдвижение обвинения палатой представителей) прошли два президента США (см. часть III). В последние два десятилетия перед угрозой импичмента оказались два американских президента — Никсон в 1974 г. и Клинтон в 1998–1999 гг. Однако пока что ни один президент не был признан в Сенате виновным и смещен с должности, хотя такая судьба постигла многих других должностных лиц федерального уровня, в частности судей (см. вставку 6.4).

Когда в Латинской Америке, Европе и других частях мира принимались писанные конституции, туда часто включались положения об импичменте, имитирующие американскую практику. Хотя импичмент ассоциируется с устройством, предполагающим сильную президентскую власть с фиксированным сроком полномочий, данная процедура была принята и в полупрезидентских, и даже в чисто парламентских системах. Был накоплен определенный опыт использования этой политико-юридической формы контроля над высшими должностными лицами государственной службы и судебной власти.

Процедура импичмента, как правило, включает в себя три компонента:

1. Преступления, которые могут повлечь за собой импичмент, обычно определяются в качестве представляющих особо сильную угрозу общественному благу и безопасности.

2. Предусмотренная кара — отстранение от должности и иногда отдельное уголовное наказание, которое может быть наложено после отстранения виновного от государственной должности по приговору суда.

3. Решение об импичменте принимается законодательным органом, но для его принятия недостаточно простого большинства; для импичмента может также потребоваться та или иная форма судебного заключения.

Утверждение процедуры импичмента связано с появлением президентской системы разделения властей, которая нуждалась в экстраординарных сдержках, способных предотвратить злоупотребления властью со стороны высших руководителей. Создатели американской конституции считали, что обычные сдержки и противовесы — недостаточная защита от серьезных извращений власти. Импичмент, как правило, объединяет законодательную и судебную власть против зарвавшейся исполнительной власти (хотя в случае США он применялся преимущественно против нарушивших закон судей). Позитивное значение импичмента заключается в том, что он обеспечивает способ мобилизации политической власти в случае возникновения угрозы конституционному или правовому порядку. Вместе с тем существует опасность, что он будет использован для решения менее насущных задач. Когда при системе разделения властей исполнительная и законодательная ветви контро-

## ВСТАВКА 6.4

### Импичмент

Часто думают, что процедура импичмента характерна скорее для президентской, нежели для парламентской системы. Тем не менее ее современные истоки лежат в Великобритании. Создатели американской Конституции позаимствовали импичмент из британского институционального наследия. В английской конституционной традиции процедура импичмента применялась по отношению к высшим чиновникам правительства и государственной службы, обвиненных в «тяжких преступлениях и судебно наказуемых проступках», которые наказывались смещением с должности. Импичмент был особой процедурой, никак не связанной с судебным контролем над преступным поведением.

Показательное дело по импичменту разбиралось в британском парламенте в то самое время, когда писались памфлеты, составившие серию «Федералист» [4], проект федеральной конституции США и штаты были заняты ее ратификацией. Генерал-губернатор Индии (1774–1784) Уорен Хастингс был обвинен и осужден за «тяжкие преступления и судебно наказуемые проступки» партией вигов, которая тогда контролировала парламент. Палата лордов рассматривала это дело свыше семи лет (1787–1795), но так и не смогла признать Хастингса виновным. Впоследствии, когда в Великобритании полностью сложилась система парламентского правления, эта практика вышла из употребления. При парламентской системе члены кабинета и министры сохраняют свои посты только до тех пор, пока пользуются доверием парламентского большинства. Они могут быть отстранены от власти в любое время и по любой причине посредством вотума недоверия. Поэтому парламенту гораздо проще сохранять подотчетность высшей политической элиты через угрозу вотума недоверия, нежели через процедуру импичмента.

лируются разными партиями и особенно когда эти партии враждебны по отношению друг к другу, может возникнуть соблазн прибегнуть к этой процедуре по узкопартийным соображениям. Для того чтобы предотвратить злоупотребления импичментом, защищающаяся сторона обычно получает ряд преимуществ перед обвинением. Импичмент часто представляет собой весьма громоздкую процедуру, и для признания виновным, как правило, требуется значительное большинство — в Соединенных Штатах две трети голосов в сенате.

Из 12 стран, рассматриваемых в настоящей книге, в 10 (т.е. во всех, за исключением Японии и Китая) предусмотрен тот или иной вариант импичмента. Бразилия и Мексика, как и другие латиноамер-

риканские страны, позаимствовали эту процедуру у Соединенных Штатов и имеют традиции ее использования. В Мексике импичменту могут быть подвергнуты президент, губернаторы штатов и федеральные судьи. Действующая в Бразилии разновидность процедуры импичмента также аналогична принятой в Соединенных Штатах с той только разницей, что для предъявления президенту или высшим государственным чиновникам обвинения в преступлении, караемом импичментом, требуется две трети голосов в палате представителей, а для вынесения обвинительного приговора — две трети голосов в сенате. Это положение конституции было задействовано в 1992 г., когда президент Коллор был подвергнут импичменту по обвинению в широкомасштабной коррупции. Он ушел в отставку, не дожидаясь разбирательства своего дела в сенате.

Среди европейских стран механизм импичмента существует во Франции и в России, однако ни там, ни там он ни разу не был запущен. Причина в том, что в обоих случаях процедура импичмента крайне сложна и установлены высокие конституционные требования для признания должностного лица виновным. В России общественное разочарование президентом Ельциным было настолько велико, что там всерьез обсуждался вопрос об импичменте. В Индии, Египте и Нигерии также имеется механизм импичмента, хотя опыт Нигерии в этом плане ограничен периодом Второй республики (1979—1983). В это время импичменту был подвергнут один из губернаторов штата.

В долгосрочной перспективе конечным контролирующим инструментом демократического устройства являются периодически проводимые конкурентные выборы. Необходимость регулярно подтверждать свои мандаты есть тот главный механизм, который вынуждает политиков отзываться на нужды и требования граждан. Этот механизм глубоко несовершенен. Иногда бывает трудно определить, когда выборные должностные лица некомпетентны или лживы, а когда — просто неудачливы. Сложность и запутанность процесса выработки политического курса способны сделать тщетными попытки даже подготовленных наблюдателей определить, кто несет ответственность за успехи и провалы. Многочисленность политических проблем порой заставляет избирателей разрывать между альтернативными кандидатами, а бывает и так, что ни одна из альтернатив не кажется им чересчур привлекательной. Но при всем своем несовершенстве это замечательная система рекрутирования, которая, влияя на потоки информации, групповую активность и партийную конкуренцию, позволяет каждому гражданину оказывать определенное влияние на процесс выработки политического курса. Именно поэтому мы считаем ее наиболее важной демократической структурой.

## Ключевые понятия

Авторитарный режим	Конфедеративная система
Бикамерализм	Омбудсмен
Бюрократия	Отношения доверия
Выработка политического курса	Парламентский режим
Высшая государственная служба	Политическая исполнительная власть
Государственная служба	Полупрезидентский режим
Демократический президентский режим	Правила принятия решений
Законодательное собрание	Разделение властей
Индивидуальный исполнительный орган	Реальная исполнительная власть
Кабинет	Судебный надзор
Коллективный исполнительный орган	Унитарная система
Конституционный режим	Федеративная система
Конституционный совет	Церемониальная исполнительная власть

## Рекомендуемая литература

- Aberbach J., Putnam R. D., Rockman B. A.* Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, MA, 1981.
- Dahl R. A.* Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, 1971.
- Döring H.* (ed.) Parliaments and Majority Rule in Western Europe. N.Y., 1995.
- Huber J. D.* Rationalizing Parliament. Cambridge, 1996.
- Katzenstein P.* Small States in World Markets. Itaca, 1985.
- Lijphart A.* Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. New Haven, 1977.
- Lijphart A.* Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty-One Countries. New Haven, 1984.
- Lijphart A.* Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven, 1999.
- Linz J., Valenzuela A.* (eds.) The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives. Baltimore, 1994.
- March H. G., Olsen H. P.* Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. N.Y., 1989.
- North D.* Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge, 1990.
- O'Donnell G., Schmitter Ph.* Transitions from Authoritarian Rule. Baltimore, 1986.
- Powell G. B.* Contemporary Democracies. Cambridge, MA, 1982.
- Riker W. H.* Federalism: Origin, Operation, and Significance. Boston, 1964.
- Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering. N.Y., 1997.
- Shugart M., Carey J.* Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992.
- Strom K.* Minority Government and Majority Rule. Cambridge, 1990.
- Tsebelis G., Money J.* Bicameralism. Cambridge, 1997.
- Weaver K., Rockman B.* (eds.) Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington, 1993.



Weber M. Bureaucracy//Gerth H.H., Mills C.W. (eds.) From Max Weber. N.Y., 1976.

Weingast B. R. Political Foundations of Democracy and the Rule of Law//American Political Science Review, 1997, vol. 91, № 2.

## Примечания

1. Критическое отношение к моделированию конституций см.: *March H. G., Olsen H. P.* Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. N.Y., 1989. Более оптимистический взгляд на перспективы конституционного инжиниринга см.: *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering. N.Y., 1997.
2. *Huntington S.* The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century. Norman, 1991.
3. *Locke J.* Two Treatises of Government. Cambridge, 1960; Монтескье Ш.Л. О духе законов. М., 1999.
4. The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States. Washington, 1937.
5. *Shugart M., Carey J.* Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992.
6. *Linz J., Valenzuela A.* (eds.) The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives. Baltimore, 1994.
7. *Horowitz D.* Comparing Democratic Systems//Diamond L., Plattner M.F. (eds.) The Global Resurgence of Democracy. Baltimore, 1993, pp. 127 ff.
8. *Lijphart A.* Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. New Haven, 1977.
9. *Schmitter Ph., Lehbruch G.* Trends Toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills, 1979.
10. О правилах внесения поправок в конституции см.: *Duchacek I.* Power Maps: Comparative Politics of Constitutions. Santa Barbara, 1973, pp. 210 ff.
11. *Lijphart A.* Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Govern-

ments in Twenty-One Countries. New Haven, 1984, chs. 1, 2. Дж. Б. Пауэлл предвосхищает некоторые из аргументов Лейпхарта (см.: *Powell G. B.* Contemporary Democracies. Cambridge, MA, 1982). Обзор и оценка классификации Лейпхарта см.: *Dahl R.* Democracy and Its Critics. New Haven, 1989.

12. Обзор парламентских комитетов европейских стран см.: *Mattson I., Strom K.* Parliamentary Committees//Doring H. (ed.) Parliaments and Majority Rule in Western Europe. N.Y., 1995, pp. 249–307.
13. *Aberbach J., Putnam R. D., Rockman B. A.* Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, MA, 1981.
14. *Nadel M. V., Rourke E.* Bureaucracies//Greenstein F., Polsby N. (eds.) Handbook of Political Science. Vol. 5. Reading, 1975, pp. 373–440.
15. См.: *Stracey F.* The British Ombudsman. Oxford, 1971; *Gregory R., Hutchesson P.* The Parliamentary Ombudsman: A Study in the Control of Administrative Action. L., 1975.
16. О сложностях, связанных с преодолением административной коррупции в развивающихся странах, см.: *Klitgard R.* Controlling Corruption. Berkeley, 1989.
17. См.: *Norris P.* Legislative Recruitment//LeDuc L., Niemi R.G., Norris P. (eds.) Comparing Democracies. L., 1996, p. 184–251; *Matland R. E.* Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries//Legislative Studies Quarterly, 1998, vol. 23, № 1, p. 109–125.

# Государственная политика



В этой главе мы сосредоточим основное внимание на тех политических задачах, выполнением которых занимается власть. В категорию государственной политики входят все властные решения. Мы будем рассматривать их как результаты функционирования политической системы. Политический курс или программа избираются с определенной целью и должны приводить к определенному политическому итогу. Для достижения этого могут быть применены различные, более или менее эффективные способы. Нам, однако, необходимо понять, как соотносятся между собой политическое решение и политический результат. То обстоятельство, что власти и существуют для выработки и проведения определенной политики, вовсе не всегда означает, что политический курс, которым движется конкретное общество, отвечает запросам (сформулированным или потенциальным) его граждан. Хорош или плох окажется политический результат, он зависит прежде всего от нормативных критериев политического курса, который мы называем *политическими благами и ценностями*. Хотя и политики, и рядовые граждане могут расходиться во мнениях о том, какие социальные результаты им нужны, при изучении государственной политики очень важно помнить об этих критериях, поскольку они серьезно влияют на оценку уже реально существующих политических достижений. В данной главе мы рассмотрим по порядку все аспекты понятия «государственная политика».

## Власть и круг ее обязанностей

Он весьма широк. Некоторые сферы ее деятельности существуют с незапамятных времен и в своем нынешнем виде весьма напоминают те, которые были еще в античном мире. Так, например, оборона государства как в эпоху Римской империи, так и ныне была и остается

основной обязанностью власти. Но власти современных стран делают то, что в прошлом представлялось бы невообразимым — например, регулируют системы телекоммуникаций или воздушных сообщений. И та, и другая возникли только в XX в.

### Власть как производитель

Деятельность власти может быть охарактеризована по нескольким направлениям. Во-первых, она производит товары и услуги, сильно отличающиеся друг от друга в зависимости от «страны-производителя». В большинстве стран власть предоставляет такие услуги, как правоохранительная деятельность и почтовое сообщение, но существует много стран, где она далеко не ограничивается этим. В Советском Союзе и других коммунистических странах государство владело и управляло львиной долей промышленных предприятий, производя, таким образом, все — от военной техники и вооружений до таких потребительских товаров, как одежда и обувь. В одних капиталистических странах (в США, например) государство производит значительно меньше товаров этой категории. В других индустриально развитых странах (в Западной Европе) государство производит значительно больше, чем в США, но существенно меньше, чем это было в СССР. Во многих странах государство контролирует различные сферы производства, но степень этого контроля сильно варьируется в каждом конкретном случае. По данным одного исследования, в США «на правительство» работало только 1% всех занятых в горнодобывающей и обрабатывающей промышленности и 28% всех занятых в системах газо-, водо- и электроснабжения. Во Франции же соответствующие значения составляли 8 и 71%. В странах с капиталистической, рыночной экономикой государство менее активно, чем в социалистических, однако не бывает стран, где государство вообще не производило бы никаких товаров и услуг, как не бывает стран, где все они производятся государством. Даже в Советском Союзе в частных руках находилась известная доля агропромышленного сектора и сферы услуг. С другой стороны, даже в США и других капиталистических странах государство, как указывалось выше, производит определенный набор товаров и услуг.

### Виды государственной политики

Роль государства не сводится к этому производству. Более того, практически во всех современных странах эта его функция не относится к числу важнейших. Государство помимо этого вовлечено в различные формы социальной политики, рассмотрению которой и посвящена настоящая глава. В соответствии с теми действиями, которые предпринимает государство для выполнения своих намерений, социальную политику можно разделить на четыре направления:

- 1) извлечение ресурсов (денег, товаров, людей и услуг) из внутренней и внешней среды;
- 2) распределение (денег, товаров, услуг);
- 3) регулирование человеческого поведения — использование насильственных методов или стимулов для того, чтобы обеспечить извлечение и распределение ресурсов, а также для того, чтобы иными методами добиться желаемого поведения;
- 4) символические процедуры — политические речи, празднества, церемонии, монументы и памятники. Все это используется государством для обращения к гражданам с просьбой следовать определенным формам поведения и часто — для создания духа общности (см. главу 1).

### Виды государства: «ночной сторож», «полицейское», «всеобщего благоденствия»

Различные политические системы имеют разные «профилирующие специальности»: некоторые производят большое количество товаров и услуг, но почти не занимаются регулированием, другие — наоборот. Государство может активно заниматься извлечением и распределением ресурсов, но при этом практически полностью передавать производство товаров и услуг частному сектору. В целом государства можно классифицировать в соответствии с тем, как сочетаются в нем эти виды деятельности. К примеру, принято сравнивать существовавшее в XIX в. государство «ночной сторож» с государствами «всеобщего благоденствия», возникшими в высокоразвитых (главным образом западноевропейских) странах в XX в., и с «полицейскими» государствами (т.е. государствами с нацистскими, фашистскими, коммунистическими режимами). Государство «ночной сторож» (вид государства, описанный Локком; см. главу 1) в первую очередь занято регулированием, направленным на поддержание законности и порядка, создание нормальных условий для торговли и защиту своих граждан от иноземного нашествия. «Полицейское» государство вторгается в жизнь своих граждан значительно сильнее и извлекает ресурсы в более жесткой форме. Фашистские и коммунистические режимы, как правило, требуют, чтобы их граждане отдавали большую часть своего времени службе (военной или иной) государству. И наконец, государства «всеобщего благоденствия» берут на себя распределение ресурсов, предназначенных для здравоохранения, образования, жилищного строительства, занятости трудоспособного населения и для финансовой поддержки (в виде социальных выплат и пособий) своих граждан. Для выполнения этих задач они и ресурсы должны извлекать (взимать налоги) более экстенсивным путем.

В первой главе этой книги мы обсуждали три важные задачи, стоящие в современном мире перед многими государствами: построение

общности; создание благоприятных условий развития; защита демократии и прав человека. Многие крупные направления «государственной политики» полностью или частично призваны их решать. Ради укрепления национального самосознания и духа общности разрабатываются масштабные политические программы, предусматривающие повышение роли национального языка или культуры, а также пропаганду верности общему политическому наследию. Экономические программы призваны обеспечивать экономическое и социальное развитие и распределять его плоды более или менее широко. И наконец, существует ряд программ, направленных на создание механизмов, с помощью которых граждане получают возможность влиять на выработку решений. В XIX в. почти во всех западных государствах авторитарные или олигархические режимы сменились демократическими, а проводимая ими политика все больше и больше направлялась на удовлетворение «нужд и чаяний» народа. Однако мы не вправе сделать из этого вывод о том, что все предпринимаемое демократическим государством осуществляется в интересах его граждан.

В этой главе мы рассмотрим, как появляется почва для этих и иных противоречий, характерных для современной политики. Мы сравним политическую деятельность, осуществляемую в различных странах мира, и затем более подробно остановимся на характерных особенностях отдельных стран — Великобритании, Соединенных Штатов и Китая. Здесь мы ограничимся общим обзором тех многообразных направлений политики, которые проводят современные государства.

## Извлечение

Все политические системы извлекают ресурсы из внешней и внутренней среды. Когда примитивное общество начинает войну, его члены, принадлежащие к определенной возрастной группе (как правило, молодые мужчины), могут быть посланы в бой. Нечто подобное такому прямому извлечению ресурсов (в данном случае это служба) до сих пор сохраняется и в современных государствах в виде воинской повинности, обязательного участия в суде присяжных или иной форме исполнения гражданского долга, а также в виде принудительных работ, к которым приговаривают осужденных за то или иное преступление. Однако наиболее распространенной формой извлечения ресурсов является налогообложение — процесс сбора государством денег или товаров у членов политической системы, не получающих от этого немедленной или непосредственной выгоды.

Налоговая политика направлена на достижение множества разнообразных целей, которые иногда могут входить друг с другом в противоречие. С одной стороны, государство для финансирования различных нужд стремится собрать со своих граждан максимальное количе-

ство налогов. С другой стороны, оно не хочет резать курицу, несущую золотые яйца. Чем выше налогообложение, тем меньше у граждан стимулов к работе, а если налоговое бремя становится невыносимым, у них может возникнуть стремление покинуть страну. В налоговой политике следует также соблюдать равновесие между эффективностью и справедливостью. *Эффективность* означает извлечение максимально возможной налоговой прибыли при минимальной стоимости продукции. *Справедливость* предполагает такой порядок налогообложения, при котором никто не несет чрезмерное налоговое бремя. В большинстве стран налоговая система призвана перераспределять богатство в пользу менее имущих. Поэтому подоходный налог высчитывается, как правило, по прогрессивной шкале, т.е. процент налогообложения зависит от величины дохода. Здесь, однако, возникает опасность того, что чрезмерно высокие ставки подоходного налога отобьют у людей желание работать и зарабатывать и, пагубно сказавшись на формировании капитала, окажутся неэффективными.

Индивидуальные и корпоративные подоходные налоги и налоги на прибыль называются прямыми. Они так же, как и налоги на собственность, исчисляются по прогрессивной шкале. Однако корпорации часто стремятся уклониться от уплаты, либо занижая прибыль, либо перенося свою деятельность в те страны, где налоговый «климат» благоприятнее. Подобное может произойти и с частными лицами, если ставки подоходного налога возрастут чрезмерно. К косвенным налогам относятся налоги с продаж, налоги на добавленную стоимость, акцизные сборы, таможенные пошлины. Их дистрибутивная эффективность зависит от того, кто пользуется основными услугами и удобствами: поскольку малообеспеченные люди тратят на еду и одежду большую часть своего дохода, нежели более обеспеченные, налоги с продаж и налоги на добавленную стоимость становятся регрессивными. Вместе с тем косвенные налоги на предметы роскоши могут быть и прогрессивными, потому что бедняки не покупают яхт, драгоценностей или личных самолетов. Налоги на заработную плату, благодаря которым финансируются пенсии (например, система социального страхования в США), сильнее всего затрагивают средний класс, поскольку богатые люди большую часть своего дохода получают в форме денежной ренты или прибыли. Этот вид налогов бьет также и по родственникам тех, кто живет на зарплату, по пенсионерам и домохозяйкам. Политические системы, видящие основной источник пополнения казны прежде всего в налогах с продаж и в налогах на заработную плату, обычно не склонны к расширению прогрессивной налоговой структуры. С другой стороны, эти виды налогов менее «заметны» по сравнению с подоходным налогом, а потому предполагается, что они вызывают не столь сильное желание уклониться от их уплаты. Во многих странах собирать косвенные налоги легче, чем прямые. Следует учитывать также, что чем мобильнее объект налогообло-

жения, тем труднее получить с него налоги. Финансовые инвестиции, будучи чрезвычайно подвижными, плохо поддаются налогообложению, тогда как налоги на землю и на недвижимость — объекты не мобильные — собрать гораздо легче, чем и пользуются многие государства.

Помимо перераспределения средств, налоговая политика имеет целью и установление определенных социальных ценностей — таких, как благотворительность, энергосбережение, приобретение недвижимости. Правительства многих стран, понимая, что владение собственным домом повышает стабильность семьи, которая будет способствовать процветанию своего квартала, поощряют покупку домов путем предоставления скидки с выплаты процентов под закладные. Однако такие инициативы, если они осуществляются с чрезмерным размахом и щедростью, могут вызвать экономический дисбаланс: подобные налоговые послабления способны побудить семьи к слишком крупным инвестициям в жилищное строительство, что в свою очередь приведет в этой сфере бизнеса к оттоку капитала, необходимого для роста и развития. Кроме того, скидки с выплаты процентов под закладные — это привилегия прежде всего среднего класса, поскольку по-настоящему бедные люди редко являются домовладельцами. Таким образом, подобная политика может увеличить имущественный разрыв.

Диаграмма на рис. 7.1 показывает, какой процент от валового национального продукта (ВВП) — совокупной стоимости товаров и услуг, произведенных жителями страны за год, составляют государственные сборы центрального правительства. Их размеры в некоторых развитых капиталистических странах ненамного меньше, чем это было в странах Восточной Европы, когда они принадлежали к «социалистическому лагерю». Налоговые поступления составляют более 50% ВВП Швеции, Франция вплотную приближается к 50% отметке, Германия и Великобритания входят в число индустриально развитых государств, где налоги дают 40% ВВП, тогда как в Соединенных Штатах, Мексике и Японии — примерно 20%. Японии удается сохранять доходы своего центрального правительства на низком уровне благодаря небольшим расходам на оборону и ограниченным правительственным программам социальной помощи (впрочем, за несколько последних лет разрыв в этом отношении между Японией и другими индустриальными государствами резко сократился). Кроме того, Япония, как и многие другие страны, в последние годы занимается дефицитным расходованием, т.е. не получает средства на социальные программы от налоговых поступлений, а берет их в кредит. За пределами европейско-североамериканской зоны доходы центрального правительства редко превышают 20%, и единственное исключение здесь — Египет, где существует весьма значительный общественный сектор — большая часть доходов поступает благодаря общественным предприятиям и иностранной помощи. Доходы центрального правительства Индии не достигают 15%.

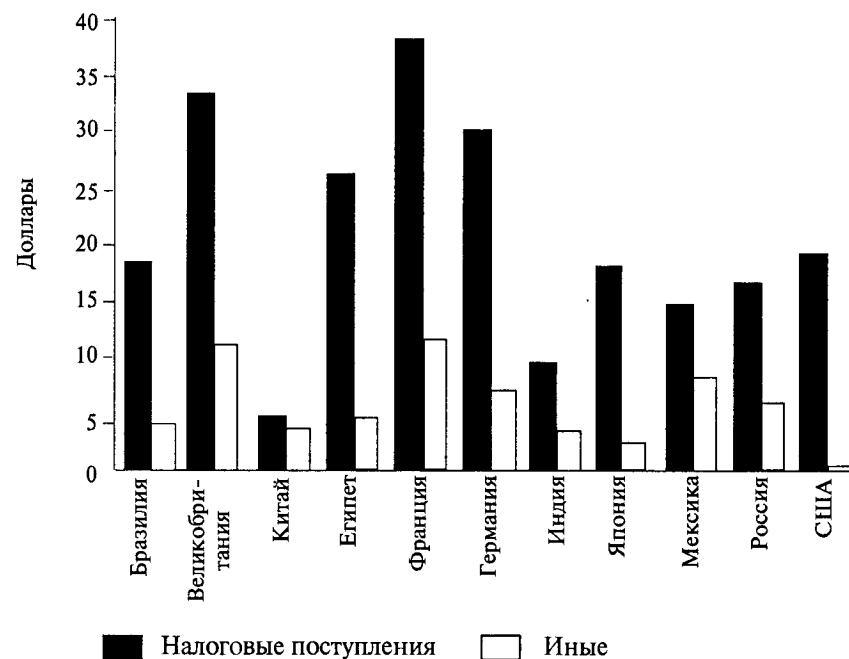


Рис. 7.1. Доходы центрального правительства по источникам поступления (в % к ВВП), 1995 г.

Источники: World Bank, World Development Report, 1997 (New York: Oxford University Press, 1997), table 14, pp. 240–241.

Следует, однако, отметить, что на рис. 7.1 указаны доходы только центрального правительства, а во многих федеративных государствах значительная доля налогов собирается в штатах и муниципальных структурах. Это следует иметь в виду для адекватного представления о том, какое бремя извлечения ресурсов несут граждане этих стран. Совокупные налоговые поступления составляют в США 33%, а в Германии, где на долю земель (федеративная единица) и муниципалитетов приходится значительная часть доходов, — почти 50%.

Налоговая политика, проводимая той или иной страной, зависит от видов налогообложения, от распределения дохода и богатства, от моделей потребления в различных группах населения и от степени мобильности капитала и рабочей силы. В Германии и Британии большая часть доходов поступает из системы социального страхования и от подоходных налогов, в Индии и Мексике — от косвенных налогов. Найденхаймер, Хесло и Адамс подразделяют налоговую систему развитых капиталистических стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, на три категории: 1) такие госу-

дарства, как Германия, Австрия, Нидерланды, Франция и Италия, получают от одной трети до половины дохода от налогов на социальное страхование, более или менее равномерно распределяемое между работодателями и работниками; 2) Соединенные Штаты и Япония находятся на уровне ниже среднего уровня в общем налогообложении и извлекают основной доход от прямых налогов, а не от налогов с продаж и налогов на добавленную стоимость; 3) такие страны, как Швеция и Норвегия, где уровень налогообложения — самый высокий среди всех стран, входящих в ОЭСР, и где одинаково эффективно действуют все три вида налогообложения — прямые, косвенные налоги и выплаты по социальному страхованию (основные тяготы в последнем случае несут работодатели) [1].

С начала 80-х годов в западноевропейских странах при увеличении общего налогового бремени снижаются темпы роста подоходных налогов. Это объясняется переносом центра тяжести с прямых подоходных налогов на менее заметные косвенные налоги, взимаемые в сфере потребления. За период с 1975 по 1990 г. темпы роста подоходного налога снизились в Британии на 43%, в США — на 42% (хотя в пору правления президентов Буша и Клинтона они возросли примерно на 13%), в Швеции — на 35% и в Японии — на 25%. Снижение по всем странам — членам ОЭСР составило в среднем 18% [2]. Этот процесс начался благодаря широкому распространению экономической доктрины, подчеркивающей значение предпринимательской инициативы для роста производительности труда. Понижение темпов роста подоходных налогов стимулирует экономическую активность и уменьшает стремление граждан уклониться от уплаты налогов, однако способно привести к возрастанию неравенства в уровне доходов.

## Распределение

Государство не только берет, но и дает — это и называется распределением. Дистрибутивная политика заключается в том, что правительственные ведомства предоставляют отдельным лицам и общественным группам деньги, товары, услуги, возможности, воздают им почести. Классифицировать и сопоставить дистрибутивную политику, проводимую разными странами, можно по следующим критериям: по количеству распределяемого; по тому, какие именно области человеческого бытия она затрагивает и какие группы населения получают от этого пользу или выгоду; по тому, какова система взаимоотношений между потребностями граждан и государственным распределением, которое призвано эти потребности удовлетворить.

На рис. 7.2 представлены расходы центрального правительства (в % к ВВП) на такие сферы, как здравоохранение, образование и оборона. Разумеется, уровень расходов центрального правительства в

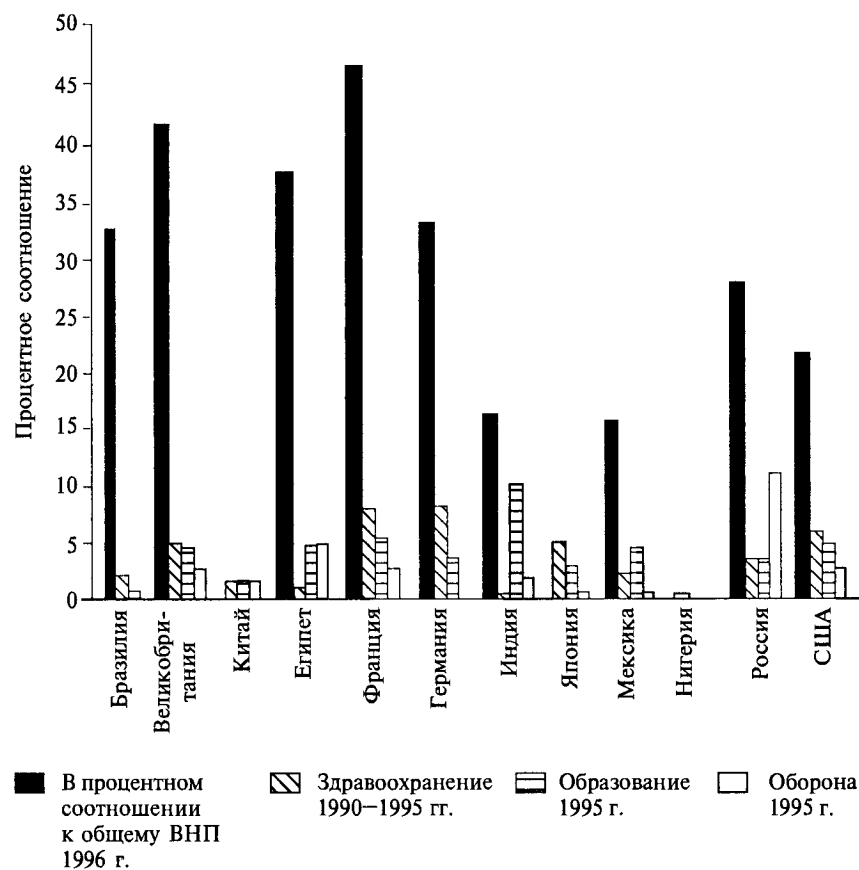


Рис. 7.2. Расходы центрального правительства в процентном отношении к ВВП и объекты расходования. 1990–1996 гг.

Источники: World Bank, World Development Report: 1998–1999 (New York: Oxford University Press, 1999), table 14, pp. 216–217; table 7, pp. 202–203; table 6, pp. 200–201; table 17, pp. 222–228.

значительной степени зависит от уровня экономического развития той или иной страны. Развитые страны, как правило, тратят от половины до двух третей бюджета на здравоохранение, образование и оборону. Великобритания, Германия, Франция направляют в эти сферы более двух третей своих бюджетов, тогда как Соединенные Штаты тратят на образование менее половины совокупного дохода штатов и муниципалитетов. Развивающиеся страны (Индия и Нигерия) тратят очень малые средства на здравоохранение и несколько большие — на образование. Государства с низким доходом оказываются в весьма зат-

руднительном положении: при том, что им необходимо срочно повысить уровень квалификации своей рабочей силы, их инвестиции в сферы образования и здравоохранения недостаточны, чтобы в скором времени обеспечить это повышение. Создается впечатление, что в такой стране, как Нигерия, власть ничего не делает для своих граждан, а усилия, прилагаемые правительством Индии, лишь ненамного превосходят усилия нигерийского правительства. Как это ни печально, но именно те страны, которые в первую очередь нуждаются в совершенствовании систем образования и здравоохранения, финансируют эти сферы «по остаточному принципу». Разумеется, не существует однозначной зависимости между тем, сколько выделяет правительство страны на образование и здравоохранение, и знаниями, квалификацией и физическим состоянием граждан этой страны; подобно тому как данные о ВВП не учитывают потребление в натуральной форме, т.е. потребление предметов и услуг, произведенных в рамках домашнего хозяйства, и потому уровень благосостояния беднейших стран оказывается заниженным (см. главу 1), так и наши данные о расходах беднейших стран на образование и здравоохранение могут создавать искаженное впечатление об усилиях, прилагаемых ими.

Иначе обстоит дело с расходами государства на обеспечение национальной безопасности: именно в слаборазвитых странах эти расходы в такой степени зависят от их международного окружения, как и от их общеэкономического положения. Государства, находящиеся в условиях постоянной и острой конфронтации со своими соседями (это характерно для стран ближневосточного региона), а также государства, претендующие на усиление своего международного влияния, прилагают значительные усилия для укрепления своей обороноспособности. Соединенные Штаты из-за того, что они берут на себя обязательство по обеспечению безопасности в глобальном масштабе, намного опережают другие страны по расходам на оборону, хотя в последние годы эти расходы значительно сократились. Однако если брать соотношение размеров национальной экономики, то Египет тратит на оборону больше, чем США. Япония же, которая не уступает западноевропейским странам в расходах на здравоохранение и превосходит все государства мира в расходах на образование (на душу населения), выделяет на оборону относительно незначительные средства. До рубежного 1989 г. Советский Союз и социалистические страны Восточной Европы расходовали на социальное обеспечение, здравоохранение и образование меньше, чем страны Запада. По мере того как бывшие государства «социалистического блока» входят в рыночную экономику, соотношение доходов и расходов в их бюджетах будет все больше напоминать западноевропейские модели.

Гарольд Виленски, рассматривая в своем исследовании социальную политику 64 государств, по целому ряду параметров отличающихся друг от друга, утверждает, что бедные страны с ограниченными бюд-

жетными возможностями и многочисленными задачами, требующими неотложного решения, с трудом находят ресурсы на реализацию этих программ [3]. И в абсолютных, и в относительных значениях расходы бедных стран на социальное обеспечение граждан незначительны, однако престарелые и нетрудоспособные члены общества получают, как правило, помощь благодаря своим разветвленным семейно-родственным связям. В большинстве развивающихся стран система социального обеспечения осталась такой, как в доиндустриальную эпоху. Виленски также обнаружил, что масштабность программ социального обеспечения напрямую зависит от того, насколько централизовано правительство, хорошо организованы партии и движения рабочего класса и низки расходы на оборону.

### Государство «всеобщего благоденствия»

XX век стал свидетелем беспрецедентного расширения сфер применения дистрибутивной политики в индустриальных обществах. По большей части это связано с возникновением и развитием государств «всеобщего благоденствия» — пакета государственных (а иногда и частных) программ социальной помощи, куда входят страховки на случай болезни, пособия по безработице, пенсии по старости и потере трудоспособности и пр. С течением времени они стали включать в себя также ссуды на постройку дома, пособия на детей и на уход за ними. Первые социальные в современном смысле слова программы, которые можно назвать политикой государства «всеобщего благоденствия», возникли в Германии в 80-е годы XIX в., когда в ответ на стремительную урбанизацию и индустриализацию страны правительство стало предлагать программы социального страхования, защищавшие рабочих от безработицы, несчастных случаев, потери трудоспособности по болезни или старости. В XX в. особенно со времени «великой депрессии» 30-х годов и вплоть до 70-х годов, большая часть индустриально развитых государств приняла и значительно расширила эту политику.

На рис. 7.3 показано, что в развитых капиталистических странах (членах ОЭСР) эта политика продолжалась и в 80–90-е годы, хотя темпы ее реализации несколько снизились. Выплаты в рамках этих программ делятся на две основные категории — денежные пособия отдельным гражданам и семьям и прямые правительственные субсидии соответствующим ведомствам и службам. Выплаты в обеих категориях выросли, хотя первая остается более масштабной, особенно увеличились пенсии по старости и пособия на медицинскую помощь. Во многих европейских странах, где темпы роста безработицы увеличились с 10 до 15%, выплата пособий по безработице также является одной из крупных статей расходов государства.

Во все государства «всеобщего благоденствия» одинаковы, даже среди развитых индустриальных стран наблюдаются значительные раз-

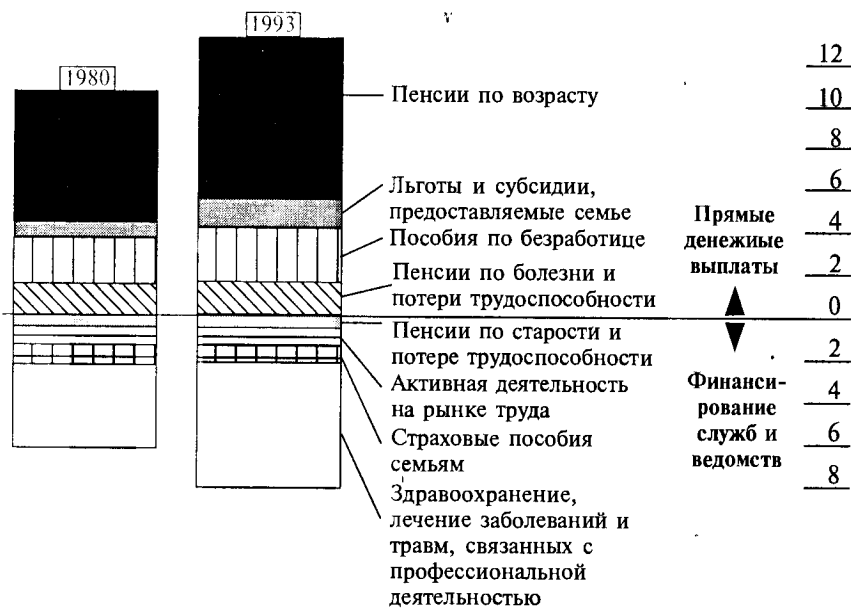


Рис. 7.3. Государство «всеобщего благоденствия» (процентное отношение прямых выплат и правительственных ассигнований к ВВП стран-членов ОЭСР).

Источник: «Privatising Peace of Mind», The Economist, October 24, 1998, p. 4.

личия. Сфера социальной политики в одних шире, чем в других, а различные политические системы особое внимание уделяют разным программам и направлениям. Во всех этих странах власти стремятся оказать содействие престарелым, нетрудоспособным и безработным, однако различия в том, куда именно направляются наибольшие средства, отражают исторический опыт и политические «пристрастия», сложившиеся в каждом конкретном государстве. Так, например, в США упор делается на предоставление всем гражданам равных возможностей, что достигается общедоступной системой образования. В западно-европейских странах, напротив, социальное обеспечение и здравоохранение превалируют над образованием. Соединенные Штаты значительно раньше большей части европейских стран стали предпринимать усилия по совершенствованию и развитию системы массового образования, и эти усилия были более значительными. С другой стороны, американцы, позднее европейцев начав выделять правительственные средства на социальное страхование, до сих пор отстают от них в этой сфере, в отличие от европейцев они традиционно ставят во главу угла равенство возможностей и меньше связывают себя обязательствами по улучшению условий жизни неимущих.

Кроме того, следует иметь в виду, что в Соединенных Штатах подобной деятельностью, помимо государства, занимаются частные фонды, церкви и другие религиозные организации, а также частные лица. В 1997 г. американцы пожертвовали некоммерческим организациям более 143 млрд долларов. Свыше  $\frac{3}{4}$  этих средств были не завещаны, а переданы в дар частными лицами, причем многие из них обладают весьма скромными средствами. Некоммерческий сектор американской экономики составляет 8% ВВП, и по сравнению с 1960 г. эта пропорция увеличилась более чем вдвое. Он предоставляет рабочие места почти 10% трудоспособного населения США, т.е. больше, чем дают в совокупности центральное правительство и правительства штатов [4]. Некоммерческий сектор существует также и в других развитых странах, но, как правило, его доля там значительно меньше.

В то же время государство увеличивает финансирование других социальных программ. Одной из важнейших является развитие системы образования. Развивающиеся страны прилагают большие усилия, направленные на то, чтобы предоставить всем своим гражданам хотя бы начальное образование, тогда как в странах развитых произошел настоящий прорыв в сфере среднего и высшего образования. Еще несколько десятилетий назад менее 5% юных граждан многих европейских стран могли продолжить обучение в университете или колледже. Ныне их количество составляет или даже превышает 30%. В большинстве этих стран высшие учебные заведения являются государственными, и, следовательно, расходы государства на среднее и высшее образование возросли в весьма значительной степени.

По мере того как бюджетные расходы на социальные программы в индустриально развитых демократических странах увеличивались, составляя от одной трети до половины ВВП, начал возникать целый ряд сложностей. В некоторых странах постоянный рост налогов, большая часть которых идет на социальное обеспечение, породил серьезные опасения относительно того, во что будут в дальнейшем обходиться подобные программы и «по карману» ли они придутся следующим поколениям? Одна из наиболее острых проблем заключается в том, что одновременно с тем, что люди старшего поколения получают все более высокие пенсии и пособия, а расходы на медицинскую помощь постоянно увеличиваются, меняется и соотношение между гражданами, которые слишком молоды или слишком стары, чтобы работать, и трудоспособным населением. Рис. 7.4 показывает, что в ближайшие десятилетия во всех индустриально развитых странах (и прежде всего в Японии) количество иждивенцев будет возрастать. Это означает, что все меньше и меньше работающих граждан будут платить постоянно увеличивающиеся налоги, из которых правительство финансирует системы здравоохранения и социального обеспечения. В Соединенных Штатах обеспокоены тем, что медицинское и социальное страхование приведут к бюджетному дефициту. В других стра-

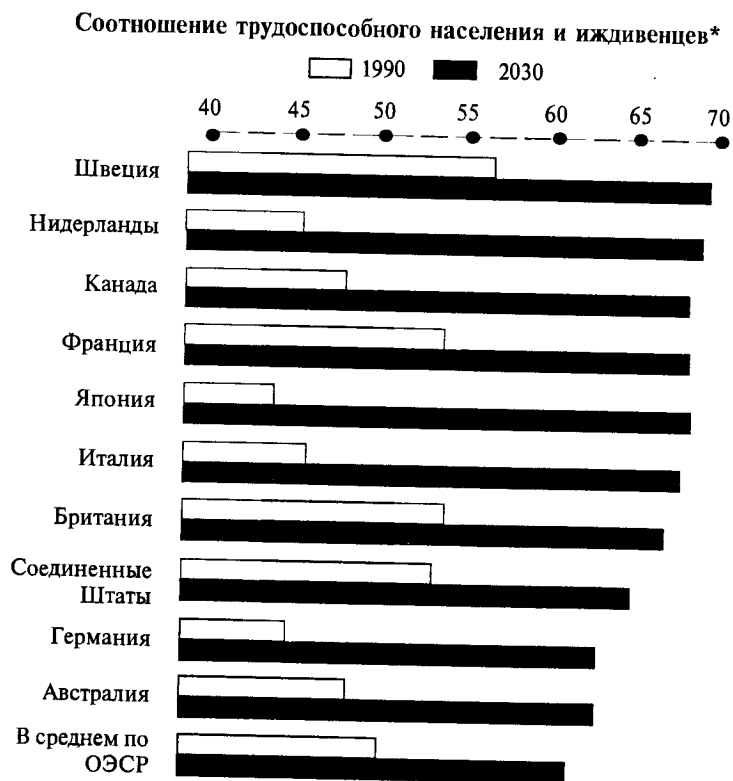
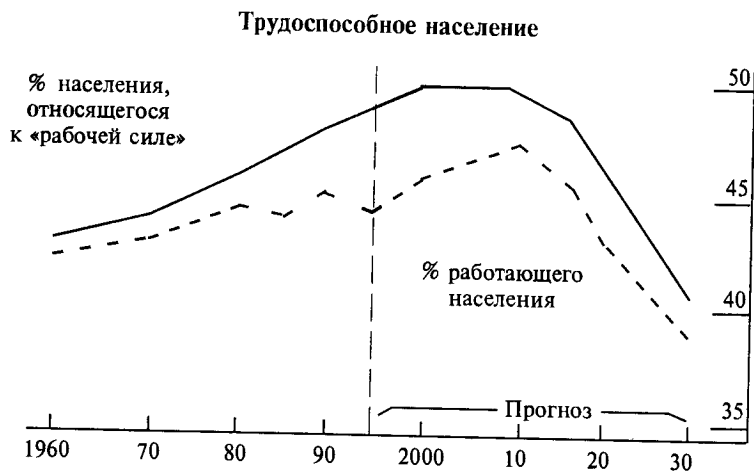


Рис. 7.4. Сокращение трудоспособного населения.

Источник: «Privatising Peace of Mind», The Economist, October 24, 1998, p. 9.

\* Группы населения в возрасте до 14 и свыше 65 лет.

нах программы социальной помощи и обеспечения уже сейчас не покрываются предназначенными для них налоговыми поступлениями.

Эти политические программы порождают и другую проблему — они лишают граждан инициативы и стремления вести себя ответственно. Щедрые пособия по безработице или по болезни могут отбить у граждан желание работать, что и происходит, к примеру, в Норвегии, где по «больничному листу» гражданин с первого дня невыхода на работу получает 100% заработной платы. Доход норвежцев, таким образом, надежно застрахован, но из-за этого уровень абсентеизма в стране является одним из самых высоких в мире. Во многих отраслях промышленности «средний норвежец» каждый восьмой рабочий день не появляется на рабочем месте. В соседней Швеции, где оплата временной нетрудоспособности производится более скупно, граждане «болеют» значительно реже.

Эти проблемы, в полной мере осознанные и прочувствованные обществом, заставляют власти предпринимать усилия для того, чтобы воспрепятствовать дальнейшему увеличению ассигнований в формируемых бюджетах и уложиться в рамки бюджетов действующих. Консервативные партии в особенности ратуют за введение ограничений на финансирование социальных правительственных программ и рост заработной платы [5]. В последние годы правительства развитых государств обращали особое внимание на размеры бюджета и его воздействие на сбережения, инвестиции, инфляцию и занятость. Таким образом, неуклонное расширение сферы применения и увеличение размера социальных пособий, характерное для предшествующих десятилетий XX в., не является ныне само собой разумеющимся.

## Регулирование

Под регулированием понимается осуществление политического контроля за поведением отдельных членов и групп общества. У государства есть много способов воздействовать на жизнь своих граждан. Хотя обычно регулирование ассоциируется с принуждением или угрозой его применения, существуют и иные пути. Власти могут контролировать поведение граждан, предлагая материальные или финансовые стимулы, используя методы убеждения, воздействуя на систему моральных ценностей. Так, например, правительства многих стран стремятся сократить потребление табака, применяя комбинацию методов: 1) запрет на курение, продажу и рекламирование табачных изделий, 2) высокие налоги на «грешную» продукцию и 3) информационные кампании, в ходе которых граждан стараются убедить в том, что курить вредно для здоровья.

Как было показано в главе 1, регулирование порождается целым рядом причин. Сторонники теории общественного договора (Гоббс и



Локк) считали, что государственное регулирование может облегчить многие аспекты взаимовыгодной социальной деятельности. Например, производство и торговля нуждаются в том, чтобы благодаря регуляторной деятельности государства устанавливались и защищались права собственности и выполнялись взаимные договорные обязательства. В то же время граждане и потребители ищут в государственном регулировании защиту от жульничества, мошеннического манипулирования и таких неприятных крайностей, как истощение и загрязнение окружающей среды. Национальные правительства и международные организации (в частности, Европейский союз) с каждым годом все активнее взаимодействуют в установлении общих стандартов, касающихся в первую очередь таких видов продукции, как лекарства и продовольствие. Государство защищает своих граждан (особое внимание уделяя женщинам и детям) от физического и иных видов насилия, причем часть этих мер распространяется также на животных и окружающую среду.

На протяжении минувшего века государство значительно расширило свою регуляторную деятельность, что объясняется как новыми, не существовавшими прежде задачами, так и изменившимися потребностями граждан. Индустриализация и урбанизация породили сложности в организации дорожного движения, они пагубно влияют на здоровье граждан и общественный порядок. Рост промышленности вызвал такие проблемы, как монополизм, производственный травматизм, эксплуатация трудящихся, загрязнение окружающей среды. Развитие науки и укоренившаяся убежденность в том, что человечество способно подчинить себе природу и управлять ею, привели к тому, что громче зазвучали призывы усилить роль государства. И наконец, изменения в системе ценностей могут вызвать необходимость новых видов регулирования. В последние десятилетия в Соединенных Штатах оно коснулось таких сфер, как контроль над продажей огнестрельного оружия, защита прав избирателя, запрет на дискриминацию при устройстве на работу, экологическая безопасность и т.п. Одновременно в большинстве развитых стран уменьшилась степень регулирования в вопросах контроля над рождаемостью, аборт, разводов, сексуального поведения.

Хотя регуляторная политика во всем мире характеризуется целым рядом общих черт, конкретные государства существенно отличаются друг от друга «профилирующими» политическими программами. Эти отличия обусловлены не только степенью индустриализации или урбанизации данного государства, но и системой ценностей. При изучении государственной политики мы описываем и объясняем различия, существующие между политическими системами, с помощью следующих вопросов:

1. Какие именно аспекты поведения и взаимодействия людей подлежат регулированию и до какой степени? Регулирует ли государство

такие вопросы, как семейные отношения, экономическая, религиозная, политическая деятельность, возможность смены местожительства, профессиональная деятельность, защита личности и собственности? Эти вопросы очерчивают *сферу применения* государственного регулирования.

2. Какие меры применяются для того, чтобы принудить или убедить граждан подчиниться? Использует ли государство средства морального убеждения, систему финансового поощрения или взыскания, лицензирования определенных видов деятельности, физического ограничения свободы или наказания, либо другие насильственные методы? Эти вопросы помогают нам понять *инструменты*, или *механизмы*, регулирования.

3. Какие социальные группы подлежат регулируемому воздействию государства, существуют ли процедурные ограничения этого регулирования и как осуществляется защита прав? Применяются ли эти санкции единообразно или существует дифференцированный подход к различным лицам и группам? Есть ли у них право опротестовать примененные к ним меры? Эти вопросы позволяют установить *субъекты* регулирования.

Все современные государства используют санкции, но степень этого использования отражает различия в укоренившихся ценностях, в преследуемых целях и стратегических средствах их достижения. Один аспект регулирования особенно важен для политических намерений — это контроль правительства над участием граждан в политической деятельности и над средствами коммуникаций. В предшествующих главах подчеркивалось, что именно наличие политической конкуренции определяет, насколько демократична та или иная политическая система. Существует широкий спектр режимов — от авторитарных, ставящих под запрет организацию партий, добровольных ассоциаций и свободу информации, до демократических, где эти права соблюдаются и защищаются. Государственное регулирование в этой сфере оказывает, таким образом, решающее воздействие на демократию.

Регулирование не всегда сводится к негативному воздействию, т.е. к подавлению прав. Наша цивилизация и все ее скрашивающие жизнь достижения также зависят от государственного регулирования, которое в большинстве стран действует в таких сферах, как неприкосновенность личности и собственности, экологическая безопасность (в том числе хранение и переработка токсичных отходов), адекватная медицинская помощь, охрана труда, предоставление равных возможностей для получения образования и приобретения собственного дома.

Табл. 7.1 на основании экспертных оценок показывает уровень политических прав и гражданских свобод в тех странах, о которых идет речь в этой книге. Политические права — это возможности граждан участвовать в выборе политических лидеров, т.е. право избирать и претендовать на ту или иную должность. Понятие «гражданские сво-

Таблица 7.1

## Рейтинг политических прав и свобод. 1998 г.

Страна	Политические права	Гражданские свободы
Бразилия	3	4
Великобритания*	1	2
Китай	7	7
Египет	6	6
Франция	1	2
Германия	1	2
Индия	2	4
Япония	1	2
Мексика	3	4
Нигерия	7	6
Россия	3	4
Соединенные Штаты	1	1

\* Рейтинг Великобритании не включает показатели по Северной Ирландии, равные 4,3.

Источники: R. Adrian Karatnycky et. al. Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. 1997–1998 (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers 1998), pp. 600–602. Ratings are as of January 1, 1998.

боды» относится к защите значительных сфер человеческой деятельности и поведения (свободы слова, печати, собраний, совести) и к соблюдению процедурной защиты (имеются в виду право на суд присяжных, гарантии против произвола и жестокого обращения). Политические и гражданские права не существуют в отрыве друг от друга. Нет государства, в котором уровень участия граждан в политической деятельности был бы высок и где при этом не соблюдались бы гражданские права, как нет государства, где при соблюдении гражданских прав уровень участия граждан в политической деятельности был бы низок. Это соотношение предполагает прочную связь между участием граждан в политической деятельности и верховенством закона, а также равенством всех граждан перед законом, которое обеспечено соответствующими процедурами. Все развитые демократические страны имеют высокий рейтинг и по гражданским, и по политическим правам, хотя Соединенные Штаты намного опережают остальных по уровню гражданских свобод. Находящиеся на другом «полюсе» Китай, Египет и Нигерия жестко подавляют как политические, так и гражданские права населения. Особенно Китай старается установить всеобъемлющий контроль над средствами массовой информации и безграничное государственное регулирование всего, что касается личности. Военное правительство, пришедшее к власти в Нигерии в 90-е годы, повинно в многочисленных нарушениях гражданских прав. Бра-

зилия, Мексика и Россия находятся в середине списка. Разумеется, рейтинги постоянно меняются: за несколько десятилетий показатели Нигерии падали и поднимались соответственно тому, как военные режимы чередовались с гражданскими. Рейтинг США вырос благодаря прокатившемуся по стране в 60-е годы движению за гражданские права.

В своей работе, посвященной государственным репрессиям 80-х годов, Стивен По и Нил Тэйт на материале 153 стран пришли к выводу о том, что демократические политические институты и жизнь в условиях мира и социального порядка лучше всего объясняют высокий уровень развития гражданских и политических прав. Авторитарные государства, а также те, которые ведут войну (с внешним врагом или гражданскую), чаще всего нарушают гражданские права. Высокий уровень экономического развития также способствует тому, что показатели получают позитивное значение [6].

### Построение сообщества и символические политические действия

Обращаясь к своим согражданам, политические лидеры часто затрагивают такие моральные категории, как мужество, отвага, мудрость и великодушие, воплощенные в историческом прошлом государства, или такие ценности и идеологемы, как равенство, свобода, дух общности, демократия, коммунизм, либерализм, религиозная традиция или обещания грядущих «воздаяний» и наград. Причины подобного обращения различны (например, стремление одержать победу на выборах или провести нужный законопроект). Однако весьма часто целью таких призывов и «символической политики» является построение единой общности, и достигается эта цель путем апеллирования к национальным чувствам народа, к гражданственности или доверию к власти.

Впрочем, служит это и другим целям — например, побудить граждан исправно и честно платить налоги, неукоснительно соблюдать закон, быть готовыми к жертвам, опасностям и лишениям. Подобные призывы приобретают особую важность в кризисные моменты. Наиболее яркими примерами могут служить речи Перикла в Афинском Собрании во время Пелопоннесской войны, речи Франклина Д. Рузвельта в наиболее тяжкий период «великой депрессии», Черчилля — в ту пору, когда после падения Франции Британия в одиночку сражалась с Гитлером. Однако «символическая политика» имеет немалое значение и не в столь экстремальных обстоятельствах. Распространенной антиинфляционной мерой является призыв к предпринимателям и профсоюзным лидерам не взвинчивать цены и зарплаты. Строительство общественных зданий, возведение памятников, проведение праз-

дничных шествий и гуляний, воспитание школьников в духе гражданственности и патриотизма — все это призвано укреплять в населении сознание легитимности власти и уверенности в том, что она справится с задачами государственной политики.

## Результаты: внутреннее благосостояние

Хотя мы в состоянии описать политику, проводимую различными государствами в сферах извлечения, распределения и регулирования, предсказать, каковы будут результаты этой политики, возможно не всегда. Какое воздействие окажет она на жизнь граждан? Замыслы политических лидеров могут не сбыться из-за непредвиденных происшествий в экономике, сфере международных или социальных отношений. Так, эффект от снижения налогов, призванного увеличить потребление и стимулировать рост экономики, сводится к нулю повышением цен на нефть. Увеличение бюджетных ассигнований на здравоохранение может оказаться неэффективным из-за повышения расценок на медицинскую помощь или из-за того, что ею не в состоянии будут пользоваться наиболее нуждающиеся. Иногда тот или иной политический курс имеет непредвиденные и нежелательные последствия. И потому, желая оценить эффективность государственной политики, мы должны рассматривать наравне с разработкой и внедрением политических программ и те результаты в области повышения уровня благосостояния, которые уже существуют «на сегодняшний день».

В табл. 7.2 приводятся показатели благосостояния и здоровья в ряде государств. Табл. 7.3 представляет данные по таким параметрам, как продолжительность жизни, детская смертность, уровень рождаемости. Табл. 7.4 демонстрирует доступ к средствам связи и информации (телефон, пресса, телевидение, компьютер). В табл. 7.5 сопоставляются страны, находящиеся на разном уровне экономического развития, в качестве критериев используются те усилия, которые они прилагают для совершенствования системы образования, и то, насколько они в этом преуспели. Эти социально-экономические выкладки помогают понять, каким образом воздействуют на человеческую жизнь и на реализацию заложенных в ней возможностей старания властей и частных лиц в обществах, имеющих разный уровень экономического развития и разное социальное устройство и культуру. Учитывая то, что природные ресурсы и социоэкономическая структура ограничивают достижение результата, от усилий властей и частных лиц зависит очень многое.

В главе 1 мы видели, что наиболее неравномерное распределение дохода происходит в развивающемся государстве со средним уровнем дохода (характерный пример — Бразилия), тогда как в передовых рыночных странах и в развивающихся странах с низким уровнем дохода (например, в Индии) распределение происходит более равномерно.

Таблица 7.2

Уровень благосостояния населения в рассматриваемых странах. 1989—1996 гг.

Страна	Рост личного среднедушевого потребления в процентах	Число граждан, получающих менее 2 долл.	Доступ к безопасному водоснабжению (в процентах), 1995 г.	Доступ к средствам гигиены (в процентах), 1995 г.
Бразилия	0,0	43,5	72	41
Британия	1,7	данных нет	100	96
Китай	4,5	57,8	90	21
Египет	1,3	51,9	64	11
Франция	1,1	данных нет	100	96
Германия	данных нет	данных нет	данных нет	100
Индия	1,6	88,8	81	29
Япония	данных нет	данных нет	данных нет	85
Мексика	0,1	30,6	83	66
Нигерия	1,7	59,9	39	36
Россия	данных нет	10,9	данных нет	данных нет
США	1,1	данных нет	90	85

Источники: World Bank. World Development Report 1998—99 (New York, Oxford University Press, 1999), table 2, pp. 192—93; table 4, pp. 196—97, table 7, pp. 202—203.

Таблица 7.3

Показатели состояния здоровья. 1995—1996 гг.

Страна	Бюджетные ассигнования на здравоохранение в процентах к ВВП	Продолжительность жизни (мужчины), 1996 г.	Продолжительность жизни (женщины), 1996 г.	Детская смертность на 1000 чел.	Рождаемость	Уровень смертности среди рожениц (число случаев на 100 000)
Бразилия	2,7	63	71	36	2,4	160
Британия	5,8	74	80	6	1,7	9
Китай	2,1	68	71	6	1,9	115
Египет	1,6	64	67	33	3,3	170
Франция	8,0	74	82	5	1,7	15
Германия	8,2	73	80	5	1,3	22
Индия	0,7	62	63	65	3,1	437
Япония	5,7	77	83	4	1,4	8
Мексика	2,8	69	75	32	2,9	110
Нигерия	0,3	51	55	78	5,4	1000
Россия	4,1	60	73	17	1,3	53
США	6,6	74	80	7	2,1	12

Источники: World Bank. World Development Report 1998—99 (New York, Oxford University Press, 1999), table 2 and 7, pp. 202—203.

В своих работах, посвященных истории экономики в Европе, Саймон Кузнец показал, что на ранних стадиях индустриализации распределение дохода происходит менее равномерно, а на поздних — вновь вплотную приближается к равномерному [7]. «Кривая Кузнеца» объясняется общими тенденциями экономической и политической модернизации. На ее начальных этапах происходит рост промышленности и коммерческого сельского хозяйства, а крупный аграрный сектор отстает. На более высоких уровнях экономического развития он сокращается в размерах по сравнению с промышленностью и сферой услуг. Кроме того, когда в демократических странах профсоюзы и политические партии достигают определенной степени зрелости, они проводят законы, которые посредством налогов, заработной платы и дистрибутивной политики оказывают воздействие на распределение доходов.

Экономическое развитие страны влияет на бюджетное финансирование системы здравоохранения, на оборудование медицинских учреждений, улучшение санитарных условий, на возможность пользоваться пригодной для питья водой, на доступ к окружающему миру благодаря дорогам и связи. В 80-е годы на здравоохранение из бюджета экономически развитых стран приходилось в среднем 469 долларов на душу населения, тогда как в развивающихся странах — лишь 11 долларов. В развитых странах один врач обслуживал в среднем 398 человек, в развивающихся — 2043. В развитых странах 97% населения имели доступ к безопасным источникам водоснабжения, в более отсталых их число сокращалось до 53%. Соотношение между уровнем экономического развития и здоровьем населения ярко демонстрируют данные по Нигерии: лишь 39% населения пользуются питьевой водой. Кроме того, в этой стране высокий уровень рождаемости (5,4), а средняя продолжительность жизни лишь немного превышает 50 лет, тогда как в индустриально развитых государствах — 70–80 лет. Едва ли не каждый десятый ребенок не доживает до возраста одного года; один врач приходится в среднем на 20 000 жителей, и более трети нигерийских детей в возрасте до пяти лет не получают достаточного питания.

Данные по Китаю и Индии доказывают важность правильной культурной и государственной политики. При том что обе страны имеют примерно одинаково низкий ВВП на душу населения, средняя продолжительность жизни в КНР — 69 лет, уровень детской смертности — 33 человека на тысячу новорожденных, в Индии эти показатели равны соответственно 62 и 65. Треть новорожденных в Индии появляется на свет, имея недостаточный вес, две трети детей в возрасте до пяти лет недоедают, тогда как в Китае их количество равно соответственно 9 и 21%.

Несмотря на то что уровень детской смертности и количество детей, имеющих недостаточный вес, значительно ниже в экономически развитых государствах, эти проблемы существуют и там. Пример тому — Соединенные Штаты. Даже на основании данных, приводимых в

табл. 7.3, где показаны лишь бюджетные ассигнования на здравоохранение (без учета финансирования, осуществляемого частными лицами), можно судить, что доля ВВП, которую США тратят на развитие этой сферы, больше, чем в любом другом государстве (приблизительно 16%). И тем не менее уровень детской смертности в США выше, нежели в Японии и Западной Европе, что можно объяснить большим количеством людей, живущих за чертой бедности, более широким распространением наркомании и более ограниченными возможностями доступа к медицинской помощи. Как показано в табл. 7.3, исключительных успехов в сфере здравоохранения достигла Япония: там самая высокая продолжительность жизни и самая низкая детская смертность. В то же время уровень рождаемости (1,4) свидетельствует о сокращении населения. (Показатель, близкий к значению 2,1, говорит о стабильности демографической ситуации, а любое превышение этой цифры — об «опережающем росте» населения, который в бедных странах сводит на нет эффект роста экономики.) Процент новорожденных, имеющих недостаточный вес, в Японии самый низкий, что демонстрирует преимущества материального благополучия.

Табл. 7.4 дает представление о коммуникационной инфраструктуре. Если в развитых странах практически каждая семья проживает в электрифицированном доме, то в таких странах, как Индия и Еги-

Т а б л и ц а 7.4

Средства коммуникации и информации. 1994–1997 гг.

Страна	Газеты	Телевизоры	Телефоны	Ученые и инженеры, занятые исследованием и развитием (на 1 млн. чел.)	Персональные компьютеры
Бразилия	45	289	96	165	18,4
Британия	351	612	528	2417	192,6
Китай	23	252	45	537	3,0
Египет	64	126	50	458	5,8
Франция	237	598	564	2537	150,7
Германия	317	493	538	3016	233,2
Индия	данных нет	64	15	151	1,5
Япония	576	700	489	5677	128,0
Мексика	113	193	95	95	29,0
Нигерия	18	55	4	15	4,1
Россия	267	386	175	4358	23,7
США	228	806	640	3732	362,4

Примечание: кроме случаев, оговоренных особо, данные приводятся из расчета на 1000 человек.

Источники: World Bank. World Development Report 1998–99 (New York, Oxford University Press, 1998), table 19, pp. 226–227.

пет, таких семей насчитывается лишь около половины. Если в развитых странах телефон приходится в среднем на каждых двух граждан, то в Нигерии — четыре на каждую тысячу. Высокая плотность дорожной сети облегчает доступ к продуктам материальной и идеологической сфер, тогда как низкая — затрудняет его, что характерно для таких стран, как Индия, Нигерия и Китай. Телевидение получило широкое распространение даже в странах, достигших среднего уровня развития (например, в Бразилии и Мексике), но компьютеры за пределами «зон» высокоиндустриальных государств встречаются значительно реже: если по количеству телеприемников США превосходят Бразилию менее, чем втрое, то по количеству персональных компьютеров — в 20 раз.

Табл. 7.5 обрисовывает ситуацию в сфере образования. Первая колонка, содержащая сведения о правительственном финансировании (в процентном соотношении к ВВП), дает общее, «грубое» представление о том, насколько приоритетной является эта статья расходов для того или иного государства. Следует, однако, помнить, что здесь в расчет не принимаются частные школы — в некоторых странах явление распространенное. Такие государства, как Египет, тратят на образование долю ВВП, сопоставимую с расходами индустриально развитых государств, и отсюда мы вправе сделать вывод о том, что первые прилагают для просвещения своих граждан не меньшие усилия, чем вторые. Однако разница между теми средствами (в абсолютных цифрах и долларовом эквиваленте), которые затрачиваются на одного учащегося, в разных странах очень существенна. В сопоставлении с размерами своих ВВП Китай и Индия не слишком щедро выделяют средства в сферу образования. В Нигерии образование обязательно только для детей от 6 до 12 лет. Результаты такой политики становятся легко предсказуемы. В 1980 г. в Нигерии лишь 2% членов соответствующих возрастных групп продолжали (в том или ином виде) образование после окончания средней школы. В Египте положение лучше: 99% оканчивают начальную школу, 65% — среднюю, 17% продолжают обучение в колледжах, университетах или на курсах. Высокие показатели имеет Франция, где практически все дети школьного возраста получают начальное и среднее образование, а почти половина соответствующей популяции — высшее. В Соединенных Штатах обучение в колледже распространено еще больше.

Показатели грамотности в самом общем виде характеризуют уровень квалификации и компетентности, ясно доказывая выгоды, притекающие от инвестиций в систему образования и от ее развития. Читать и писать умеют менее двух третей населения Египта и Индии и лишь каждый шестой взрослый житель Нигерии. С другой стороны, в Китае, где ВВП столь же низок и где на образование выделяются столь же незначительные средства, количество грамотных составляет 84% населения. Большая часть женщин в развивающихся странах не-

Таблица 7.5

Образование и грамотность, 1993–1995 гг.

Страна	Бюджетное финансирование народного образования в процентах к ВВП, 1995.	Процент членов соответствующей популяции, получающих начальное образование, 1995	Процент членов соответствующей популяции, получающих образование после окончания средней школы, 1993	Процент соответствующей популяции, получающих образование после окончания средней школы, 1993	Процент грамотных старше 15 лет (мужчины), 1995	Процент грамотных старше 15 лет (женщины), 1995	Процент женщин на рынке рабочей силы
Бразилия	Данных нет	90	12	17	Данных нет	17	35
Британия	5,5	100	37	Данных нет	Данных нет	Данных нет	44
Китай	2,3	99	4	10	27	27	45
Египет	5,6	89	17	36	61	61	29
Франция	5,9	99	50	Данных нет	Данных нет	Данных нет	45
Германия	4,7	100	36	Данных нет	Данных нет	Данных нет	42
Индия	3,5	97	5*	35	62	62	36
Япония	3,8	100	30	Данных нет	Данных нет	Данных нет	41
Мексика	5,3	100	14	8	13	13	32
Нигерия	Данных нет	Данных нет	2**	79	93	93	36
Россия	4,1	100	45	Данных нет	Данных нет	Данных нет	49
США	5,3	96	81	Данных нет	Данных нет	Данных нет	46

\* Данные на 1980 г.

\*\* Данные на 1980 г.

Источники: World Bank. World Development Report, 1997, 1998–99 (New York, Oxford University Press, 1997, 1998–1999), 1998–1999 data from table 6, pp. 200–201; 1997 data from table 7, pp. 226–227.

грамотны (в Нигерии число таковых достигает ошеломительной цифры — 93%). Как это ни удивительно, утверждается, что почти две трети китайских женщин грамотны. Разумеется, к этим сведениям нужно относиться осторожно, поскольку они основываются не на истинном умении людей читать и писать, а на количестве лет, проведенных ими в школе. Высокие показатели грамотности граждан США, к примеру, противоречат результатам исследований, которые показывают довольно значительный уровень «функциональной безграмотности» среди взрослых американцев.

Расхождение между уровнями грамотности мужчин и женщин может пролить свет на положение последних. В тех странах, где женщины составляют небольшую часть рабочей силы, они, как правило, неграмотны. Изменение статуса женщин, т.е. приведение его в соответствие с современными нормами, делает их более информированными, а это в свою очередь заставляет совершать более сознательный выбор, который приводит к тому, что население становится более здоровым и устойчивым. Перед лицом бедности, болезней, при отсутствии надежного «гнезда» граждане «третьего мира» традиционно стремятся иметь многочисленное потомство для того, чтобы хоть кто-то выжил и оказал им в старости поддержку. Это «своекорыстие» вступает в противоречие с национальными интересами государства, выражающимися в ограничении рождаемости и развитии экономики. Когда женщина получает образование и/или выходит на рынок труда, она начинает сознавать выгоды небольших семей и значение, которое имеют образование и адекватная медицинская помощь.

Таким образом, табл. 7.5 показывает, какие трудности ждут тех, кто желает изменить общество даже в такой сфере, как грамотность, где вполне применимы современные методы и технологии. Бедной стране нелегко тратить значительную долю своего ВВП на образование, поскольку это отрицательно скажется на всех прочих сферах ее жизни. Доход государства, как правило, ограничен тем, что оно должно большую часть своих производительных усилий направлять на «прокорм» стремительно растущего населения. И сколь бы значительны ни были усилия, прилагаемые государством, они практически не повышают сумму средств, причитающуюся «на душу ребенка», потому что база ресурсов мала, а население растет быстро. Более того, поскольку большинство граждан старшего возраста неграмотно, «в чистом виде» эффект увеличения количества грамотных людей в стране проявляется медленно.

## Общественная безопасность

В соответствии с воззрениями Томаса Гоббса, исполнение закона, поддержание порядка, защита личности и собственности являются

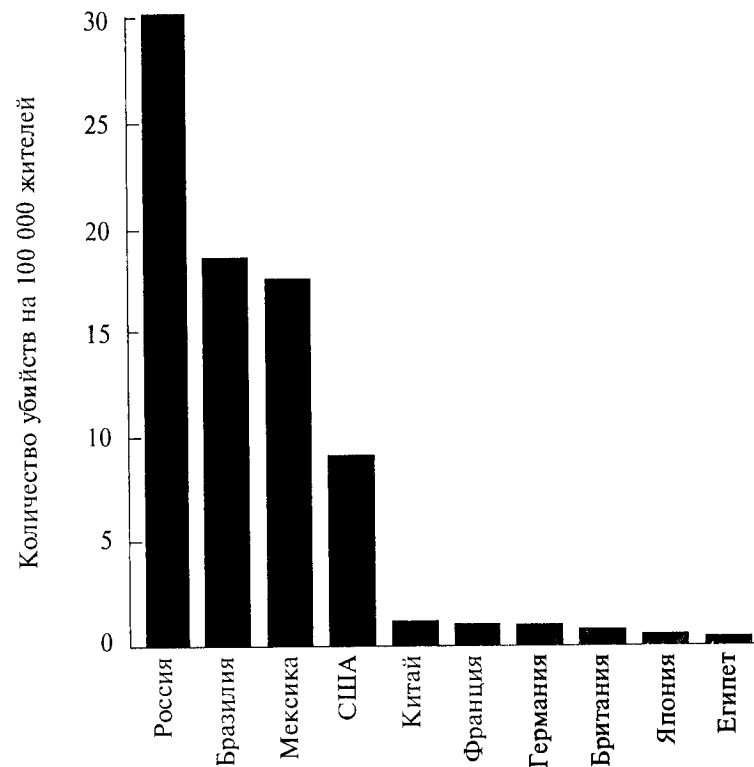


Рис. 7.5. Количество убийств на 100 000 жителей. 1987–1995 гг.

Источник: United Nations Demographic, 1996 (New York: United Nations, 1996).

основополагающими обязанностями государства. Без этого невозможно ни его экономическое процветание, ни функционирование гражданского общества, ни личная жизнь его граждан. До недавних пор как в высокоразвитых промышленных странах, так и в странах развивающихся наблюдался рост уровня преступности. Например, в Соединенных Штатах за период с 1982 по 1991 г. он составил около 15%. Во Франции в 1990 г. количество преступлений против личности и собственности почти удвоилось по сравнению с 1975 г. В России с 1985 по 1993 г. (на этот период пришелся распад СССР и преобразование всей морально-правовой системы) уровень преступности также вырос вдвое. Однако в последнее время в США и некоторых других странах наблюдается тенденция к снижению темпов роста преступности: количество убийств на 100 000 жителей, которое в 1994 г. составляло 9,4%, в 1997 г. снизилось до 6,8% (рис. 7.5). Вместе с тем в России резко возрос уровень преступлений, связанных с насилием, так что

по количеству убийств на 100 000 жителей она в три-четыре раза опережает США. Аналогичные показатели в Бразилии и Мексике также значительно выше, чем в США, тогда как в европейских странах — в Англии, Франции, Германии — они ничтожно малы по сравнению с США (в начале 90-х годов во всех трех странах 1% или ниже). Такие же показатели в Китае, а в Японии и в Египте они еще ниже.

Высокий уровень преступности характерен для крупных городов, где и проживает большинство населения современных стран. Эти цифры означают, что за последние десятилетия, несмотря на постоянно возрастающие расходы на правоохранительную деятельность, физическая безопасность граждан и имущества не обеспечивается в полной мере. При стремительно растущем уровне благосостояния и доходов одной из издержек модернизации становится тревога за свою личную безопасность, столь распространенная в урбанизированном обществе.

Можно сказать, что в каком-то смысле крупные города держат фешенебельные предместья в осаде. Наиболее выразительный пример этого дают Соединенные Штаты Америки, но подобное явление наблюдается в любой индустриально развитой стране мира, а происходит оно из совокупности взаимовлияющих изменений — материальных, структурных, культурных, моральных. Резко возросший приток мигрантов из сельской местности и из-за границы в крупные города индустриально развитых или стремительно развивающихся стран усиливает социальную рознь и порождает конфликты. Ослабление, а зачастую и разрыв семейных связей пагубно влияет на возможности современной культуры эффективно прививать молодежи стандарты поведения. Помимо прочего, в основе повсеместного упадка, в котором находятся общественный порядок и безопасность, лежат резкие «перепады» уровней обеспеченности и благосостояния, безработица, отсутствие жизненной перспективы. Положение бывших коммунистических государств осложняется еще и тем, что они в то же самое время пережили или переживают настоящий переворот во всей системе морально-правовых отношений. В развивающихся странах типа Мексики или Нигерии урбанизация стала явлением еще более взрывоопасным, а проблемы бедности и инфраструктуры — еще более острыми, чем в передовых капиталистических странах.

Начавшийся недавно спад преступности в США и во многих других странах объясняется несколькими причинами: во-первых, благодаря сильной экономике большее число молодых людей имеет возможность найти работу, во-вторых, активизировалась правоохранительная деятельность (по данным последних исследований в этой области, в Соединенных Штатах осуждены к различным срокам лишения свободы больше людей, чем где-либо в мире: примерно на полмиллиона больше, чем в коммунистическом Китае). Общее количество заключенных в Америке составляет около 1,8 млн человек, из которых 1 млн человек находятся в тюрьмах штатов, а 600 тыс. чело-

век — в муниципальных исправительных учреждениях, где они ожидают вынесения приговора или отбывают непродолжительный срок наказания. Число заключенных увеличивается на 50 тыс. человек в год. И федеральное правительство, и власти штатов стараются сократить преступность путем увеличения срока заключения. Убрав потенциальных правонарушителей с улиц, власти сумели сбить темпы роста преступности, но за счет резкого увеличения количества лиц, находящихся под стражей. Поскольку стоимость содержания заключенных возросла, многие тюрьмы были приватизированы, и принудительный труд используется частными корпорациями для извлечения прибыли. Нечто подобное происходит и во Франции, где за период с 1983 по 1990 г. количество заключенных удвоилось [8]. О том, сколь многообразные усилия прилагаются для обуздания преступности и поддержания порядка, можно судить и по соотношению количества сотрудников полиции и численности населения страны. Если в США один полицейский приходится на 350 жителей, то в Индии — на 820, а в Нигерии — на 1140. Третьей причиной снижения темпов роста преступности послужил демографический процесс — сокращение количества молодых людей того возраста, в котором и совершается наибольшее число преступлений. В связи с тем что в настоящее время в Соединенных Штатах наблюдается увеличение «криминогенной популяции», т.е. граждан мужского пола в возрасте от 15 до 25 лет, мы вправе ждать нового всплеска преступности, связанной с насилием.

## Решения и результаты в сфере международной политики

Как правило, государства заняты весьма разнообразной международной деятельностью, направленной на повышение благосостояния и безопасности. Дипломатические, экономические и военные аспекты этой деятельности могут привести к процветанию или упадку, развязать войну или сохранить мир. П. Гуревич проанализировал реакцию пяти индустриально развитых западных держав — Великобритании, Франции, Германии, Швеции и Соединенных Штатов — на три мировых кризиса (1870—1890, 1930—1940 и 1975—1985 годов) [9], показав, как именно затронули они бизнес, труд, сельское хозяйство в каждой из этих стран и какие последствия имели для проводимой ими политики и их политической структуры. Например, «великая депрессия» 30-х годов привела к усилению консерваторов в Англии, к появлению умеренно левого «Нового курса» в США, к поляризации и параличу государственной политики во Франции, а в Германии — к радикальной поляризации политических сил, вызвавшей крах демократии и появление национал-социализма. Несмотря на то что начало Второй мировой войны было обусловлено целым комплексом при-

Таблица 7.6

## Международная безопасность. 1816–1990 гг.

Страна	Срок пребывания в международном сообществе	Количество войн (без учета гражданских)	Количество потерь среди военно-служащих	Количество потерь среди гражданского населения	Общее количество потерь в год
Россия	175	19	9 700 000	12 500 000	127 000
Германия*	166	6	5 353 500	2 293 000	46 000
Китай	131	11	3 128 500	2 086 000	40 000
Франция	173	22	1 965 000	490 000	14 000
Япония	124	9	1 371 000	501 000	15 000
Британия	175	19	1 295 000	131 000	8 600
США	175	8	665 000	201 000	4 900
Египет	54	5	25 000	53 000	1 440
Индия	44	5	14 000	16 000	680
Мексика	160	3	19 000	5 000	150

\* Имеется в виду Пруссия до того, как под ее эгидой в 1871 г. произошло объединение Германии.

*Источники:* Calculated from data made available by the Inter-University Consortium for Political and Social Research. The data up to 1980 were collected by J. David Singer and Melvin for their book. *The Wages of War, 1816–1965* (New York: Wiley, 1972), pp. 275 ff. Data on civilian deaths and all data from 1980–1990 are from Ruth Leger Sivard. *World Military and Social Expenditures 1991* (Washington: World Priorities, 1991), pp. 22–25.

чин, пацифизм Великобритании, деморализация и «пораженчество» Франции, изоляционизм США, нигилизм и агрессивность Германии имели одни и те же корни — экономический кризис 30-х годов, охвативший и потрясший весь мир.

Самым значительным и дорогостоящим результатом взаимодействия государств является война. Табл. 7.6 приводит данные за период после окончания наполеоновских войн (1816 г.). Только за последние полтора столетия и без учета гражданской войны потери России (среди военнослужащих и гражданского населения) составили в среднем более 127 000 человек в год, а Германии — более 46 000 человек. С течением времени международные вооруженные конфликты обходятся все дороже: по мнению одного авторитетного специалиста, более 90% потерь после 1700 г. приходится на XX в. Войны уносят жизни не только солдат, но и мирных жителей, и число потерь среди них растет еще стремительней, особенно в тех странах, территория которых становится полем боя. Количество одновременно происходящих вооруженных конфликтов достигло наивысшего значения (с 1700 г.) в 1987 г., составив 27, а количество потерь превысило 2 млн человек, причем 80% пришлось на долю гражданского населения. К 1989 г. чис-

ло войн снизилось до 15, но лишь в одном этом году в ходе боевых действий по всему миру погибло 300 000 человек. Затем количество одновременно идущих войн вновь резко возросло до 34 (в 1992 г.), причем большая их часть шла в странах «третьего мира» [10].

Эти войны стали результатом тех территориальных изменений и передела сфер влияния, которыми характеризуется период, последовавший за окончанием «холодной войны», а также следствием этнических конфликтов, столкновений на религиозной почве, соперничества различных силовых групп и региональных военачальников («полевых командиров»). Значительное количество относительно недавних конфликтов было спровоцировано распадом Югославии и Советского Союза. Целый ряд этнических войн прошел в африканских странах. После «холодной войны» ООН получила возможность реализовать свою миротворческую деятельность, которой раньше препятствовало противостояние Советского Союза и Соединенных Штатов. Тем не менее эффективность миротворческой деятельности ООН зависит от того, будет ли найден консенсус между великими державами. Именно этим консенсусом можно объяснить успех операции «Буря в пустыне», проведенной в 1991 г. во время войны в Персидском заливе.

Национальная безопасность обходится очень дорого. Расходы на оборону в некоторых странах не уступают расходам на образование и здравоохранение. Хотя после распада СССР уровень оборонных расходов снижается, нельзя гарантировать, что это снижение продолжится и ощущение международной безопасности, которое стало распространяться в конце 80-х годов и в 90-е годы, будет подкреплено реальными событиями.

## Политические блага и ценности

Перед тем как сравнивать и оценивать государственную политику, проводимую в различных политических системах, необходимо привлечь во внимание политические ценности, которые и определяют различия в политических программах. Это возвращает нас к рассматривавшемуся в главе 1 вопросу о том, выполнению каких целей служит власть. Деятельность государства должна соответствовать по крайней мере трем важным критериям. Прежде всего, это *справедливость*. Нам бы хотелось, чтобы политика, проводимая государством, была справедливой. Сложность в том, что разные люди по-разному определяют это понятие. По мнению одних, складываются ситуации, когда справедливость требует, чтобы власть относилась ко всем гражданам одинаково (это вызывает аналогию с тем, как члены семьи пытаются поровну разделить аппетитный пирог). В других ситуациях справедливость требует, чтобы к каждому гражданину относились в соответствии с его заслугами или его вкладом (это напоминает систему оце-



нок в школе). В третьих — справедливость вроде бы означает, что отношение к гражданам зависит от их потребностей и нужд (например, при оказании медицинской помощи). Таким образом, понятие справедливости охватывает и одинаковое отношение к гражданам, и награду по заслугам (пропорционально вкладу в общее дело), и отклик на их потребности и нужды. Многие аспекты дистрибутивной политики (например, системы пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования в США) представляют собой некую комбинацию этих критериев. Тем не менее, спору о различных концепциях справедливости не видно конца. Впрочем, как бы ни трактовалось это понятие, в большинстве случаев справедливость исключает такие категории, как *произвол* или *пристрастие*. Вряд ли кто-нибудь из нас сочтет справедливым, если должностные лица будут бросать жребий, определяя, кому сидеть в тюрьме или получать пенсию, или если подобные решения они будут принимать, основываясь исключительно на личных связях или собственных умозаключениях.

Политика власти должна также быть *результативной и эффективной*. Мы отдаем предпочтение результативной политике, т.е. такой, которая в самом деле ведет к намеченной и желанной цели, а не политике, которая этой цели не достигает. Эффективность означает, что власть должна реализовывать свои планы с наименьшими затратами и издержками. Большинство из нас скорее выберет (при прочих равных условиях) правительственные ведомства с четкой структурой и небольшим бюджетом, нежели громоздкие и дорогостоящие организации. Окончательным критерием здесь будет служить отстаивание и сохранение *свободы*. Как наверняка напомнят нам анархисты, либертариисты и все, кто скептически относится к идее государственной власти, первостепенной задачей государственной политики является утверждение и защита свободы, прав человека и политических прав. Из двух одинаково справедливых и продуктивных политических программ мы выберем ту, которая в большей степени уважает права и свободы граждан.

Нелегко решить, какая из противоречащих друг другу ценностей должна превалировать. Однако разграничительной чертой между различными культурами, партиями и политическими философиями (идеологиями) служит именно приоритет, отдаваемый либо свободе, либо справедливости, либо эффективности. Одно общество или группа граждан может ценить справедливость больше свободы; другое или другая — сделать противоположный выбор, действуя в соответствии с известным лозунгом «Свобода или смерть!».

Эта книга построена на концепциях системы, процесса, политического курса. Мы вправе представить себе ценности как своеобразные «политические блага», соотносящиеся с каждым из этих трех уровней анализа, первый из которых по издавна сложившейся традиции особое внимание уделяет трем параметрам — порядку, предсказаемо-

сти, стабильности. Граждане являются более свободными и способны поступать более рационально, если живут в условиях стабильного и предсказуемого общества. Эти условия мы назовем «системными ценностями», поскольку в них отражается функционирование и эффективность целого ряда политических институтов. Одни люди жаждут перемен и новых возможностей, другие — переменны отвергают и тяготеют к стабильности. Политическая нестабильность — конституционные кризисы, частая смена правительств, беспорядки, демонстрации и т.п. — нарушает душевное равновесие граждан и может привести к гибели людей и к разорению страны.

Аналитики, принадлежащие к другой школе, ставят во главу угла ценности, имеющие отношение к политическому процессу — к участию граждан в политической деятельности и к свободной политической конкуренции. В русле рассуждений этой школы, демократия хороша, а авторитаризм плох именно потому, что эти системы предоставляют гражданам разные возможности для участия в процессе, а не потому, например, что демократия способствует достижению лучших результатов в экономике. И наконец, сторонники третьего подхода сосредоточивают все внимание на таких результатах (продуктах) политической деятельности, как экономическое благосостояние, качество жизни, личная безопасность. Политическая система, обеспечивающая процветание и безопасность, устраняющая неравноправие, заботящаяся о сохранении окружающей среды, становится идеалом независимо от того, какой политический процесс привел к подобным результатам. Не пытаюсь определить, кто победил в этой дискуссии, мы признаем важность каждого из этих «политических благ».

Табл. 7.7 наглядно представляет наш трехуровневый анализ политических систем, приводя перечень политических или иных ценностей.

*Системные ценности* имеют отношение к исправному функционированию и предсказуемости политических систем с их способностью приспособливаться к внешним изменениям. «Регулярность» и способность к адаптации — категории в чем-то конфликтующие. Бывают эпохи, когда порядок и стабильность должны доминировать над всем прочим: например, после Первой мировой войны в США, где президентом в ту пору был Уоррен Хардинг, наступил подобный период, который получил название «возврат к нормальной жизни». Аналогичные «демобилизационные» процессы протекали в американском обществе и по окончании Второй мировой войны и войны в Корее. Напротив, 30-е и 60-е годы, когда расширялась сфера действия государственной власти, можно назвать периодами перемен и адаптации. Впрочем, упор на перемены и адаптацию может быть расценен и как призыв сократить сферу вмешательства государства, как было в Великобритании в пору правления кабинета Тэтчер или Договора с Америкой, провозглашенного республиканской партией США в 1994–1995 гг.

*Процессуальные ценности* включают в себя участие граждан в по-

Таблица 7.7

**Политические ценности**

Уровни политических ценностей	Виды ценностей	Содержание и примеры
Системный уровень	Сохранность системы  Адаптационные свойства системы	Стабильность и предсказуемость процессов, протекающих во внутренней и внешней политике Способность к структурной и культурной адаптации к меняющимся внешним условиям и к ответу на появляющиеся вызовы
Процессуальный уровень	Участие в политических действиях  Согласие и поддержка Процедурное правосудие	Служит средством реализации внутренней и международной политики; в тех случаях, когда встречает благожелательный отклик, непосредственно продуцирует чувство достоинства и ощущение силы Исполнение гражданского и патриотического долга Одинаковые для всех юридические процедуры и равенство всех перед законом
Уровень реализации политики	Благосостояние  Безопасность  Свобода	Рост среднедушевого дохода; количественный рост и улучшение качеств систем здравоохранения и социальной помощи; справедливая дистрибутивная политика Неприкосновенность личности и частной собственности; общественный порядок и национальная безопасность Отсутствие регулирования, защита права на частную жизнь, уважение к автономному существованию других индивидуумов, групп и государств

литической деятельности, поддержку власти и процедурное правосудие. Мы ценим участие граждан в политической деятельности не только как средство воздействия на власть, но и само по себе, поскольку оно способствует формированию гражданской зрелости и достоинства.

Согласие с властью и поддержка ее также могут быть признаны ценностями, ибо индивидуум отвечает на побуждение служить другим, а это служение может стать одним из самых благотворных жизненных переживаний. Президент США Джон Ф. Кеннеди в своей инаугурационной речи, призывая сограждан не подавлять в себе побуждения к служению и самопожертвованию, сказал: «Не спрашивайте, что может сделать для вас ваша страна; спросите, что вы можете сделать для страны». Процедурное правосудие (суд присяжных, неприкосновенность личности, недопустимость жестокого или необычного наказания) — это еще одна важнейшая процессуальная ценность, при отсутствии которой у граждан появляются гораздо более веские основания бояться власти.

Блага, появляющиеся при реализации той или иной политики, включают в себя благосостояние, личную и национальную безопасность, известную степень свободы от вмешательства в частную жизнь. Право на ношение оружия, подтвержденное Второй поправкой к Конституции США, с недавних пор стало предметом ожесточенной полемики. Понятие «свобода» иногда рассматривается лишь как право на невмешательство со стороны государства, тогда как это — нечто большее, чем запрет на государственное регулирование или иное вмешательство, поскольку частные лица и организации также способны вторгаться в частную жизнь и таким образом посягать на свободу. В этих случаях именно вмешательство государства оберегает ее. Целый ряд законов, направленных против расовой сегрегации и дискриминации, был принят с этой целью. Свобода действовать, создавать организации, получать информацию, протестовать — это неотъемлемый элемент эффективного участия граждан в политической деятельности, равно как и важный фактор влияния на социальное, политическое и экономическое равноправие. До краха коммунистических режимов в странах Восточной Европы и распада Советского Союза существовало распространенное мнение, будто коммунистические государства жертвуют свободой ради равенства, тогда как капитализм якобы отдает равенство во имя свободы. После известных событий конца 80-х — начала 90-х годов достоянием гласности стало одно немаловажное обстоятельство: мир узнал о размахе коррупции, о системе привилегий и об экономической стагнации в коммунистическом обществе. Несмотря на то что там и вправду обменяли свободу на гарантированную занятость трудоспособного населения, именно провалы в экономике и упадок морали сделали коммунистический блок нежизнеспособным.

### Стратегические направления производства политических благ

Каждая политическая система воплощает в себе стратегию производства политических благ. Различные виды политических систем вы-

бирают разные пути производства различных сочетаний политических благ. Создатели американской конституции верили, что принцип разделения властей будет защищать свободу, Карл Маркс верил в то, что «диктатура пролетариата» приведет к правильному и гармоничному устройству общества, Муссолини — что сильный лидер будет способствовать возрастанию могущества и славы державы, аятолла Хомейни — что государство и общество, организованные в соответствии с заповедями Корана и управляемые духовенством, сумеют достичь справедливости на этом свете и вечного спасения — на том.

После того как в 1991 г. Советский Союз прекратил свое существование, на какое-то время показалось, что демократия восторжествует во всем мире. В XX в. с демократией соперничало несколько политических идеологий — коммунизм, социал-демократия, фашизм, корпоративный авторитаризм и пр. Фашизм потерпел крах в результате Второй мировой войны, коммунизм, скомпрометированный невыполненными обещаниями и коррупцией, с конца 80-х годов неуклонно двигался к гибели. Большая часть режимов, ставших преемниками коммунистических, пытаются демократизироваться и ввести свободные рыночные отношения. Авторитарно-бюрократические режимы латиноамериканских стран, потерявшие поддержку и доверие граждан из-за своей жестокости и провалов в экономике, также повернулись к рынку и демократии. Государства Черной Африки после недолгого периода популистской демократии, возникшей в 60-е годы на волне национально-освободительной эйфории, вернулись к авторитаризму того или иного толка, но в последние годы вновь начали экспериментировать с демократией. Социал-демократия и демократические корпоративные режимы выжили в странах Западной Европы, хотя и не выглядели столь блестящими из-за своей связи с восточноевропейскими государствами.

Несмотря на то что демократия и рыночная экономика восторжествовали совсем недавно, совершенно не исключено, что и другие стратегии вернут себе утраченное было доверие. Ниже мы перечислим наиболее возможные политико-экономические варианты, имеющиеся сейчас в мире. Политические системы существуют в доиндустриальном, индустриализирующемся, индустриальном и постиндустриальном обществах. В главах 3, 4, 5 уже шла речь о том, что социально-экономическое развитие увеличивает политическую осведомленность граждан и способствует их более активному участию в политической деятельности. В индустриально развитых государствах должны возникать структуры, призванные использовать этот потенциал определенным образом: либо сдерживать, направлять, мобилизовывать граждан под контролем государства, либо разрешить существование соперничающих между собой политических партий, которые представляют отличные друг от друга блага и стратегии. Первый путь мы назовем авторитарным, второй — демократическим. Продолжая классифика-

цию политических систем, исходя из того, до какой степени они ограничивают роль государства в экономике, мы получим следующие варианты:

- I. Индустриально развитые государства
  - A. Демократические
    - ♦ ориентированные на свободный рынок
    - ♦ социал-демократические (ориентированные на государственное регулирование)
  - B. Авторитарные
    - ♦ консервативные
    - ♦ радикальные
- II. Доиндустриальные и развивающиеся государства
  - A. Авторитарные
    - ♦ неотрадиционалистские
    - ♦ режим личной власти
    - ♦ клерикально-мобилизационные
    - ♦ технократически-репрессивные
    - ♦ технократически-дистрибутивные
    - ♦ технократически-мобилизационные
  - B. Демократические переходного периода

### **Индустриально развитые демократические государства**

Эти государства, с одной стороны, испытывают давление, имеющее целью удержать на прежнем уровне или увеличить государственные структуры и личный доход, а с другой — сталкиваются с необходимостью аккумулировать ресурсы для экономического роста. Многие индустриально развитые демократические государства вынуждены отвечать на такие вызовы, как безработица и относительно низкие темпы роста экономики. Классическое противостояние труда и капитала осложнилось после возникновения «сервисной экономики» и проблем защиты окружающей среды. «Сервисная экономика» вносит изменения в классовую структуру общества и уменьшает влияние профсоюзов. Загрязнение окружающей среды — источники водоснабжения, почвы и атмосферы — разделяет нацию: значительная часть среднего класса возражает против роста экономики, пагубно влияющего на экологическую безопасность, тогда как не менее значительная часть рабочего класса делает иной выбор. Стоящие перед всеми передовыми демократическими странами дилеммы — и традиционный антагонизм труда и капитала, и новые проблемы охраны окружающей среды вкупе с «сервисной экономикой» — могут решаться и «рыночными» средствами (как в Великобритании при Маргарет Тэтчер или в Соединенных Штатах в пору президентства Рейгана), и «социал-демократическими» методами (как в Норвегии или Швеции).

При всех различиях политики, которую проводят и режимы, ори-

ентированные на рынок, и социал-демократические, оба этих вида демократической власти в последние десятилетия пересмотрели системы налогообложения, социальной помощи и регуляторную деятельность государства. В разряд политических вопросов первостепенной важности попала диспропорция между разросшимися и обходящими-ся чересчур дорого правительственными структурами и их недостаточной эффективностью. В Соединенных Штатах обе ведущие политические партии в своей предвыборной агитации заявляют о намерении реструктурировать и сократить правительственные ведомства: республиканцы ведут кампанию за урезание расходов и возвращение правительствам штатов их прежней власти, а демократы внедряют программу по «переформированию правительства». Проблема экологической безопасности вносит раскол в ряды как консервативных, так и левых партий. В некоторых европейских странах возникли партии «зеленых», ориентированные на сохранение окружающей среды. В 1998 г. в Германии представители этой партии впервые пусть и на правах «младшего партнера» вошли в структуру исполнительной власти, образовав вместе с социал-демократами правительственную коалицию.

### Индустриально развитые авторитарные государства

Этот тип государств существует в двух вариантах — консервативном и радикальном. До распада «системы социализма» в Восточной Европе Советский Союз, Польша и Венгрия представляли собой радикальные индустриально развитые режимы. Ныне, хотя многие из бывших социалистических стран двинулись по пути демократических преобразований и рыночных реформ в экономике, антизападные группировки в России и в таких государствах, как, например, Белоруссия и Словакия, достаточно жизнеспособны, чтобы восстановить репрессивную политику и основные черты административно-командной экономики, какой она была до 1989 г. Чем серьезней будут конфликты на этнической почве и провалы в экономике, тем вероятней будет такой вариант развития событий. Сомнительно, однако, что он будет освящен марксистско-ленинской риторикой, скорее репрессивная политика будет реализовываться под лозунгами национально-этнического возрождения. В исламских республиках бывшего Советского Союза набирают силы клерикально-авторитарные тенденции.

Примерами консервативного авторитаризма могут служить франкистская Испания (1938–1975), Греция в период диктатуры «черных полковников» (1967–1974), Чили под властью Пиночета (1973–1988), Бразилия, где в результате военного переворота установился режим хунты (1964–1985). Военные авторитарные режимы в странах Южной Европы и Латинской Америки не допускали политической оппозиции, но предоставляли известную свободу частному предпринимательству. Они стремились стимулировать экономический рост, пусть даже ценой постоянно увеличивающегося разрыва в уровнях обеспе-

ченности и дохода между различными слоями населения.

В странах с разным политическим устройством за последние годы наблюдается общая тенденция: популярность социализма и крупных бюджетных ассигнований на социальную помощь снижается, тогда как принципы рыночной экономики пользуются все большим доверием. Пока еще не ясно, временная ли это тенденция, и не «качается ли маятник» в обратную сторону, или же это доказательство того, что в 80-е годы власть государства достигла своего исторического пика. Не исключено, что процессы демократизации в странах Южной Европы и Латинской Америки объясняются экономическими успехами. Если это так, то провалы в экономике способны спровоцировать реставрацию авторитаризма. Отсюда можно сделать вывод о том, что, пока в настоящее время в недостаточно развитых индустриально странах существуют авторитарные режимы (радикальные или консервативные), было бы ошибкой сбрасывать эту категорию со счетов.

### Доиндустриальные государства

Эти страны сталкиваются с общими для всех проблемами модернизации. Можно выделить примерно семь стратегий политического развития — одну демократическую и шесть авторитарных, которые воплощаются странами, находящимися в нижней точке индустриализации.

*Неотрадиционалистские политические системы.* В странах с этими режимами особый упор делается на стабильность, на поддержание существующего порядка. Типичный пример — Саудовская Аравия и арабские эмираты, находящиеся в регионе Персидского залива. Благодаря обширным нефтяным месторождениям эти государства сумели провести модернизацию в отдельных областях (например, в военной) и откупиться от оппозиции и предотвратить недовольства. Однако вслед за экономическим развитием, основанным на продаже нефти, и обеспечением высокого уровня здравоохранения и образования для значительной части своих граждан, может прийти черед и политической модернизации (в том или ином виде), а она в свою очередь приведет к формированию политической оппозиции и к более настоятельным требованиям проведения реформ.

*Режим личной власти.* Большая часть государств так называемой Черной Африки не относится к типу неотрадиционалистских, хотя может и сохранять традиционную политическую структуру, являясь королевствами или княжествами. Колониальные режимы, из которых и возникли эти государства, были искусственными образованиями, соединявшими полиэтнические, поликонфессиональные, многоязычные элементы. Вскоре после получения независимости формально демократические режимы этих стран уступили место различным вариантам режима «личной власти» [11]. Глава государства не просто управляет им в общепринятом политическом смысле, но, приобретя

некие «права собственности» на режим, его институции и ведомства, использует все это в личных целях. В связи с таким положением вещей извлечение прибыли становится серьезной проблемой, как в случае с президентом Заира Мобуту, о котором шла речь в главе 1. Там, где подобные режимы стабилизируются, лидеры удерживают власть, действуя как полицейскими методами, т.е. подавлением, так и через патронаж, раздачу определенной доли прибыли, получаемой «по должности», и привилегий, «подкармливание» разветвленной системы клиентелы. Многие африканские государства, где установился режим личной власти, имеют низкие (или даже отрицательные) показатели экономического роста, продолжительности жизни, грамотности, состояния здоровья населения. По причине своей экономической непродуктивности такие режимы пользуются слабой легитимностью и потому уязвимы перед угрозой военного переворота.

*Клерикально-мобилизационные режимы.* В последние десятилетия и главным образом в странах, исповедующих ислам, появилась клерикально-авторитарная мобилизационная идеология. Режимы такого типа строятся по принципу теократии и стремятся побудить население к ее активной поддержке. В социальных вопросах — таких, как положение женщины или семейная политика, они занимают антисветскую позицию и жестко ограничивают гражданское общество, вводя цензуру для СМИ и подавляя своих «мирских» оппонентов. При всем их авторитаризме эти режимы нельзя считать ни традиционалистскими, ни технократическими. Они стремятся контролировать современные СМИ, использовать их в собственных интересах и очистить их от якобы присущего им аморализма. В экономике они занимают двойственную позицию, т.е. сверяют рыночные отношения с предначертаниями Корана, однако на практике почти не вмешиваются в дела банков и других экономических институтов. Эти режимы исповедуют национализм и культивируют антизападные настроения.

Эти «фундаменталистские» религиозные течения присутствуют в обеих ветвях ислама — и шиитском, и суннитском. Шиитский вариант ярче всего представлен в Иране, где мусульманское духовенство доминирует и в исполнительной, и в законодательной, и в судебной власти. Суннитская ветвь обладает сходными радикальными теократическими движениями, существующими не только на Ближнем Востоке, но также в Афганистане, Пакистане и в центральноазиатских республиках бывшего Советского Союза. Движения этого толка рвутся к власти в Египте и Алжире. Организация «Хамас», находящаяся в Газе, сопротивлялась заключению мирного арабо-израильского соглашения и поддерживает клерикально-авторитарный режим палестинского правительства. Курс этих новых движений пока окончательно не ясен, едва ли им удастся создать международную коалицию, поскольку этому может воспрепятствовать национализм и противоречия между суннитами и шиитами. Еще менее вероятно сотрудничество между религиозными

фундаменталистскими движениями мусульман, иудеев и христиан.

*Технократически-репрессивные режимы.* Эти режимы сумели обеспечить экономический рост в Индонезии и в некоторых странах Южной Африки, где они находятся у власти. Коалиция военных и гражданских технократов с бизнесменами, отстранив от участия в политической деятельности большинство населения, реализует политику, ориентированную на экономический рост и увеличение инвестиций ценой постоянно усиливающегося экономического неравенства. Этот стратегический курс избрали также правительства Сирии, Ирака и Египта. Возможно, что технократически-репрессивные режимы появятся и в тех странах, где демократизация и экономические реформы не принесли успеха.

*Технократически-дистрибутивные режимы.* Существует и еще один вариант модернизированного авторитарного режима, делающего «крен» в сторону усиления дистрибутивной функции государства и большего равноправия. Характерным примером может служить Южная Корея в период, предшествовавший ее демократизации: в этой стране граждане не принимали участия в политической деятельности, но власти поощряли не только экономический рост, но и некоторое перераспределение доходов. Аграрные реформы, быстрое развитие системы образования, ориентированная на экспорт наукоемкая индустриализация вместе с постоянными консультациями, поддержкой и давлением США — таковы отличительные особенности корейского эксперимента. Успех в экономике, судя по всему, приводит и к эффективной демократизации.

*Технократически-мобилизационные режимы.* К последней категории относятся режимы, избравшие для себя авторитарную технократически-мобилизационную стратегию. Это прежде всего индустриально неразвитые коммунистические государства и в более мягкой форме — Тайвань. В каждой из этих стран существует по одной политической партии, которая мобилизует и вовлекает граждан в политический процесс. Состязательность участия в политической деятельности уничтожена или ограничена. В наше время государств подобного типа осталось немного, но нельзя безоговорочно утверждать, что при определенных обстоятельствах их число не увеличится. Китай, Вьетнам, Северная Корея, Куба — последние из оставшихся коммунистических государств, в каждом из которых доминирует единственная партия, осуществляющая мобилизационный процесс. КНР, Вьетнам и даже Куба открыли свою экономику для рыночных отношений. КНДР, вероятно, находится в преддверии подобного же поворота в своей политике. В кругах политологов живо обсуждается, как долго еще сможет обходиться без политического плюрализма Китай, сумевший добиться весьма значительного подъема экономики (см. часть III).

Некоммунистические мобилизационные режимы значительно отличаются друг от друга в том, насколько успешно они функциониру-

Политические блага обладают одним неприятным свойством: как бы все они ни были желанны, невозможно получить их одновременно. Политическая система, чтобы иметь одни ценности, вынуждена поступаться другими. При финансировании системы образования теряется возможность направить эти средства на социальную помощь или передать их непосредственно в руки потребителей, чтобы те распорядились ими по своему усмотрению. Эти компромиссы и цена возможностей присутствуют также и в сложных решениях, касающихся долгосрочных инвестиций в противопоставлении с сиюминутным потреблением. Еще сложней соотношение таких категорий, как безопасность и свобода, стабильность и адаптационные возможности, поскольку для того, чтобы получить часть чего-то одного, приходится отдавать часть чего-то другого. Беспредельная свобода, сказал бы Гоббс, сделала бы наш мир крайне опасным местом, где сильный обижал бы слабого и где было бы трудно организовать какие-либо коллективные действия. С другой стороны, любой заключенный подтвердит, что отсутствие свободы обесценивает безопасность. Однако не только политические ценности приобретаются на основе взаимных уступок — сами эти компромиссы тоже меняют свою суть в зависимости от обстоятельств. При определенных условиях расширение свободы приведет и к усилению безопасности (например, отмена цензуры сделает ненужными уличные манифестации). При определенных условиях инвестиции в систему образования многократно окупятся в сферах здравоохранения и социального обеспечения, поскольку прошедшие обучение граждане будут лучше заботиться о себе и работать более продуктивно.

Одна из важнейших задач, стоящих перед социологией, — это определение условий, при которых компромиссы становятся благотворными или пагубными. К сожалению, политическая наука не может претворить какое-то количество единиц свобод в такое же количество единиц безопасности или социального благоденствия. А поскольку политика зачастую связана с широкомасштабным насилием, нам следует признать, что невозможно подсчитать ценность политического результата, достигнутого ценой человеческой жизни. Люди поступают так, словно умеют совершать эти претворения, однако мы как политологи можем лишь оценивать, что намеревались совершить эти люди. «Вес» тех или иных политических благ варьируется в зависимости от их контекста и от культурной среды. Преимущество четкой идеологии заключается в том, что она предоставляет людям логические схемы, позволяющие судить, какое количество одной политической ценности следует обменять на другую, создавая таким образом некую основу для того, чтобы сделать выбор. Эти схемы неприменимы, когда люди принуждены действовать в чрезвычайных обстоятельствах войны, революции, голода. Однако нет ни такой идеологии, ни

ют и как сохраняют равновесие между ростом производства и дистрибутивным равенством. Тайваню это удастся, и за последние годы его политика стала более осмысленной и взвешенной. В Мексике правит Революционно-институционалистская партия, которая уже на протяжении полувека объединяет основные группы интересов, представляющих труд, капитал и сельское хозяйство. Еще несколько лет назад казалось, что эта партия и впредь сохранит власть, однако сейчас Мексика явно находится на пути к подлинному плюрализму и построению политической системы, основанной на состязательных началах.

### Демократизация в развивающихся странах

Как только демократия сделалась тем единственным, что «у нас принято», демократизация и попытки сделать этот процесс необратимым стали главной заботой многих современных политологов. Современная трактовка переходных процессов выделяет в качестве факторов первостепенной важности руководство, выбор и «торг», отодвигая на задний план экономические и социальные факторы. Многие исследователи доказывают, что процесс демократизации может пойти там, где лидер, находясь под влиянием или под давлением демократизации, происходящей где-либо, начнет движение в «сторону демократии». Литература последнего времени весьма убедительно подчеркивает непредсказуемый и нестабильный характер переходного периода [12]. Поскольку демократические перемены до определенного момента нельзя считать окончательными и необратимыми, «демократическая консолидация» — это непереносимое условие для того, чтобы основные элиты приняли демократию, а широкие слои населения начали принимать участие в политической деятельности. В ряде исследований в число требований включается наличие «гражданского общества», которое зиждется на свободной прессе и возможности создавать жизнеспособные общественные организации, а это в свою очередь предусматривает широкое распространение грамотности и повышение экономических стандартов. В свете этих требований огромное большинство демократических режимов «третьего мира» не консолидировано в институциональном и в культурном отношениях [13]. Демократические перемены на Тайване и в Южной Корее дают основания предположить, что индустриализация, урбанизация, развитие систем образования и коммуникаций способны реально повлиять на консолидированную демократизацию [14]. С другой стороны, пример Индии, где демократический режим существует едва ли не с 1947 г., когда страна обрела независимость, доказывает, что относительно слаборазвитое государство даже при отсутствии должных экономических, политических и социальных условий способно поддерживать демократию.

такой политической науки, которые могли бы объективно решить эти проблемы.

## Ключевые понятия

Валовой национальный продукт (ВНП)	Организация экономического сотрудничества и развития
Государственная политика	Прямые и косвенные налоги
Государство всеобщего благоденствия	Распределение
Доходы и расходы центрального правительства	Регулирование
Компромиссы	Результаты
Налоговая политика	Решения
Неотрадиционалистские политические системы	Символические процедуры
	Технократические режимы
	Цена возможностей

## Рекомендуемая литература

- Almond, Gabriel A., and G. Bingham Powell.* Comparative Politics: A Theoretical Approach. New York: HarperCollins, 1996.
- Berger, Suzanne,* ed. Organizing Interests in Western Europe. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1981.
- Castles Francis G.,* ed. The Comparative History of Public Policy. Cambridge, England: Polity Press, 1989.
- Dahl, Robert.* Democracy and Its Critics. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
- Di Palma, Giuseppe.* To Craft Democracies. Berkeley: University of California Press, 1990.
- Diamond, Larry,* ed. Democracy in Developing Countries. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992.
- Flora, Peter, and Arnold Heidenheimer.* The Development of Welfare States in Europe and America. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1981.
- Goldthorpe, John,* ed. Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford, England: Clarendon Press, 1984.
- Gourevitch, Peter.* Politics in Hard Times. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986.
- Heidenheimer, Arnold, Hugh Hecllo, and Carolyn Teich Adams.* Comparative Public Policy, 3rd ed. New York: St. Martin's, 1990.
- Huntington, Samuel.* The Third Wave: Demoralization in the Late Twentieth Century. Norman, OK: Oklahoma University Press, 1991.
- Jackson, Robert, and Carl Rosberg.* Personal Rule in Black Africa. Berkeley, CA: University of California Press, 1982.
- Katzenstem, Peter.* Entail States in World Markets. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985.
- Lindblom, Charles E.* Politics and Markets. New Haven, CT: Yale University Press, 1978.

- Marks, Gary, and Lanrry Diamond,* eds. Reexamining Democracy. Newbury Park, CA: Sage, 1992.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell and Arturo Valenzuela.* Issues in Democratic Consolidation. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1992.
- Olson, Mancur.* The Rise and Decline of Nations. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.
- Putnam, Robert D.* Making Democracy Work. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Schmitter, Philippe, and Gerhard Lehmbruch,* eds. Trends Toward Corporate Intermediation. Beverly Hills, CA: Sage, 1979.
- Wilson, James G.* The Politics of Regulation in the United States. New York: Basic Books, 1980.

## Примечания

1. Peter Flora and Arnold Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1981), Arnold Heidenheimer, Hugh Hecllo, and Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy*, 3rd ed. (New York: St Martin's, 1990).
2. Flora and Heidenheimer, *Development of Welfare States*, pp. 211–19.
3. Harold Wilensky, *The Welfare State and Equality* (Berkeley: University of California Press, 1975); Harold Wilensky, Gregory Luebbert, Susan Hahn, and Adenne Jameson, *Comparative Social Policy Theories, Methods, findings* (Berkeley, CA: Institute of International Studies, 1985).
4. *The Economist*, May 30, 1998, p. 19.
5. See, for example, Samuel Bnttan, *The Economic Consequences of Democracy* (London: Temple Smith, 1977); Michael Boskin, *The Crisis in Social Security* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1978); Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, CT: Yale University Press, 1982).
6. Steven C. Poe and C. Neal Tate, «Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis» *American Political Science Review* 88, No. 4 (Dec. 1994): 853–72.
7. Simon Kuznets, «Economic Growth and Income Equality», *American Economic Review* 45, (1955): 1–28.
8. World Bank, *World Development Report Infrastructure for Development* (New York: Oxford University Press, 1994), overview, pp. 1 ff.
9. Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986).
10. Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Indicators* (Washington: World Priorities, 1993), p. 20.
11. Robert Jackson and Carl Rosberg, *Personal Rule in Black Africa* (Berkeley, CA: University of California Press, 1982).
12. See, among others, Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1986); Samuel Huntington, *The Third Wave Demoralization in the Late Twentieth Century* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991); Terry Karl, «Dilemmas of Democratization in Latin America», in *Comparative Politics* (October 1990): 1–22; Nancy Bermeo, «Rethinking Regime Change», *Comparative Politics*, 22, No. 3: 359–77, Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990); Gary Marks and Larry Diamond, eds., *Reexamining Democracy* (Newbury Park, CA: Sage, 1992).
13. Larry Diamond, «Toward Democratic Consolidation», *Journal of Democracy* 5,

No. 3 (July 1994): 4–17; Lawrence Whitehead, «The Consolidation of Fragile Democracies», in Robert A. Pastor, ed., *Democracy in the Americas* (New York: Holmes and Meier, 1989); Samuel J. Valenzuela «Democratic Consolidation in Post Transitional Settings», in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and Arturo Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1992); Scott Mainwaring, «Transition to Democracy and Democratic Consolidation Theoretical and Comparative Issues», in Mainwaring et al., *Issues*; Terry Karl and Philippe Schmitter, «Modes of Transition in Latin

America», *International Social Science Journal* 138 (May 1991): 269–284. Larry Diamond, *Political Culture and Democracy in Developing Countries* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994), ch. 1; Robert D. Putnam, *Making Democracy Work* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993).

14. Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (Glencoe, IL Free Press, 1958); Seymour M. Lipset, «Some Social Requisites of Democracy», *American Political Science Review* (Sept. 1959): 69–105, Karl Deutsch, «Social Mobilization and Political Development», *American Political Science Review* (Sept. 1961): 493–514.

# Страноведение





## ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА АНГЛИИ



<b>Население</b>	58,6 млн человек
<b>Площадь</b>	94 525 кв. миль
<b>Год провозглашения независимости</b>	XII в.
<b>Год принятия ныне действующей конституции</b>	Писаной конституции не существует; страна управляется частично на основании законодательных актов парламента и частично на основании общего права и сложившейся практики королева Елизавета II
<b>Глава государства</b>	премьер-министр Тони Блэр
<b>Глава правительства</b>	английский, валлийский (число говорящих около 600 000 человек), шотландский диалект гэльского (число говорящих около 60 000 человек)
<b>Язык(и)</b>	англиканская церковь (27 млн человек), римско-католическая (9 млн человек), ислам (1 млн человек), пресвитерианская (800 000 человек), методистская (760 000 человек), сикхская (400 000 человек), индуизм (350 000 человек), иудаизм (300 000 человек)
<b>Религия</b>	

В мире «новых демократий» Англия стоит особняком, ибо представляет собой «старую демократию». В отличие от стран Восточной Европы, Латинской Америки или Азии, Англия стала демократической страной не «в одночасье», не в результате падения диктаторского режима. Демократия установилась здесь скорее как итог эволюции, нежели революции, и неспешный процесс демократизации продолжался на протяжении столетий. Верховенство права было установлено в XVII в., ответственность исполнительной власти определена в XVIII в., политические партии возникли в XIX в., а равные с мужчи-

нами избирательные права женщины получили только в XX в., хотя сам институт состязательных выборов появился за 100 лет до этого.

Эволюция английской демократии также весьма отличается от процессов, протекавших в большинстве других европейских стран, где демократические режимы чередовались с авторитарными. Какой бы долгий век ни был отпущен англичанину, он всю свою жизнь живет при одной и той же конституции, тогда как его германский ровесник — при четырех или пяти, две из которых — демократические, а две или три — антидемократические [1].

Постепенное эволюционирование политических институтов означает, что за всю историю страны представителям английского народа ни разу не пришлось собираться и решать, при какой форме правления им бы хотелось жить. (Именно так произошло в 80-е годы XVIII в. на американском конституционном конвенте, а лет двадцать назад — в десятках стран «новой демократии».) В Англии политические деятели всегда были подготовлены к тому, чтобы в неприкосновенности принять государственные институты в наследство от своих предшественников — таковы правила игры, в соответствии с которыми они вступают на свое поприще. Рядовые граждане также подготовлены к тому, чтобы не менять сложившиеся структуры власти.

Влияние британской демократии прослеживается в таких удаленных друг от друга странах, как Австралия и Канада, Индия и Соединенные Штаты Америки. Подобно тому как в 1831 г. Алексис де Токвиль отправился в Америку в надежде открыть тайну демократии, мы можем совершить путешествие в Англию, чтобы узнать, в чем же секрет стабильности существующей там формы представительного правления. Впрочем, то, что эта модель не универсальна, доказываются теми неудачами, которыми оканчивались попытки перенести британские политические институты на почву стран, получивших независимость от Британской империи, и еще убедительней — неспособностью этих институтов стабилизировать политическую обстановку в Северной Ирландии.

## Актуальные политические проблемы

В начале нового тысячелетия премьер-министр Тони Блэр, желая создать новую Британию, потрясающую Британию «на уровне» — страну, у которой будет больше общего с миром поп-звезд, чем с миром Уинстона Черчилля, делает «Битлз» и принцессу Диану центральными фигурами ее пантеона. Однако сменить «бренд» страны несколько сложнее, чем стиль поп-группы или направление «высокой моды».

Блэр возглавил правительство в 1997 г., обещая «свежий взгляд» на политические институты и направления в политике как таковой. В личном плане Блэр-политик не был скован никакими обязатель-

ствами перед своими предшественниками на посту премьер-министра — как лейбористами, так и консерваторами, поскольку в отличие от них никогда не входил в состав кабинета, ибо пришел в большую политику относительно недавно. Более того, для победы на выборах он должен был избавиться от приверженности «старых лейбористов» к социалистическим методам в экономике и создать Новую лейбористскую партию, избравшую некий неопределенный «третий путь», образцом для которого послужила стратегия президента Клинтона.

Во имя победы на выборах Блэр побудил Новую лейбористскую партию принять многое из рыночной экономической политики, проводимой предшествующим правительством консерваторов во главе с Маргарет Тэтчер. В программном заявлении лейбористов Блэр провозглашал: «Мы гордимся тем, что ныне являемся партией современного, динамично развивающегося бизнеса, партией, отстаивающей закон и порядок, партией семьи и партией, которая обещает не увеличивать подоходный налог [2]». Новое лейбористское правительство, руководствуясь моделью, предложенной Клинтонем, приступило к реализации программы «От пособия — к зарплате» и при этом не только не отказалось от антиинфляционной политики консерваторов, но и продолжало проводить ее еще более интенсивно, сохраняло строгий контроль за расходованием государственных средств и ввело плату за обучение в университетах.

Люди среднего возраста требуют совершенствования системы здравоохранения, люди интеллектуально развитые настаивают на улучшении системы образования для своих детей, а процветающее общество не приемлет диссонанса между повысившейся комфортабельностью жилья и неблагоприятной экологической обстановкой. Но высокие стандарты стоят дорого. Неолейбористское правительство пытается усовершенствовать систему социальной политики, обойдясь при этом без крупных капиталовложений благодаря достижению более высокой эффективности, нежели та, которой удалось добиться правительству «прагматичных» консерваторов, на протяжении восемнадцати лет стоявших у власти. Это должно произойти при помощи централизации управления и контроля. Справа лейбористы подвергаются нападкам консерваторов за недостаточно радикальную поддержку частной инициативы. Слева правительство критикуют либеральные демократы за то, что оно не увеличило налоги, что позволило бы инвестировать в систему здравоохранения и образования более значительные средства и тем самым поднять их уровень. Тони Блэра не смущает эта критика: он полагает, что, находясь в центре, обретет поддержку большинства и обеспечит свое переизбрание.

Для неолейбористского правительства важнейшим приоритетом становятся конституционные реформы. Конечная цель — привести к власти народ. Члены палаты лордов теряют свое наследственное право заседать в верхней палате парламента. Ряд законов о деволуции при-

вел к созданию в Шотландии собственного парламента, а в Уэльсе возникло менее влиятельное, но достаточно представительное законодательное собрание. Однако шотландские националисты требуют независимости. А стремление премьер-министра контролировать руководство Лейбористской партии в новой Уэльской Ассамблее вызвало разногласия в его собственной партии. Был принят закон о первых в истории Англии всеобщих выборах лондонского мэра, но премьер-министр сам способствовал возникновению конфликта: когда в качестве своего кандидата партия собиралась выдвинуть на этот пост популярного парламентария-лейбориста, Блэр возражал против этого, мотивируя свое «вето» тем, что тот придерживается слишком левых взглядов. Покуда его правительство всячески пропагандирует децентрализацию, оппоненты утверждают, будто премьер «зациклен на централизованном управлении», но осуществляет его через партийный аппарат.

Демократия предусматривает ряд процедур, необходимых для решения тех или иных задач; политик, одержавший победу на выборах, должен будет за срок своего пребывания в должности иметь дело с проблемами, которые не исчезнут сами собой после того, как избиратель поставит в бюллетене крестик напротив его фамилии. В наше время глава правительства располагает значительно меньшей, чем ему хотелось бы, свободой выбора. Нравится ему это или нет, но премьер-министру приходится сталкиваться с теми же проблемами, что и его предшественникам. Уличная преступность, хоть и не идет ни в какое сравнение с масштабами США, продолжает расти, и это не может не тревожить англичан, к какой бы партии они ни принадлежали. Правительство Блэра отвечает на эту тревогу обещаниями с одинаковой беспощадностью бороться и с самой преступностью, и с причинами, ее порождающими. Принятые властями меры вызвали со стороны поборников защиты гражданских свобод обвинения в чрезмерной «суровости».

Происходящие в мире перемены ставят важный вопрос, который можно сформулировать так: «К чему отнести Англию?» В политическом отношении это — центральная часть Соединенного Королевства, образованного союзом Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, которые объединены под властью британской короны и имеют единый, находящийся в Лондоне парламент. Поскольку население Англии составляет пять шестых населения Соединенного Королевства, то ее можно считать важнейшей составляющей этого образования.

В географическом отношении Англия является частью Европы, но ее островное положение сделало обособленность одной из заметнейших черт национального характера. При том что не существует иного, кроме Европы, континента, к которому можно было бы отнести Британские острова, англичане обычно не склонны считать свою страну частью Европы. Соединенное Королевство является членом Европейского союза, но с определенными ограничениями. К примеру, оно

отказалось перейти на новую, общеевропейскую валюту. Тони Блэр провозгласил, что в переговорах по Европейскому союзу будет «в первую, вторую и какую угодно очередь» отстаивать британские интересы. Тем не менее новые люди, пришедшие к власти, не вправе отказаться от прежних обязательств: обещание премьер-министра «дать новый старт в Европу» не принимает в расчет того, что в течение многих десятилетий заключались договоры, по которым британское правительство должно выполнять решения, принятые в Брюсселе, так же неукоснительно, как и свои собственные.

## Исторические ограничения

### Формирование современной Англии

Судьба каждой страны обусловлена ее историей: наследие прошлого ограничивает количество вариантов, из которых надо выбирать. И по аналогии с понятием «доисторические времена» можно сказать, что на протяжении большей части своей истории Англия была «додемократической» страной. Ее нельзя было назвать демократической в современном смысле этого слова, но все ее институты медленно эволюционировали в сторону демократии.

По сравнению с европейскими соседями Англии, можно сказать, повезло: многие из фундаментальных вопросов управления государством были решены там гораздо раньше, чем в других странах. Еще в эпоху позднего средневековья центральная политическая власть сосредоточилась в руках монарха. В XVI в., когда король Генрих VIII порвал с римско-католической церковью и основал англиканскую, укрепился приоритет государственной светской власти над властью церковной. Борьба между королем и парламентом завершилась Реставрацией 1660 г. и Славной Революцией 1688 г. В конце XVIII в. политическая власть была разделена между престолом и парламентом путем создания системы представительного правления.

Среди современных политологов нет единого мнения по вопросу о том, когда именно сформировалась в Англии современная система правления [3]. Специалист по конституциям отнесет этот переход к 1485 г., когда возникла централизованная монархия Тюдоров; человек, изучающий историю экономики, начнет отсчет с 60-х годов XVIII в., т.е. с начала «промышленной революции», а разочарованный поборник реформ заявит, что этого вообще пока не произошло. Наиболее убедительным представляется суждение тех, кто связывает развитие современной системы правления с весьма длительным (1837—1901) царствованием королевы Виктории: именно тогда появились институты власти, призванные решать проблемы общества, которое, по мере того, как страна развивалась в промышленном отношении,

год от году становилось все более образованным, урбанизированным и все нетерпимей относилось к закосневшим традициям.

Благодаря осуществленной в 1832 г. реформе избирательные права постепенно стали получать широкие массы, и к 1885 г. правом голоса было наделено большинство англичан мужского пола. Соперничавшие друг с другом консерваторы и либералы стали проводить общенациональные выборы. К 1918 г. избирательные права были предоставлены всем совершеннолетним гражданам мужского пола и определенной категории женского. Лейбористская партия, основанная в 1900 г. для того, чтобы в парламенте были представлены работники физического труда, первой в 1924 г. сформировала «теневой кабинет», что привело к расколу в рядах либералов. В 1911 г. королевское правительство стало полностью подотчетно избираемой палате представителей; женщины были уравнены в избирательных правах с мужчинами лишь в 1928 г.

«Промышленная революция» потребовала от власти улучшения условий и безопасности жизни в городах. В середине XIX в. институты власти из аристократических придатков королевского двора превратились в систему, способную вводить в действие и осуществлять законы, касающиеся здравоохранения, образования, охраны труда, а также взимать налоги, из которых должны были финансироваться новые структуры социальной сферы. В 1906 г. правительство либералов учредило пенсии по старости и страхование на случай потери работы. В период между двумя мировыми войнами социальное обеспечение стало охватывать все более широкие круги населения. Валовой национальный продукт (ВНП) значительно возрос, а доля, запрашиваемая правительством на социальные нужды, увеличилась еще больше [4]. В 1890 г. она составляла 8%, в 1910 г. — 12%, а к 1920 г. увеличилась до 26%. Со времени окончания Второй мировой войны социальные выплаты составляли от одной трети до половины ВНП.

От возникновения современной системы государственной власти сама проблема управления страной не исчезает. В двух мировых войнах Англия оказывалась в стане победителей, однако ее политическое влияние уменьшилось. В своем политическом развитии страна после окончания Второй мировой войны прошла пять стадий.

Во время войны возглавляемое Уинстоном Черчиллем коалиционное правительство, куда вошли представители всех партий, заложило основы государства всеобщего благоденствия, имеющего смешанную экономику. Правительство для достижения победы обеспечило полную занятость работоспособного населения и, чтобы «все получали поровну», ввело нормированное продовольственное снабжение. Вехами на пути к созданию британского государства всеобщего благоденствия стали три документа (авторами первых двух были либералы, а последнего — консерватор): доклад Бевериджа по социальному обеспечению, доклад Джона Майнарда Кейнса о полной занятости (1944) и Закон Батлера об образовании (1944). Политику «справед-

ливого распределения» проводил и кабинет лейбориста Клемента Эттли, избранного в 1945 г. В 1948 г. была создана Государственная служба здравоохранения, бесплатно оказывающая медицинскую помощь любому, кто обращается туда. Угледобывающая и сталелитейная промышленность, железные дороги, компании, занимающиеся газо- и электроснабжением, были национализированы (т.е. перешли в собственность государства). К 1951 г. правительство лейбористов исчерпало свой список согласованных перемен, но проводимой им экономической политике еще предстояло добиваться процветания.

На второй стадии власть с 1951 по 1964 г. перешла к консерваторам, которым удавалось сохранять в стране социальное согласие. Правительства Уинстона Черчилля, Энтони Идена и Гарольда Макмиллана стремились убедить электорат в своей способности сохранить широко популярное государство всеобщего благоденствия. Приверженность идеям кейнсианства в деле достижения экономического роста, полной занятости и низкой инфляции, приводила к очевидному успеху. Нормирование продуктов было отменено, жизненный уровень рос по мере того, как автомобили и холодильники, обладание которыми еще недавно считалось уделом очень немногих, становились доступны широким массам и появлялись новые потребительские товары, такие, как телевизоры. Консерваторы дважды — в 1955 и 1959 гг. — одерживали победы на выборах. Однако премьер-министр Гарольд Макмиллан призывал не обольщаться успехами:

Кое-кого из нас уже начинает беспокоить вопрос: «Не слишком ли все это хорошо, чтобы быть правдой?», а точнее: «Не слишком ли все это хорошо, чтобы продолжаться?» На фоне всего этого процветания нас еще со времен окончания войны тревожит в той или иной форме одна проблема. Проблема роста цен [5].

Третья стадия началась в 60-е годы с потока публикаций на одну и ту же тему: «Что неблагополучно в Британии?» Политику преемственности стали порицать как приверженность отжившей традиции. Политики призывали к новому, активно-агрессивному стилю менеджмента. Выборы 1964 г. выиграли лейбористы во главе с Гарольдом Вильсоном, выдвинувшие расплывчатый, но броский лозунг: «Вперед с лейбористами». Правительственные учреждения переименовывались, что символизировало желание перемен ради перемен. Но в прежних министерствах сидели прежние люди, занятые все той же рутинной работой. Вопреки прогнозам, экономического роста не наблюдалось, и в 1967 г. правительство Вильсона было вынуждено девальвировать фунт стерлингов и взять кредит у Международного валютного фонда. На выборах 1970 г. лейбористы потерпели поражение.

Консервативное правительство Эдварда Хита (1970—1974) доказало, что все пороки гиперактивного управления не присущи лишь какой-то одной партии или лидеру. Планы, разработанные командами

## ВСТАВКА 8.1

### Что такое тэтчеризм

Маргарет Тэтчер — единственный британский премьер-министр, чье имя стало обозначать политическую идеологию. Она верила в сильное правительство до тех пор, пока держала его в руках. Во внешней политике — в первую очередь это касается взаимоотношений с Европейским союзом и поддержки президента Рональда Рейгана — она последовательно и твердо отстаивала национальные британские интересы (в своем понимании). Когда в 1982 г. Аргентина захватила малонаселенные Фолклендские острова (отдаленную британскую колонию в Южной Атлантике), Тэтчер без колебаний начала против агрессора войну, оказавшуюся краткой, почти бескровной и победоносной. Она также использовала свой личный авторитет против коллег по кабинету министров и чиновников. Автономии местных органов власти были урезаны за счет усиления центрального правительства, а налог на недвижимость заменен подушным, взимаемым с каждого совершеннолетнего. Тэтчер была непреложно убеждена в том, что только рынок способен избавить страну от экономических трудностей. Лауреат Нобелевской премии по экономике монетарист Милтон Фридман заметил: «Миссис Тэтчер представляет особую традицию — традицию манчестерского либерализма XIX в., свято верящего в свободную торговлю на свободном рынке». Экономическая политика администрации Тэтчер знавала и триумфы, и провалы — антиинфляционные меры увенчались успехом, но безработица возросла вдвое. Закон об индустриальных отношениях предоставлял членам профсоюза право избирать своих лидеров и решать вопрос о забастовке голосованием. Для тэтчеризма характерно использование методов бизнес-менеджмента в иных, далеких от предпринимательства, сферах — от больниц и университетов до театров с целью сокращения расходования государственных средств и снижения налогов.

советников в пору пребывания в оппозиции, осуществить не удалось. Высшее достижение администрации Хита — вступление в Европейское Сообщество — раскололо и его собственную партию, и оппозицию. Стараясь с помощью контроля над ростом заработной платы обуздать беспрецедентную инфляцию, Хит рискнул своим авторитетом, вступив в конфронтацию с Национальным союзом горняков. Возникла патовая ситуация, в результате которой промышленные предприятия из-за нехватки угля перешли на трехдневную рабочую неделю. Премьер-министр назначил выборы, призванные ответить на простой вопрос: «Кто правит страной?»

Итоги голосования, прошедшего 28 февраля 1974 г., показали, что ни одна из двух крупных партий не пользуется безусловным доверием. Число тех, кто поддерживал консерваторов, снизилось до 38%, сторонников лейбористов — до 37%, тогда как либералы более чем вдвое улучшили свои показатели, набрав 19%. Благодаря несовершенству избирательной системы лейбористы получили большинство мест в палате представителей, однако ни одна партия не добилась абсолютного большинства. Сформированное лейбористами правительство парламентского меньшинства снова возглавил Гарольд Вильсон. Повторные выборы в октябре 1974 г. дали лейбористам незначительное большинство. Правительство провозгласило «социальный договор»: рост зарплат ограничивался в обмен на увеличение выплат в социальной сфере (пенсии, пособия и пр.) В 1975 г. стало ясно, что эта политика провалилась. Безработица достигла наивысшего с 30-х годов уровня; цены выросли, в экономике начался спад. В 1976 г. Вильсона сменил на посту премьер-министра Джеймс Каллаган. Окончательный отказ от кейнсианства произошел в 1978 г., когда в надежде стабилизировать курс национальной валюты лейбористы попросили новый кредит в МВФ.

Четвертая стадия началась с победы Маргарет Тэтчер на всеобщих выборах 1979 г. Тэтчер — в ту пору единственная женщина на посту премьер-министра крупной европейской страны — решительно порвала с прошлым. Экономические провалы своих предшественников она объясняла чрезмерным стремлением достичь взаимоприемлемых компромиссов при явном недостатке уверенности в собственной правоте. «Ветхозаветные пророки не призывали: “Братья, добьемся соглашения”, — говорила Тэтчер. — Они утверждали: “Таковы мои убеждения. В это я пламенно верую. Если и ты — тоже, нам по пути”» [6]. В первую очередь Маргарет Тэтчер была уверена, что наиболее значительные сдвиги в обществе дано совершить не правительству, а рынку (см. вставка 8.1.)

Раскол среди оппонентов способствовал тому, что Тэтчер трижды подряд приводила свою партию к победе на выборах, ни разу, впрочем, не набирая больше 44% голосов. У лейбористов тон задавали воинствующие партийные активисты левого толка: их предвыборную программу 1983 г. член парламента от лейбористов назвал «самой длин-

ной в истории предсмертной запиской». В противовес им четверо бывших министров лейбористского правительства в 1981 г. образовали центристскую Социал-демократическую партию (СДП) и вступили в коалицию с Либеральной партией. Лидером лейбористов вместо Майкла Фула стал Нил Киннок, планировавший вернуть партию на прежние, левоцентристские позиции. Это возвращение было долгим. После того как Тэтчер в 1987 г. в третий раз подряд одержала победу на выборах, руководство СДП примкнуло к либералам, создав объединенную Либерально-демократическую партию, которую возглавил член парламента от либералов Пэдди Эшдаун.

Тэтчер, хотя и ратовала против увеличения государственных ассигнований на социальные нужды, все же не могла рисковать своим успехом на выборах и потому не пошла на радикальные урезания бюджета и не закрыла наиболее популярные программы. Вследствие этого расходы британского правительства продолжали расти и в «эпоху Тэтчер» и за год до ее прихода к власти составляли 39% национального продукта, а в 1984 г. возросли почти до 44% и лишь в последний «полный год» ее правления снизились до 40%. Консервативное большинство в парламенте поддерживало политику Тэтчер, но эта политика ничего не говорила ни уму, ни сердцу избирателей. Когда отмечалось десятилетие ее пребывания на посту премьер-министра, на вопрос «Одобряете ли вы “революцию Тэтчер”?» лишь одна треть опрошенных ответила положительно [7].

Между тем манера Тэтчер вести себя с коллегами по кабинету министров делалась все более авторитарной, что не могло не вызывать недовольства. В последний период его подкрепляли неутешительные опросы общественного мнения и поражения консерваторов на промежуточных выборах в парламент, когда решалась судьба нескольких неожиданно освободившихся мандатов. Осенью 1990 г. ополчившиеся на Тэтчер члены парламента от Консервативной партии устроили перевыборы лидера партии. В первом туре премьер-министр набрала больше половины голосов парламентариев-консерваторов, однако в соответствии с принятыми в партии сложными правилами избрания лидера этого не хватило для того, чтобы Тэтчер сохранила за собой должность; она предпочла не рисковать, подвергаясь унижительной процедуре повторной баллотировки, и подала в отставку. Члены палаты от Консервативной партии избрали лидером относительно малоизвестного Джона Мейджора. Он стал депутатом парламента лишь в 1979 г.

Однако в 1994 г. Мейджор с честью выдержал первое испытание выборами, и консерваторы — случай беспрецедентный! — в четвертый раз подряд сформировали правительство. Он не разделял решимости своей предшественницы проводить политику, жидущуюся на абстрактных убеждениях. Присущий ему прагматизм часто воспринимался его критиками как стремление пустить все на самотек. Тэтчеристы в Консервативной партии упрекали его за чрезмерную уступчивость в общеевропейских вопросах и за согласие подписать Маастрихтский договор, укреплявший Европейский союз. Тем не менее он осуществил идею приватизации угледобывающей промышленности и железных дорог. Вскоре после выборов 1992 г. его экономическая политика, в основе которой лежало стремление укрепить национальную валюту, провалилась под напором иностранных спекулянтов. Репутацию правительства пятнало недостойное поведение некоторых парламентариев-консерваторов, замешанных в сексуальных и денежных скандалах, хотя сам Мейджор был вне подозрений. К 1993 г. его рей-

## ВСТАВКА 8.2

### Новые лейбористы: левые, правые и центр

Неолейбористская партия — это партия идеалов и идей, свободная от устарелой идеологии. В расчет принимается лишь то, что действует. Цели — самые радикальные. Средства их достижения — самые современные.

Я хочу возродить веру в политиков и буду честен, говоря о минувших 18 годах. Кое-что консерваторы делали правильно. И это мы менять не собираемся. Перемены коснутся лишь тех сфер, где были совершены ошибки.

Я хочу видеть Британию, частью которой будет являться каждый из нас, для будущего которой все мы работаем, в которой я буду желать вашим детям той же судьбы, что и моим собственным.

Мы хотим навсегда покончить с жесткой политической борьбой между правыми и левыми, борьбой, которая на протяжении многих десятилетий раздирала нашу страну. Многие из этих прошлых конфликтов уже утратили в современном мире былую остроту и значение — конфликты между общественным и частным, работодателями и рабочими, средним и рабочим классами. Пришла пора идти дальше, двигаться вперед. Мы гордимся своей историей и тем, чего сумели достичь, однако история должна нас учить, а не сковывать\*.

\* Тони Блэр. Предисловие к предвыборной программе Лейбористской партии.

тинг был самым низким за всю историю Института Гэллага и продолжал снижаться. В июне 1995 г. Мейджор, пойдя на такой беспрецедентный шаг, как перевыборы лидера партии, одержал на них победу, но восстановить свой авторитет не смог.

Пятая стадия в политической жизни послевоенной Британии началась с того, что в 1994 г. лидером лейбористов был избран Тони Блэр. Это произошло именно потому, что ни его речи, ни биография, ни внешность не напоминали «классического лейбориста»: он и вышел не из «низов общества», и учился в привилегированной закрытой школе, а затем в Оксфордском университете, где изучал право. И идеи лейбористов он впитал не с молоком матери, ибо родители его были консерваторами, а к лейбористам примкнул под влиянием своей подруги Чери Бут (ныне его жена и очень успешно практикующий юрист). Его качества импонировали тем избирателям, которые принадлежали к среднему классу и чья поддержка была необходима лейбористам, чтобы из оппозиции перейти в правительство (вставка 8.2).

На всеобщих парламентских выборах 1 мая 1997 г. неолейбористы одержали убедительную победу, получив большинство мест в палате, хотя голосов собрали меньше, чем Маргарет Тэтчер в 1978 г. Преобладающее большинство досталось им потому, что с 1832 г. консерваторы не набирали так мало голосов.

Преимственность английских политических институтов поистине замечательна. Принц Чарльз, наследник древней монархии, водит реактивные самолеты, а по бурному морю международной экономики британский фунт стерлингов ведет канцлер казначейства — так на средневековый лад называется в Англии министр финансов. Однако эти традиционные символы порой скрывают большие перемены, происходящие в жизни Англии. Некогда парламент поддерживал королевскую власть. Теперь парламент — это прежде всего коллегия выборщиков, которая решает, лидер какой партии будет возглавлять правительство.

## Среда политики

### Пять наций под одной короной

Английская королева — самая известная в мире коронованная особа, но при этом такого государства, как Англия, нет. Субъектом международного права является Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Соединенное Королевство появилось в 1801 г., а процесс экспансии начался в XII в. Великобритания — главный элемент Соединенного Королевства — состоит из Англии, Шотландии, Уэльса. Вторая часть Соединенного Королевства — Северная Ирландия — делится на шесть графств Ольстера. Остальная Ирландия в результате восстания против британской короны, вспыхнувшего в Дублине в 1916 г., отделилась от Соединенного Королевства, образовав в 1921 г. самостоятельное государство.

Соединенное Королевство — многонациональное государство [8]. Подавляющее большинство жителей Англии считают себя англичанами, Уэльса — валлийцами, Шотландии — шотландцами, но при этом многие воспринимают себя еще и как британцы. В Северной Ирландии люди разделяют себя на две нации: большинство католиков считают себя ирландцами, а большинство протестантов — британцами.

Северную Ирландию можно считать «наименее английской» частью Соединенного Королевства. Формально — это светское государственное образование, но ее политика определяется различной национальной самоидентификацией протестантов и католиков. Протестанты, составляющие больше трех пятых населения, хотят, чтобы их страна по-прежнему была в составе Соединенного Королевства. До 1972 г. протестантское большинство управляло страной через местный парламент, находящийся в Стормонте, пригороде Белфаста. Значитель-

ная часть католического меньшинства не поддерживала этот режим, стремясь к выходу из Соединенного Королевства и присоединению к Ирландии (Irish Republic), которая считает графства Ольстера частью своей территории (о чем упомянуто в конституции страны).

С 1968 г., когда начались выступления католиков, протестовавших против дискриминации, страна обьята смутой. Демонстрации в августе 1969 г. привели к уличным беспорядкам, для подавления которых были привлечены подразделения британской армии. Незаконная Ирландская Республиканская Армия (ИРА) возродилась и в 1971 г. начала военные действия с целью отделения Северной Ирландии от Соединенного Королевства. В ответ протестанты также организовали незаконные вооруженные формирования. С августа 1969 г. жертвами политического насилия пало более 3200 человек. В процентном соотношении к численности населения количество погибших эквивалентно 110 000 человек в Британии или более 500 000 человек — в Соединенных Штатах Америки.

Политика британского правительства в Северной Ирландии была непоследовательна и беспорядочна. В 1969 г. британская армия вмешалась в конфликт, чтобы защитить протестантов. В 1971 г. с ее помощью в тщетной попытке уничтожить ИРА были без суда интернированы сотни католиков. В 1972 г. британское правительство распустило местный парламент, передав управление министерству по делам Северной Ирландии.

Для заключения соглашения по Северной Ирландии необходима поддержка как противоборствующих военизированных формирований, так и партий, признающих исключительно парламентские методы политической борьбы. В 1994 г. ИРА объявила о прекращении военных действий, и партия Шин Фейн — политическое крыло Ирландского Республиканского движения — согласилась начать переговоры. Вооруженные формирования протестантов также приостановили свою деятельность. Прошла серия предварительных переговоров, которые вел американский сенатор Джордж Митчелл как человек, не являющийся ни британцем, ни ирландцем. В страстную пятницу 1998 г. было достигнуто и направлено на референдум соглашение, предусматривающее создание выборного органа исполнительной власти и заключение пограничного договора между Дублином и Белфастом. Соглашение было поддержано огромным большинством католиков и незначительным числом протестантов. В июне прошли выборы в Ассамблею Северной Ирландии; представленные там протестанты примыкали к партиям, поддерживающим и не поддерживающим соглашение, а католики были разделены между отвергающей насилие Социал-демократической лейбористской партией (СДЛП) и Шин Фейн.

Военизированные организации приняли соглашение с тем условием, что из тюрьм будут освобождены члены этих организаций, осужденные за насильственные действия, в том числе за убийства и взры-

Распределение голосов по национальностям. 1997 г.

	Процентное соотношение голосов				
	Англия	Шотландия	Уэльс	Северная Ирландия	Соединенное Королевство
Неолейбористы	43,5	45,6	54,7	0	43,2
Консерваторы	33,7	17,5	19,6	1,2	30,7
Либеральные демократы	18,0	13,0	12,4	0	16,8
Националисты	0	22,1	9,9	89,5*	4,6
Прочие	4,8	1,8	3,4	9,3	4,7
Население (млн чел.)	48,9	5,1	2,9	1,6	58,6

\* Из них 49,3% проголосовали за пробританские юнионистские партии, поддерживаемые протестантами; 40,2% — за ирландские националистические партии (СДЛП и Шин Фейн), поддерживаемые католиками.

Источник: House of Commons Library.

вы. Боевики должны были сдать имеющееся у них оружие. Часть ирландских республиканцев отказалась от выполнения этого условия и выразила свое несогласие, взорвав в августе 1998 г. в центре североирландского города Ома бомбу, в результате чего погибло 28 человек.

Уэльс был присоединен к Англии в XVI в. и управлялся с тех пор как неотъемлемая часть страны. Наиболее характерная черта различия — это существование древнего валлийского языка. Индустриализация приблизила жителей Уэльса к Англии — если в начале века поваллийски говорило больше половины населения, то сейчас — менее четверти. В Уэльсе заметен резкий контраст между густонаселенным, промышленно развитым, англоязычным Югом и преимущественно сельскохозяйственным, немногочисленным Северо-Западом, где большинство населения говорит по-валлийски. В 1964 г. было создано отдельное министерство по делам Уэльса, и глава этого ведомства входит в состав правительства.

Шотландия некогда была суверенным королевством; после принятия в 1707 г. Акта об унии власть парламента распространяется на всю Великобританию. Однако шотландцы сохранили собственные юридические, религиозные и образовательные институты, а административное управление осуществляет министерство по делам Шотландии, глава которого является членом кабинета министров и обязан выполнять его решения [9].

Каждая из составляющих Соединенное Королевство частей проводит собственную партийную политику (табл. 8.1). На крайних позициях стоит Северная Ирландия, и британские партии не участвуют в тамошних выборах. В Шотландии соперничают четыре партии. На всеобщих выборах 1997 г. большинство голосов получила Лейбористская партия, а на втором месте оказалась Шотландская Национальная партия, отстаивающая идеи независимости. Консерваторы не сумели завоевать ни одного места. В Уэльсе за националистическую партию Плэйд Симру проголосовало менее одной десятой валлийских избирателей. Характерной особенностью Уэльса является непропорционально высокий процент голосов, отданных за лейбористов.

Упорная и длительная кампания, развернутая сторонниками революции, привела к тому, что лейбористы — крупнейшая партия в Шотландии и Уэльсе — склонились к необходимости создания независимого законодательного органа в Шотландии и предоставления Уэльсу больших административных полномочий. В 1997 г. состоялись референдумы по этим вопросам. В Шотландии из 60% проголосовавших 74% высказались за шотландский парламент и 63% — за наделение его ограниченным правом повышать или понижать налоги. В Уэльсе идея создания ассамблеи нашла поддержку лишь у 50,3% проголосовавших (при низкой активности избирателей). Это можно объяснить тем, что партия Плэйд Симру пропагандировала более широкое использование валлийского языка и тем самым вселила тревогу в те

четыре пятых населения, которые в отличие от оставшейся части не являлись двуязычными и потому опасались притеснений.

Первые выборы в шотландский парламент, наделенный властью принимать законы, определять бюджет и регулировать налоги, и в ассамблею, не имеющую законодательных полномочий, состоялись в Уэльсе 6 мая 1999 г. по системе пропорционального представительства. При 34% проголосовавших лейбористы получили 56 мандатов, но этого было недостаточно для большинства в 129-местном парламенте. Шотландская Национальная партия заняла второе место (28% проголосовавших и 35 мандатов). Консерваторы, за которых проголосовало 14 процентов, получили 18 мандатов, а либералы замыкали список (13% и 18 мандатов). Как лидер партии, получившей наибольшее число мест, Дональд Дьюэр получил предложение стать премьер-министром и возглавил коалиционное правительство, куда вошли также либеральные демократы.

В Уэльсе выборы по системе пропорционального представительства принесли лейбористам 36% голосов и 28 мандатов, чего было недостаточно для большинства в 60-местной Ассамблее. На втором месте оказалась Валлийская Националистическая партия Плэд Кимру (31% и 17 мандатов). Консерваторы получили соответственно 16% и 9 мандатов. Либеральные демократы — 12% и 6 мандатов. Лейбористы стали в ассамблее Уэльса правящим меньшинством, но вопросы законодательства и бюджетные ассигнования на социальную сферу остаются в руках британского кабинета министров.

Соединенное Королевство представляет собой унитарное государство, т.е. политическую систему, имеющую единственный источник



власти — британский парламент. В этом ее отличие от федеративных образований — таких, как США или Германия. Тем не менее институты власти в Соединенном Королевстве не единообразны. Особые административные учреждения существуют в Шотландии и Уэльсе, а деволюция усиливает их политическую легитимность, создавая всенародно избранные законодательные собрания. Что касается Северной Ирландии, то на ее территории всегда действовало особое законодательство. Однако существует и действует доктрина «территориального равноправия», т.е. пенсионное обеспечение, пособия по безработице, медицинская помощь и образование предоставляются во всех частях Соединенного Королевства одинаково.

В этой главе рассматривается политическая жизнь Англии, потому что Англия является доминирующим в структуре Соединенного Королевства элементом: там проживает пять шестых всего населения страны, а шестая часть распределена между тремя другими нациями (см. табл. 8.1). Ни одно правительство Соединенного Королевства не может позволить себе пренебречь коренными интересами Англии, а политики, желающие выдвинуться и стать членами кабинета, обязаны соблюдать нормы английского общества. Во время избирательной кампании 1997 г. Тони Блэр напоминал шотландским избирателям: «На меня как на английского парламентария была и будет возложена верховная власть» [10].

### Многорасовая Англия

На протяжении столетий в Англию из других стран Европы шел не слишком обильный, но все же значительный приток иммигрантов. Сама Елизавета II происходит из королевского дома, один из представителей которого в 1714 г. приехал из германского города Ганновера, чтобы занять английский престол. До Первой мировой войны, приведшей к всплеску антигерманских настроений, эта династия называлась Сакс-Кобург-Готской. В 1917 г. король Георг V своим указом сменил родовую фамилию и стал именоваться Виндзором.

Большая часть послевоенных иммигрантов устремлялась в Англию в поисках работы, а в конце 50-х годов к ним присоединились выходцы из Вест-Индии, Пакистана, Индии, Гонконга и других стран многонационального Британского Содружества. Численность небелого населения Соединенного Королевства возросла с 74 000 человек в 1951 г. до 3,3 млн в наши дни, что составляет около 6%. Общественное мнение неодобрительно воспринимало приток небелых иммигрантов, и это отразилось в законах, ограничивающих их численность, принятых правительствами лейбористов и консерваторов.

Новые иммигранты схожи между собой только в одном — все они не принадлежат к белой расе. Они исповедуют разные религии и относятся к разным культурам: для выходцев из Вест-Индии родными яв-

ляются английский язык и христианская традиция; иммигранты из Индии и Пакистана — это индуисты, мусульмане, сикхи, использующие английский в качестве второго языка. Немногочисленная африканская диаспора разделена по национальному признаку, а китайцы из Гонконга сохраняют свой собственный уклад. По происхождению иммигранты распределяются следующим образом: почти три пятых — это выходцы с Индийского субконтинента; чуть меньше трети — из стран Карибского бассейна или Африки и одна десятая — из Азии (в основном из Китая).

В настоящее время важнейший аспект межрасовых отношений — это позиция, занимаемая небелыми потомками иммигрантов, родившимися в Британии. Вне зависимости от страны происхождения они по-разному решают вопрос самоидентификации: 64% выходцев из стран Карибского бассейна, более трех пятых общего числа индусов, пакистанцев, бангладешцев и две пятых китайской общины [11] считают себя британцами. Были приняты законы, призванные нормализовать межрасовые отношения и меры, направленные на борьбу с расовой дискриминацией. Тем не менее, по сравнению с американским законодательством, судебное разбирательство практикуется довольно редко. Борясь с дискриминацией, правительственная Комиссия по расовому равенству занимается в первую очередь расследованием и сглаживанием конфликтов, а не привлечением к судебной ответственности.

Иммигранты и их потомки постепенно становятся весомым фактором избирательной кампании, поскольку политики, баллотирующиеся в местах их компактного проживания, осознали потенциальную важность этого сектора общества. Ныне сотни небелых советников работают в органах местного самоуправления, сформированных в значительной степени из лейбористов, пользующихся симпатиями иммигрантов-избирателей. На всеобщих выборах 1997 г. в парламент прошли девять представителей небелого населения, по происхождению которых — Индия, Пакистан, Гайана, Аден, Гана и американский штат Джорджия — можно судить о разнообразии иммигрантских общин.

### Островитянство и вовлеченность

На протяжении веков Ла-Манш был столь же реальным, сколь и символическим водоразделом между Англией и континентальной Европой. Открытие в 1994 г. тоннеля, связавшего берега Англии и Франции, не смогло преодолеть этот разрыв. По результатам опросов половина британцев вообще не считают себя европейцами, и только 23% признали, что в значительной степени или хотя бы отчасти относят себя к ним. Сообразуясь с обстоятельствами, политики заявляют о близости Англии то к США, то к странам Содружества, разбросанным по всему земному шару, то к Европе [12].

Островитянство не следует путать с изолированностью. Британия входит в состав более 125 различных международных организаций, включая ООН, Европейский союз и НАТО. На место Британской империи пришло Содружество — свободное объединение 50 суверенных государств, расположенных на всех континентах. Независимый статус его основных членов доказывается тем, что эта ассоциация больше не называется «Британским Содружеством». Страны-участницы разительно отличаются друг от друга и уровнем жизни, и языком, и культурой, и религией, и степенью своей демократичности.

Британская внешняя политика с 1945 г. представляет собой цепь военных и дипломатических соглашений. Британия является одним из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН, хотя давно лишилась былой военной мощи. Победа в 1982 г. в войне за Фолклендские острова не может считаться доказательством высокой боеспособности британских вооруженных сил, поскольку аргентинские войска, захватившие маленькую изолированную колонию, были плохо организованы. Когда Институт Гэллапа проводил опрос: «Что предпочтительней для Британии: быть ведущей мировой державой или маленькой нейтральной страной наподобие Швеции или Швейцарии?», 49% населения выбрали второй вариант и лишь 34% — первый [13].

Но если военная сила используется сейчас редко, то экономические урегулирования происходят постоянно. Англия зависит от мировой торговли, поскольку вынуждена в больших количествах импортировать продовольствие и сырье. Чтобы платить за это, Англия вывозит десятки наименований промышленной продукции, а лондонские финансовые учреждения занимаются «невидимым» обслуживанием денежных потоков. За последние 20 лет номинальная стоимость британского фунта по отношению к доллару снизилась с 2,50 доллара до менее 1,25 доллара. Ни дебаты, ни голосования в парламенте не смогли провести политику «крепкого фунта» и справиться с утечкой спекулятивного капитала из Лондона в валюты других стран. К концу 1999 г. номинальная стоимость фунта составляла около 1,63 доллара.

По мере того как Англия теряла статус мировой державы, правительство все чаще поглядывало в сторону Европы. В век реактивной авиации Ла-Манш перестал быть препятствием для путешествий на континент, тем более что проложенный по дну пролива тоннель соединил Лондон и Париж. Государственные границы — не помеха для новостных, спортивных и развлекательных программ телевидения и Интернета. Крепнут экономические контакты: к примеру, английские филиалы компании «Форд Мотор» связаны с заводами в Западной Европе точно так же, как предприятия Форда, расположенные в разных американских штатах.

Когда в 1957 г. образовалось Европейское Сообщество, Британия не присоединилась к нему, поскольку тогдашнее руководство страны считало, что проблемы ее континентальных соседей, разоренных вой-

ной, не имеют к ним отношения. В ЕС Британия вступила лишь в 1973 г., когда правительство возглавлял Эдвард Хит. По итогам общенационального референдума 1975 г. 67% англичан высказались за то, чтобы страна оставалась членом ЕС. Однако и в обществе, и среди политиков нет единодушия по вопросу о том, какую роль может и будет играть Британия в Европе. Прежде чем палата общин ратифицировала соглашения по Маастрихтскому договору, предоставляющему ЕС более обширные полномочия, резкая критика со стороны парламентариев-консерваторов заметно ослабила позиции правительства Мейджора.

Между тем значение европейской политики возросло, что символизировалось переименованием названия: Сообщество именуется отныне Европейским союзом. Большой объем полномочий, позволяющих ЕС двигаться в направлении создания единого европейского рынка, ограничивает решения, принимаемые в Лондоне. Британские министры все больше времени проводят в переговорах со своими коллегами из четырнадцати европейских стран, и эти переговоры охватывают очень широкий круг вопросов — от базовых экономических принципов до того, следует ли разливать британское пиво традиционными пинтами или необходим переход на метрическую систему мер [14].

Британское правительство не может делать вид, будто не замечает происходящих в мире перемен. Англичане не могут сделать так, чтобы их страна стала маленькой и богатой вроде Швеции или Швейцарии. Истинный выбор сегодня надлежит сделать между Англией — крупной, богатой страной и Англией — крупной, относительно бедной европейской страной. Правительствам малых стран, всегда признававшим влияние со стороны более могущественных соседей, легко и просто обменять номинальный суверенитет на членство в ЕС. Но это становится настоящим потрясением для многих британских политиков, гордящихся независимостью своей державы, ее доказанной в двух мировых войнах способностью не допустить вторжения врага, ее связями с другими государствами на многих континентах и в том числе давними «особыми отношениями» с Соединенными Штатами.

Внутри ЕС существует такое разнообразие политических воззрений, что британскому правительству не составляет труда найти союзников по любому вопросу, затрагивающему интересы Британии. Но прежде правительство должно определить, хочет ли оно задавать тон в политике ЕС, для чего придется, например, присоединиться к Европейскому валютному союзу. Около сорока лет назад американский дипломат Дин Ачесон заявил: «Великобритания перестала быть империей, а новой роли еще не обрела». Посол США в Соединенном Королевстве затем выразился еще более определенно: «Если голос Британии стал меньше значить для Парижа или Бонна, то вполне вероятно, что к нему будут меньше прислушиваться и в Вашингтоне» [15].

Для того чтобы понимать действия правительства, необходимо представлять себе, что это такое. Обычно описание правительства начинают с конституции, но зафиксированной на бумаге конституции в Англии нет: за всю ее историю обстоятельства ни разу не сложились так, что возникший разрыв с традицией побудил бы политиков записать, каким образом должна управляться страна.

Неписаная конституция Англии представляет собой совокупность парламентских актов, юридических постановлений, правовых норм и укоренившихся обычаев, определяющих правила политической игры. Это отсутствие однозначной четкости открывает простор для разнообразных толкований, и такие политики, как Тэтчер или Тони Блэр, всегда были готовы этим воспользоваться. В отличие от американского Билля о правах, предоставляющего гражданам страны письменные гарантии, подразумевается, что права англичан оберегаются заслуживающими доверия правителями. По словам Дж. А. Г. Гриффита, специалиста по конституционному праву, «конституция — это то, что получается» [16].

При сопоставлении американской и английской (неписаной) конституций становится очевидно, как мало ограничений имеется в последнем случае (табл. 8.2). Конституция США предоставляет Верховному Суду окончательное право решать, что может и чего не может делать правительство. В Англии же высшим авторитетом является парламент, в котором находящееся у власти правительство всегда может обеспечить большинство голосов. Первые десять поправок к американской конституции (Билль о правах) позволяют любому гражданину, считающему, что его права личности ущемлены, искать справедливости в суде, тогда как в Англии в аналогичной ситуации гражданин этой возможности лишен. Если для внесения изменений в американскую конституцию необходимо одобрение квалифицированного большинства штатов и членов конгресса, то неписаная английская конституция позволяет принимать изменения простым большинством голосов в парламенте или не имеющим прецедента действием находящегося у власти правительства.

Английские суды не обладают правом признавать парламентский акт неконституционным: суд может лишь рассмотреть вопрос о том, действует ли исполнительная власть в рамках своих статусных полномочий. Многие законодательные акты парламента предоставляют свободу действий кабинету министров или другим видам исполнительной власти, и суд не спрашивает, как они распоряжаются этой свободой. Если даже суд признает, что правительство неправильно применило свою власть, эффект такого судебного решения может быть сведен к нулю соответствующим парламентским актом, который «задним числом» санкционирует спорное действие правительства [17].

Сравнительные характеристики конституции писаной и неписаной

	Англия (неписаная конституция)	Соединенные Штаты (писаная конституция)
Происхождение	Средневековые обычаи	Конституционное Собрание 1787 г.
Форма	Неписаная, неопределенная	Зафиксированная, точная
Право окончательного решения	За парламентским большинством	За Верховным Судом
Билль о правах личности	Нет	Да
Поправка	Принимается обычным голосованием в парламенте; как не имеющее прецедента решение правительства	Принимается квалифицированным большинством голосов в конгрессе и законодательных собраниях штатов
Степень централизованности в принятии политических решений	Низкая	Высокая

Те, кто считает, будто британское правительство злоупотребляет своей властью, призывали к созданию настоящей конституции с эффективным Биллем о правах, который защитил бы индивидуума от произвола власти. Наперекор принципам, в соответствии с которыми консерваторы 18 лет находились у власти, лейбористское правительство 1997 г. при вступлении в должность обнародовало обещание ввести в английское законодательство положения Европейской конвенции о защите прав и свобод человека. Если правительство сдержит свое обещание, то это будет самым значительным нововведением в английской конституционной практике.

В Англии не конституция, а корона символизирует верховную власть, хотя монарх и является при этом лишь формальным главой государства. Трагическая гибель принцессы Дианы вызвала в обществе и прессе бурную реакцию, сравнимую с реакцией на убийство президента Кеннеди. Но это было событие вне политического контекста, поскольку ни ее бывший супруг, ни ее сын, принц Уильям (нынешний и будущий наследники престола), не могут надеяться на обретение какой бы то ни было политической власти. Королева Елизавета II не может повлиять на действия кабинета министров, хотя он и называется «правительством ее величества». Елизавета дает так называемое



Рис. 8.1. Структура британского правительства.

мую «королевскую санкцию» на принятие парламентского законопроекта, но она не вправе публично высказывать свое мнение о нем. Предполагается, что королева должна уважать волю парламента, которую сообщает ей лидер парламентского большинства — премьер-министр.

Из каких элементов складывается понятие «корона»? Однозначно ответить на этот вопрос нельзя. Корона — это символ, которому люди должны хранить верность. Это понятие, которое неприменимо к четко очерченной территории или конкретной человеческой общности. В идее короны сочетаются и те элементы конституции, которые силой традиции сакрализируют и мифологизируют власть, и те, которые обеспечивают эффективную работу правительства [18].

В повседневных политических разговорах англичане обсуждают не конституцию, а правительство. Этот термин достаточно многозначен (рис. 8.1). Желая подчеркнуть его монолитность и стабильность, говорят о «королевском правительстве»; чтобы заострить внимание на чертах личностных и временных, говорят о «правительстве такого-то», называя имя очередного премьер-министра; имея в виду черты, присущие той или иной партии, говорят о правительстве либералов или консерваторов. Понятие «государственные служащие» относится прежде всего к сотрудникам министерств. Собирательным понятием правительственных органов часто служит Уайтхолл (по названию лондонской улицы, на которой расположены важнейшие правительственные уч-

реждения). На короткой и узкой Даунинг-стрит находится резиденция премьер-министра. Вестминстерский дворец, где заседает парламент, т.е. всенародно избираемая палата общин и неизбираемая (наследственная) палата лордов, расположен в конце улицы Уайтхолл.

### Полномочия премьер-министра

В структуре кабинета министров его глава занимает особое положение, своеобразие которого передает латинская формула *primus inter pares* (первый среди равных). Однако, как заметил Уинстон Черчилль, «положение первого нельзя даже сравнить с положениями второго, третьего или четвертого» [19].

Верховенство премьер-министра неоднозначно. Политик, находящийся на вершине власти, далек от того, что происходит у ее подножия. Чем больше у премьер-министра обязанностей и ответственности, тем меньше времени может он уделить решению каждой конкретной задачи. Как и президент, премьер-министр становится заложником политического закона «В первую очередь — дела первостепенной важности». В число таких императивов входят:

1. *Управление партией через патронаж.* Премьер-министр может быть эгоистичен, но никогда не может работать на самого себя. Чтобы возглавить правительство, политический деятель должен быть избран лидером своей партии. Чтобы остаться на посту премьер-министра, политический деятель должен сохранить и оправдать доверие как своей партии, так и избирателей. У премьер-министра обширные возможности для патронажа: он назначает четверть парламентариев, представляющих в палате его партию, на должности министров или их заместителей — на заседаниях парламента они сидят на передних скамьях. Члены палаты, не получившие назначения в правительство, называются «заднескамеечниками»; многие из них стараются снискать расположение премьера в надежде стать членами кабинета.

При назначении на министерский пост премьер-министр может руководствоваться следующими четырьмя критериями: а) личной преданностью (награда друзьям); б) кооптированием (это способ заставить критика замолчать, предоставив ему должность и тем самым обязав поддерживать правительство); в) репрезентативностью (к примеру, назначение женщины или представителя Шотландии либо Уэльса); г) компетентностью, позволяющей вести свое ведомство в нужном направлении.

2. *Парламентская деятельность.* Премьер-министр еженедельно появляется в палате, где в течение получаса отвечает на более или менее неожиданные вопросы депутатов, в меру сил и остроумия «отстреливаясь» от аудитории, разделенной на противоборствующие группы. Не вооруженный «заготовками» своих «спичрайтеров», премьер должен либо продемонстрировать умение отстаивать курс правитель-

ства, либо лишиться поддержки парламента. Время от времени глава кабинета делает в палате заявления и принимает участие в парламентских дебатах.

3. *Общение со СМИ.* Обитатель резиденции на Даунинг-стрит обречен на публичность, которая постоянно проникнута политическими распрями и конфликтами. Телевидение позволяет премьер-министру напрямую обращаться к электорату, а СМИ неизменно обращают особое внимание на новости «с» или «о» Даунинг-стрит. Тони Блэр пошел дальше любого из своих предшественников, создав команду специалистов, обязанных подсказывать журналистам темы, которые произведут максимально позитивный эффект, а членам кабинета и парламентариям — ту линию, которой они должны придерживаться в своем общении с прессой. Постоянное и пристальное внимание СМИ — это палка о двух концах, ибо когда приходят дурные вести или когда ход парламентских дебатов указывает на то, что многие члены палаты считают решения премьера неверными, глава кабинета предстает в невыгодном для себя свете.

4. *Победа на выборах.* Премьер-министр должен одержать только одну победу — добиться своего избрания лидером партии. С 1945 г. шесть из одиннадцати премьеров — сэр Уинстон Черчилль, сэр Энтони Иден, Гарольд Макмиллан, сэр Алек Дуглас-Хьюм, Джеймс Каллаген и Джон Мейджор — оказывались на Даунинг-стрит не в результате общенациональных выборов, а получив свои места в парламенте прежнего созыва. Заняв свой пост, премьер-министр обязан уделять постоянное внимание регулярным и широко освещаемым в прессе опросам общественного мнения. Хотя личность самого премьера не претерпевает скольконибудь значительных изменений, рейтинг его популярности может колебаться в пределах 30–40 пунктов [20]. После 1945 г. состоялось 15 избирательных кампаний: премьеры восемь раз приводили правящую партию к победе, и семь раз она терпела поражение.

5. *Осуществление сбалансированной политики.* Руководить правительством — это задача в большей степени политическая, нежели управленческая. Премьер-министр, отвечающий за магистральные направления правительственной политики, не в состоянии вникать в тонкости проблем, с которыми сталкиваются полтора с лишним десятка министерств. Первостепенными заботами главы кабинета являются экономика и внешняя политика. Премьер-министр должен контактировать с главами правительств многих стран мира, бдительно следить за действиями министерства финансов, касающимися экономики, поскольку все, что происходит в этой сфере, часто оказывает влияние на популярность правительства. Премьер-министру приходится находить равновесие между концепциями внешней и внутренней политики, озвученными такими влиятельными членами правительства, как министр иностранных дел и министр финансов, и воззрениями, существующими на этот счет в партии и в парламенте, а также собственными интересами.

Премьер-министр может инициировать новый политический курс и побуждать правительственные ведомства к действию. Если выдвинутые министрами предложения кажутся ему политически спорными, он вправе потребовать более подробного анализа или вообще отклонить их. Когда премьер-министр задает неприятные вопросы или дает совет, никто из членов правительства не может проигнорировать это. Поскольку указания главы кабинета лимитированы отсутствием времени или персонала, Тони Блэр в стремлении усилить свое влияние уполномочил своих личных помощников отслеживать деятельность руководителей высшего звена.

Формально prerogatives премьер-министра всегда остаются прежними, но каждый глава кабинета по-своему видит свою работу, тем более что и работают все они в различных политических условиях (рис. 8.2). Клемент Эттли, возглавлявший правительство лейбористов с 1945 по 1951 г., отличался крайней неуступчивостью во внутриправительственных дискуссиях. Престарелый Черчилль, сменивший его на этом посту, основное внимание уделял внешней политике, практически не вмешиваясь во внутренние вопросы. Таков же был стиль и его преемника, сэра Энтони Идена. Гарольд Макмиллан, давая членам своего кабинета простор для оперативного руководства своими ведомствами, очерчивал для себя довольно узкий круг тех проблем внешней и внутренней политики, стратегию которых он определял. Алек Дуг-



Рис. 8.2. Премьер-министры и правительства с 1940 г.

лас-Хьюм был слабым руководителем, поскольку мало разбирался в экономике, тогда как в пору его правления экономические проблемы требовали особого внимания.

И Эдвард Хит, и Гарольд Вильсон поначалу выказывали приверженность активному стилю руководства, полагая, что именно в этом состоит работа премьер-министра. Однако впоследствии Вильсон проявлял больше интереса к пиару, чем к политике как таковой. Хит и в международных делах, и во внутренней политике ставил перед собой наиболее масштабные задачи. Тем не менее на выборах 1974 г. избиратели отвергли Хита с его агрессивной линией в руководстве экономикой и премьер-министром стал Вильсон, обещавший заменить конфронтацию между профсоюзами и менеджментом политическим примирением. Джеймс Каллаген, в 1976 г. сменивший Вильсона, также всегда стремился к достижению консенсуса.

Маргарет Тэтчер вела себя совсем не так, как ее предшественники. Обладая очень четкими представлениями о многих стратегических направлениях своей политики, она была готова отстаивать их, даже если они противоречили мнению ее коллег по кабинету. Сподвижники прозвали своего премьера TINA, создав аббревиатуру ее излюбленного девиза: «There Is No Alternative» («Иного не дано»). Особенно не заботясь о корректности, не принимая в расчет возражения своих министров и советников, она любыми способами добивалась принятия нужных ей решений. В конце концов этот грубовато-авторитарный, «начальственный» стиль вызвал среди ее коллег недовольство, которое и привело Тэтчер к отставке, а Джона Мейджора — на пост лидера партии и главы правительства. Однако свойственное ему стремление сгладить острые углы часто воспринималось как слабость, а дискуссии между членами правительства перерастали в трения. Дошло до того, что премьер-министр однажды назвал своих коллег «ублюдками».

Тони Блэр делал упор на «публичность», предпочитая обращаться к народу через СМИ, а не через парламент или правительство. Это вызывало обвинения премьер-министра в популизме. Хотя многое из предпринятого Блэром использовалось и его предшественниками, но в целом осуществленные им изменения представляются попыткой создать постоянно действующий предвыборный штаб — нечто напоминающее «команду» Белого дома и работающее в интересах премьер-министра. Впрочем, как показывает американский же опыт, методы управления крупными бюрократическими структурами правительства отличаются от приемов избирательной кампании.

Формально британский премьер-министр обладает меньшей личной властью по сравнению с американским президентом: тот избирается напрямую на фиксированный четырехлетний срок, тогда как премьер-министр — своими коллегами и на неопределенный срок, который не может превышать период («созыв») деятельности парла-

мента. Очевидно, что премьер-министр чувствует себя менее уверенно. Президент является бесспорным руководителем федеральной исполнительной власти и вправе отправлять в отставку членов кабинета, мало тревожась о последствиях этого. Члены британского правительства — это потенциальные соперники премьер-министра. Однако как коллективная структура британское правительство более могущественно, нежели администрация президента. Во всеоружии власти, которой наделен кабинет министров, и поддержки, которую оказывает ему парламентское большинство, премьер-министр может быть уверен, что практически любой внесенный им законопроект будет принят и, став законом, введен в действие. Американский же конгресс отклоняет многие президентские законопроекты. Премьер-министр находится на самой вершине унитарного правительства, и его власть не ограничивают ни положения, закрепленные в конституции, ни суды. Президенту США, возглавляющему исполнительную ветвь федеральной власти, не подчиняются ни конгресс, ни правительства штатов, ни муниципальные структуры, не говоря уж о судебной власти.

### Кабинет и министры Кабинета

В состав Кабинета входят министры, являющиеся членами палаты общин или палаты лордов и назначаемые премьер-министром. Таким образом, члены правительства возглавляют различные ведомства Уайтхолла, оставаясь при этом ведущими фигурами парламентского большинства. По меткому выражению Уолтера Бэйджхота, кабинет осуществляет «тесное единство, почти полное слияние исполнительной и законодательной властей» [21].

Ответственность членов кабинета требует, чтобы все министры и лица, занимающие второстепенное положение, публично поддерживали правительственные решения или хотя бы воздерживались от их публичной критики. Расставание с должностью столь болезненно в политическом смысле, что крайне редки случаи, когда министр подавал бы в отставку из-за несогласия по тому или иному вопросу. Премьер-министр старается сделать так, чтобы никто из его коллег по Кабинету, набрав «политический вес», не стал его потенциальным соперником.

Каждый министр отвечает за работу определенного правительственного ведомства, и его политическая репутация зависит от того, насколько он умеет защитить ведомственные интересы в Уайтхолле, в парламенте, в прессе, в так называемых группах давления (*pressure groups*)\*. Каждый министр рассматривает общие направления политики «со своей колокольни», и почти все они склонны молчаливо со-

\* Влиятельная группа, оказывающая воздействие на политический курс (как правило, путем закулисных маневров). — Прим. пер.

гласиться с предложениями своих коллег, предполагая, что, когда придет время, им оплатят той же монетой и поддержат их предложения.

Поскольку бюджетных средств на всех не хватает, министры борются за первоочередное финансирование своих ведомств, между которыми неизбежно возникают конфликты. К примеру, министр здравоохранения настаивает на увеличении ассигнований, тогда как министерство финансов неизменно возражает против этого вне зависимости от того, какая партия стоит в этот момент у власти. Члены Кабинета предпочитают устранять эти противоречия в узком кругу (с участием тех министров, чьи ведомства будут сильнее всего затронуты готовящимся постановлением, и под председательством лица, пользующегося доверием премьер-министра) либо в неформальных переговорах с главой правительства или соответствующих министерств, так что на заседание Кабинета в полном составе выносятся уже сбалансированная рекомендация [22].

Если кабинет министров — это краеугольный камень центрального правительства, то ведомства Уайтхолла составляют его каркас (вставка 8.3). Большая часть решений Кабинета готовится в стенах министерств, и каждое из этих решений реализуется конкретным министерством или группой министерств.

Правительственные ведомства сильно отличаются друг от друга. Так, например, численность сотрудников министерства внутренних дел приблизительно в десять раз превосходит штат министерства финансов. Однако сфера экономики так важна, что в последнем значительно больше чиновников высшего звена, а в МВД — рядовых сотрудников, что объясняется очень широким спектром его функциональных обязанностей, охватывающих работу полиции, пожарной охраны, тюремных учреждений, борьбу с незаконным оборотом наркотиков и жестоким обращением с животными, порнографией и межрасовыми конфликтами. Министерство финансов сосредоточено на выполнении одной огромной задачи — управлении экономикой. Многообразные обязанности министра внутренних дел делают его более уязвимым для публичной критики в тех случаях, когда, например, из тюрьмы совершает побег преступник, осужденный за убийство. Но работа лорда-канцлера казначейства (министра финансов) в политическом отношении важнее, поскольку экономическое положение страны влияет на исход выборов.

Министр един во многих лицах: он и политический деятель, который инициирует определенный курс, выбирая какой-то один из многих вариантов, разработанных в его ведомстве, или отклоняя все, он и «исполнительный директор» крупной бюрократической структуры, официально несущий ответственность не только за действия тысяч чиновников, но и (пусть не столь четко определенную) за исправное функционирование тех ведомств, которым Уайтхолл все чаще

### ВСТАВКА 8.3

#### Организация и реорганизация министерств

Министерства, как правило, представляют собой институты многоцелевого назначения, имеющие самые разнообразные функции. Каждое является сочетанием нескольких административных единиц, сведенных вместе в результате расширения правительственных структур и реорганизаций, проведенных для повышения эффективности, либо в результате смены политического курса, либо по соображениям политической выгоды, либо в соответствии с «духом времени». Так, например, с 1964 г. вопросами торговли, промышленности и технологии занималось министерство технологии, затем это же министерство, переименованное в министерство торговли и промышленности, впоследствии разделенное на два отдельных министерства — торговли и промышленности, которые спустя какое-то время снова слились воедино. Несмотря на смену «вывески», большая часть программ и сотрудников не менялась.

Кабинет, сформированный Тони Блэром в 1997 г., группирует министерства по следующим направлениям:

1. *Внешиполитическая деятельность*: министерства иностранных дел и по делам Содружества; обороны; международного развития.
2. *Экономика*: министерства финансов; торговли и промышленности; транспорта; сельского хозяйства.
3. *Социальная сфера*: министерства просвещения и занятости; здравоохранения; социального обеспечения; по делам культуры, информации и спорта.
4. *Территориальное*: министерства охраны окружающей среды (включая департамент, ведающий местным самоуправлением Англии, регионами и жилищным строительством); по делам Шотландии; по делам Уэльса; ведомство лорда-канцлера (главы судебного ведомства и Верховного судьи Англии); министерство внутренних дел.
5. *Право*: ведомство лорда Ченселлора.
6. *Управление делами государства*: спикер палаты общин; парламентский партийный организатор в палате общин; глава палаты лордов; канцлер герцогства Ланкастерского.

доверяет проведение социальной политики. Он же является и послом, представляющим свое министерство во «внешнем» мире — в Кабинете и в парламенте, в дискуссиях с «группами давления» и в СМИ. Не следует забывать и о том, что члены правительства, как правило, стремятся к покорению новых политических вершин. Типичный ми-

нистр должен быть специалистом не в своей области, а в парламентской политике, готовым заниматься любым видом деятельности, позволяющей продолжить политическую карьеру.

Тони Блэр, заняв пост премьер-министра, намеревался освободить Кабинет от необходимости координировать политический курс, и вместо этого взять лично на себя ответственность за те вопросы, которые способны оказать влияние на его популярность, а также за те, которые могли быть решены при участии двух или более министерств. В этом случае глава правительства становился бы «лицом, принимающим решения», а не просто третейским судьей для своих коллег по Кабинету. В качестве главы правительства премьер-министр подводит итог дискуссии. По словам Клемента Эттли, «работа премьера заключается в том, чтобы, дав каждому высказаться, понять преобладающее настроение. И потом, когда все, заслуживающее внимания, произнесено, снова вернуться к своим обязанностям и сказать: “Итак, я считаю, что Кабинет решил то-то, то-то и то-то. У кого есть возражения?” Как правило, таковых не находится» [23].

### Государственная служба

Правительство, которое месяцами может существовать без новых законов, тут же развалится, если сотни тысяч чиновников перестанут приводить уже имеющиеся законы в действие. Наиболее многочисленную группу чиновников составляют клерки-делопроизводители, не принимающие, а лишь исполняющие решения: благодаря им осуществляется круговорот входящей и исходящей документации. Лишь в том случае, если эта бюрократическая система функционирует удовлетворительно, у министров есть время и возможность реализовывать новые начинания.

Самая важная группа государственных служащих является и самой малочисленной: это несколько сотен чиновников высшего звена, которые консультируют министров и фактически руководят работой министерств. Именно они, а не министры координируют всю деятельность Уайтхолла. При каждом комитете правительства существует «теневой» комитет чиновников из тех же ведомств. Их больше, и потому они могут уделить больше времени межведомственным связям и переговорам. Благодаря своему постоянному статусу чиновники склонны искать и находить взаимоприемлемые решения по большинству вопросов, не обращаясь к премьер-министру и не вынося эти вопросы на заседания правительства.

Британские чиновники высшего звена не называют себя политиками, поскольку само это понятие подразумевает принадлежность к той или иной партии. Тем не менее занимаются они именно политической деятельностью, ибо обязаны думать о том, что надлежит делать правительству: они формулируют требования текущего момента,

следят за их выполнением, консультируют по широкому кругу проблем. Вот что говорят одаренным выпускникам университетов, приглашая их поступить на государственную службу: «С самого начала вы будете привлечены к решению крупных политических задач и причастны к вопросам распределения ресурсов и под руководством опытных административных работников получите возможность выдвигать собственные конструктивные идеи и принимать ответственные решения» [24]. Государственные служащие высшего звена не аполитичны, а бипартийны: они готовы работать в интересах той партии, которая одержит победу на очередных выборах. Но было бы неправильно уподобить их американскому спортсмену-профессионалу, для которого единственное значение имеет победа, — английские чиновники с детства играют в крикет, а девиз этой игры гласит: «Стиль твоей игры важнее результата».

Для работы правительства первостепенное значение имеют отношения между министрами и чиновниками высшего звена, ибо первые проводят со вторыми гораздо больше времени, нежели со своими коллегами по партии. Члены правительства прежде всего ожидают, что чиновники, понимая их политические воззрения, смогут предложить конкретные пути достижения стратегических целей. Политический деятель слишком занят, чтобы детально вникать в те задачи, которые призвано решать руководимое им министерство: ему нужно некое резюме — политический анализ проблемы. Чиновники в свою очередь предпочитают работать с министром, четко сознающим, чего он хочет, умеющим принимать и отстаивать свои решения, а перед этим — выслушивать рекомендации своих сотрудников, которые, помимо прочего, предупредят его и о том, с какими трудностями он столкнется при проведении политики партии.

Кроме того, министр заинтересован в том, чтобы о деятельности его ведомства было широко известно в других министерствах, в «группах давления» и в прессе, благодаря чему он обретет репутацию человека целеустремленного, активного и в хорошем смысле «беспокойного». Чиновники же заинтересованы в том, чтобы их министр был «политическим тяжеловесом», способным в межведомственных баталиях одержать верх.

В соответствии с традиционной моделью Уайтхолла и министры, и чиновники сосредоточены в первую очередь не на административных задачах, а на политическом управлении: от чиновника требуется умение мыслить политическими категориями, предвидеть, чего захочет министр и какие возражения встретят его инициативы в парламенте, в «группах давления» и в СМИ. А от министра — взглянуть на проблему с точки зрения чиновника, т.е. ясное осознание всех препятствий, которые придется преодолеть при достижении желанной политической цели, и способность умерить свои амбиции, когда эти препятствия становятся непреодолимыми.



При Маргарет Тэтчер возник новый феномен: премьер-министр ставила государственных служащих ниже предпринимателей, поскольку первым не нужно «зарабатывать» себе на жизнь, т.е. стремиться к извлечению прибыли. Слово «менеджмент» в ту пору сделалось в Уайтхолле ключевым, а министерства должны были функционировать наподобие частных компаний, добиваясь постоянного урезания расходов во имя неотъемлемого от бизнеса стремления увеличить доходность предприятия. Ту же политику проводил и Джон Мейджор [25]. Часть правительственных учреждений вследствие этого была «разукрупнена» — из них были выделены отдельные организации с собственным бюджетом и задачами. Если эти задачи (например, выдача водительских прав) изначально не чреватые конфликтами, то в подобных случаях критерий эффективности вполне применим. Но если перед таким «агентством» поставлена задача, к которой общество политически более чувствительно (например, управление тюрьмами), и из независимо управляемой тюрьмы совершает побег детоубийца, то министр не сможет избежать обвинений.

Правительство Блэра также поддерживало менеджерский подход, видя в нем важнейшую составляющую политической стратегии, направленную на сокращение расходов на социальные нужды и налогов. Эта политика была продолжена и потому, что обязанности премьер-министра, таким образом, уподоблялись обязанностям управляющего процветающей компании — человека, чьей неоспоримой прерогативой является принятие решений. Члены правительства в этом контексте становятся как бы главами подразделений фирмы: они обязаны реализовывать директивы «босса», поскольку в противном случае лишатся работы.

### Роль парламента

Линия раздела в парламенте проходит прежде всего между партией, имеющей большинство мест в палате общин, и оппозицией. Правительство функционирует постольку, поскольку его члены являются ведущими политиками партии парламентского большинства. Если какой-либо законопроект или предложение рассматриваются как вотум доверия правительству, то за отклонением этого законопроекта неизбежно следует падение Кабинета. Парламентарии, представляющие партию большинства, почти всегда голосуют так, как предписывают им инструкции партийного руководства, ибо только солидарное голосование может обеспечить их партии сохранение контроля над правительством.

В девяти из десяти случаев голосование в палате на 100% соответствует партийным установкам. Если какая-то часть депутатов голосует вразрез с ними или воздерживается, подобное событие преподносится в газетных заголовках как мятеж. Точку зрения правительства по этому вопросу исчерпывающе сформулировал в свое время один из

членов лейбористского кабинета: «Если мы не будем знать результатов голосования до заседания палаты, то заведем демократию бог знает куда» [26]. Деньгами распоряжается не парламент, а правительство. Его министерства готовят законопроекты, выносимые на рассмотрение палаты. Лишь ничтожно малая часть поправок к действующему законодательству проводится не «с подачи» правительства, в отличие от практики конгресса США, где каждая из палат строит свою работу сама, независимо от Белого дома. (В тех случаях, когда большинство в конгрессе принадлежит одной партии, а в сенате — другой, между палатами порой возникают конфликты.) Президент может просить конгресс принять тот или иной законопроект, но не в силах обеспечить благоприятное голосование.

Входящие в состав правящей партии депутаты-«заднескамеечники» имеют возможность индивидуально и коллективно влиять на решения правительства. Парламентский партийный организатор обязан выслушать мнения недовольных «заднескамеечников» и довести их до сведения министров. В кулуарах парламента «заднескамеечники» могут сообщить членам кабинета, что, по их мнению, правительство делает неверно. «Мятежи» внутри правящей партии обычно затеваются с целью большей радикализации ее позиции, а потому редко поддерживаются партийным большинством. Оппозиция не может надеяться на то, что ей удастся изменить важные правительственные решения, поскольку не имеет большинства в палате, и, смиряясь как с провалом своих начинаний, так и со своим статусом меньшинства, ожидает новых выборов в надежде, что они окажутся для нее более удачными.

Первая функция парламента — создание или уничтожение политических репутаций. Члены палаты постоянно оценивают политический вес действующих министров и потенциальных. Министр может получить формальный вотум доверия, но утратить свой статус, если в ходе дебатов не сумеет отстоять свою позицию.

Второй функцией парламента является не законотворчество, а обсуждение уже имеющихся законов. «Заднескамеечники», особенно принадлежащие к правящей партии, могут потребовать от правительства решения того или иного вопроса или, наоборот, проголосовать против готовящегося правительственного решения. Прежде чем правительство начнет действовать, парламентские дебаты ясно покажут, каков будет уровень поддержки этих действий в палате [27]. Министры определяют общие принципы законопроектов, разработанных юристами, которые исходят из инструкций, полученных от чиновников, формулирующих намерения министра. Процедура парламентских дебатов заставляет министра детально объяснять и отстаивать свой замысел. Теоретически существует возможность того, что правительственный законопроект, подвергшийся критике в парламенте, будет существенно видоизменен или даже отозван, но на деле такие случаи редки. Обществу законы представляют как парла-

ментские акты, но справедливости ради их стоило бы снабдить биркой: «Сделано в Уайтхолле».

Третья функция палаты — тщательный контроль над тем, как правительственные ведомства работают на благо общества. Парламентарий может обратиться к министру с запросом по поводу того или иного правительственного решения, на которое ему указали избиратели или «группа давления». Поскольку известно, что депутат, не удовлетворившись ответом, полученным в частном порядке, может устроить публичные дебаты, то правительственные ведомства уделяют переписке с «заднескамеечниками» особое внимание. Член палаты может также потребовать от парламентского уполномоченного по вопросам правосудия (для обозначения этой должности чаще используется термин «омбудсмен», появившийся в Скандинавии) расследовать жалобы избирателей. Немногочисленные парламентские комиссии изучают правомерность действий правительства, проводя собеседования с чиновниками и министрами. Порою, когда от обсуждения частного случая комиссия переходит к вопросам политически принципиальным, она может поставить вопрос и о доверии правительству. При этом партийная лояльность служит гарантией того, что члены комиссии не будут голосовать против.

Четвертая функция палаты — делать политические проблемы достоянием гласности. Парламентариям проще получить доступ в СМИ, чем рядовому гражданину. Однако изложение произнесенных в палате речей печатают лишь уважаемые газеты, которые читает большая часть электората. В парламенте аккредитованы и тележурналисты, но информационные программы обычно предпочитают показывать лишь самые острые моменты особо жарких дискуссий. Не только обществу, но и самим депутатам неинтересны парламентские дебаты — лишь каждый шестой «заднескамеечник» регулярно слушает речи своих коллег по палате.

Новоизбранный член палаты, оценивая свое место среди 659 других депутатов, видит перед собой множество различных вариантов своей деятельности. Он может просто оставаться лояльным членом своей партии, голосовать согласно установкам ее руководителей и не принимать участия в обсуждении ее курса и целей. Парламентарий, желающий привлечь к себе внимание, должен отличиться либо как блистательный полемист, либо как представитель «группы давления», либо иным, «внепартийным» путем, например благодаря своему остроумию. Предполагается, что член палаты защищает интересы своих избирателей, которые, впрочем, не ждут, что в случае конфликта с местными интересами их депутат будет голосовать против политики своей партии. И единственная сфера, к которой парламентарий обращается редко, — это законотворчество.

Палата лордов среди современных парламентов — явление уникальное, поскольку многие из членов этой второй палаты унаследовали свои места от предшественников, получивших титул несколько десятилетий

или веков назад. С 1958 г. членство в палате расширилось за счет того, что пожизненных пэров назначает туда премьер-министр. Кроме того, в состав палаты входят епископы англиканской церкви и судьи Верховного суда. Многие из членов палаты лордов являются бывшими членами палаты общин: «щадящий режим», в котором работает палата лордов, больше соответствует их преклонному возрасту. В числе других — те, кто добился признания в иных сферах деятельности. Правительство часто вносит в палату лордов относительно «высокопроходимые» законопроекты; также в ее обязанности входит рассмотрение поправок к законам. Кроме того, в палате лордов проходят дебаты по вопросам, вызвавшим крупные разногласия между партиями, или по таким «надпартийным» проблемам, как борьба с порнографией или развитие сельского хозяйства в горной местности [28]. Прежде палата лордов обладала властью отклонять законопроекты, но в 1911 г. был принят парламентский акт, по которому она лишалась права вето, хотя и сохранила право отсрочивать введение закона в действие. Время от времени палата лордов откладывает рассмотрение важного правительственного законопроекта или заставляет правительство против его воли внести в него поправки.

Поскольку члены палаты лордов не избираются, они не могут считать, что представляют народ, равно как и считаются беспристрастными, поскольку число пэров-консерваторов всегда и значительно превосходило число лейбористов. В 1999 г. неолейбористский кабинет отменил право всех наследственных лордов заседать в палате. Сознавая преимущества второй палаты в парламенте, правительство не вполне отчетливо представляет себе, чем можно было бы заменить ее. Но самое нежелательное — это реформа, предоставляющая верхней палате законное право противостоять палате общин, которая неизменно поддерживает законопроекты, вносимые действующим правительством.

Влияние обеих палат ограничено, и это обстоятельство придает особую убедительность предложениям реформировать парламент. Депутаты-«заднескамеечники» постоянно требуют изменений, которые сделали бы их работу более интересной и усилили бы их влияние. Избранные в 1997 г. члены палаты от лейбористской партии — особенно женщины — считают, что «освященные веками» процедуры не годятся для нового тысячелетия. Однако решающее слово остается за правительством, а не за парламентом. Как бы ни критиковали его члены палаты, находясь в оппозиции, они, став членами кабинета, заинтересованы в сохранении существующего порядка вещей, сильно ограничивающего способность парламента влиять на деятельность министров или блокировать ее.

### Правительство как сеть

У государственного корабля только один штурвал, но держат его две пары рук. Политический курс — это результат соединенных уси-

лий кабинета министров и государственных служащих. Все, что негативно воздействует на один из компонентов, сказывается на всей системе. С падением интеллектуального уровня и моральных качеств чиновничества падает и «производительность» правительства. Если премьер-министр или члены кабинета стоят на нереалистических позициях или неточно определяют свои политические цели, чиновники испытывают затруднения в работе [29].

С приходом эры крупных правительственных структур власть перестала концентрироваться в руках одного человека или ведомства — она находится в системе отношений, существующих внутри тех или иных институтов и между этими институтами. Проведение политического курса требует взаимодействия главы правительства, министров и чиновников высшего звена, и у каждого из них есть свое место в «деревушке Уайтхолл», которая гораздо меньше и несравненно уютней того наводненного политиками города, что находится внутри вашингтонской кольцевой автострады [30].

Во-первых, премьер-министр является самым значительным лицом в британском правительстве, но не более того. Р.Х.С. Кроссмэн, входивший в состав кабинета лейбористов, доказывал, что главы министерств принимают «решения первостепенной важности» лишь после консультаций в правительстве, а решения, принятые министром единолично, становятся, по определению, «вовсе не важными» [31].

Рассуждения Кроссмэна страдают прежде всего нечеткостью формулировок. Когда слышишь, что премьер принимает наиважнейшие решения, а министры — второстепенные, возникает вопрос: «Что считать важным решением?» Решения, к которым глава правительства не имеет непосредственного касательства (например, обычные бюджетные ассигнования на социальное страхование или здравоохранение) многочисленнее, требуют больших средств и влияют на жизни большего числа людей, чем едва ли не все решения, принимаемые на Даунинг-стрит.

Во-вторых деятельность премьер-министра ограничена тем, что именно в той сфере, которая находится в его непосредственном ведении — международные (в том числе экономические) отношения, британское правительство за послевоенный период утратило значительную часть своего влияния. Премьер обязан заниматься этими вопросами хотя бы потому, что они решаются на уровне глав правительств, если даже он/она проводит такие переговоры с невыигрышными позициями.

Третьим «ограничителем» следует признать постоянную нехватку времени у премьер-министра. Чем больше внимания уделяет он международным делам и экономике, тем меньше времени остается у него на все прочие вопросы, входящие в компетенцию Кабинета. Один из сотрудников главы правительства описывает эту деятельность так: «Он напоминает конькобежца, несущегося по огромному ледяному шару,

причем лед тонок. Высокую скорость нужно держать все время» [32]. Очевидно, что стремление самому вникать во все проблемы чревато травмами.

Четвертое ограничение заключается в том, что аппарат премьер-министра невелик и сковывает возможности его вмешательства. На главу британского правительства работает лишь несколько десятков чиновников и политических «назначенцев», в то время как на президента США — сотни. Если же премьер-министр берет себе двух-трех политических советников, то это порой воспринимается как подрыв коллективной власти Кабинета и попытка сосредоточить в своих руках слишком обширные полномочия, уподобясь тем самым американскому президенту.

В системе Уайтхолла есть некое «ядро» — несколько министров, играющих особенно заметную роль в формировании политического курса. Канцлер казначейства (министр финансов) отвечает за такие важные вопросы, как экономический рост, сбор налогов, расходование государственных средств. Министр иностранных дел, стараясь определить и защитить британские интересы, ежедневно сносится с правительствами других государств и испытывает с их стороны давление, которое нельзя проигнорировать. Парламентский партийный организатор — связующее звено между палатой общин и правительством — сообщает премьер-министру, какие вопросы могут вызвать особенно острую реакцию депутатов и даже грозить «бунтом».

В сердцевину сети входит также небольшое количество чиновников высшего звена. Секретарь кабинета (глава аппарата правительства) назначает время заседания правительства и следит за тем, чтобы была предпринята проверка исполнения принятых решений. Он/она находится с премьер-министром в ежедневном контакте, информируя его о происходящем в Уайтхолле и рассылая его требования по «ведомственной принадлежности». В каждом министерстве есть статс-секретарь — высокопоставленный чиновник, который, как правило, гораздо лучше осведомлен о работе ведомства, нежели министр (возглавляющий ведомство лишь на срок пребывания его партии у власти) и его политические советники.

Система Уайтхолла связывает воедино сотрудников различных официальных правительственных учреждений, но определяется их деятельность повсеместно распространенным соблюдением неформальных обычаев и традиций. Поскольку писаной конституции нет, тот или иной премьер-министр может бросить вызов сложившейся системе и попытаться трансформировать ее для достижения своих целей. За два минувших десятилетия Маргарет Тэтчер и Тони Блэр прилагали все усилия, чтобы сделать свой авторитет в британском правительстве непререкаемым и изменить даже не правила игры, а саму игру: на место крикета должен прийти бейсбол.

## Политическая культура и легитимность

Правительство может считать себя вполне легитимным лишь в том случае, если соблюдаются самые фундаментальные «правила игры» — ответственность властей перед электоратом и верховенство закона. Критика правительства, требования изменить, например, избирательную систему вполне согласуются с легитимностью до тех пор, пока эти изменения не выходят за демократические рамки. Англичане ценят свой государственный строй, что не мешает им в то же время предъявлять немало конкретных претензий по поводу того, как он функционирует. По выражению английского писателя Э. М. Форстера, они «встречают демократию троекратным «ура!»».

### Как должна применяться политическая власть?

Патерналистская теория предполагает, что лидеры страны действуют в интересах общества и берут на себя инициативу в определении того, чем именно должно заниматься правительство. Суть этого сводится к формуле «Дело правительства — править». Парламентарии и министры, не спрашивая, чего хочет народ, а руководствуясь собственными суждениями и принципами, должны поступать так, как, по их мнению, будет лучше для блага общества. По выражению одного министра-консерватора, правительство «должно существовать для народа, с народом, но не под народом» [33]. Маргарет Тэтчер, умевшая очень четко формулировать свои политические воззрения, считала, что ее долг состоит не в том, чтобы соответствовать данным последнего опроса общественного мнения, а в том, чтобы оберегать национальные интересы. В том же патерналистском, «опекунском» духе высказывается и Тони Блэр, когда утверждает, что руководит правительством во имя всех граждан страны.

Доктрина патернализма всегда имеет успех у правящей партии, поскольку может оправдать все, что по своему желанию предпринимает правительство. Находит она отзвук и в душах чиновников — они служат правящей партии и рассматривают себя в качестве постоянных (пусть и неизбранных) ревнителей интересов народа. Оппозиция же отвергает ее по той причине, что не допущена к власти.

Коллективистская теория видит роль правительства в том, что оно должно находить равновесие между противоборствующими интересами крупных социально-экономических групп. С этой точки зрения партии и «группы давления», представляющие классовые или групповые интересы, гораздо могущественнее индивидуальных избирателей. В стране с населением, превышающим 50 млн чел., сложение предпочтений неизбежно [34]. Консерваторы традиционно делают упор на гармоничном сосуществовании различных классов общества. Считается, что более обеспеченные должны оказывать менее обеспеченным

помощь, выражающуюся в поддержке социальных программ и участии в добровольных начинаниях; люди малообразованные обязаны считаться с мнением более просвещенных членов общества и поступать согласно их рекомендациям. Социалистический подход придает большее значение классовым различиям: профсоюзы и предприниматели играют в определении политического курса страны роль не меньшую, чем правительство, а трудящиеся своими голосами возмещают отсутствие капитала.

Индивидуалистическая теория представительства подчеркивает важность, которую имеет в политическом процессе голос каждого гражданина. Либеральные демократы доказывают, что политические партии должны представлять индивидуумов, а не интересы организованных групп. Тут следует заметить, что отдельному человеку редко удается на референдумах прямо выразить свое отношение к политике правительства, а если референдум все же объявляется, то выносят на него вопрос, сформулированный действующим правительством. В 80-е годы Маргарет Тэтчер была рьяным поборником экономического индивидуализма, считая, что каждый человек в меру своей активности «на рынке» сам отвечает за достигнутый им уровень благосостояния. Этот подход снимал с правительства ответственность за отстаивание коллективных интересов. Тэтчер зашла в этом столь далеко, что заявила: «Такого понятия, как общество, не существует».

Тони Блэр, следуя своей радикально-центристской программе, отверг традиционную для лейбористов коллективистскую доктрину и предпринимал попытки ослабить контакты Новой лейбористской партии с профсоюзами. Блэр подчеркивал, что правительство должно проводить такой курс, который позволил бы гражданам государства благодаря системам образования, профессионального переобучения, повышения квалификации и другим направлениям социальной политики максимально раскрыть свои природные способности.

### Легитимность системы

Подавляющее большинство англичан не считают необходимым производить какие-то фундаментальные изменения в самой форме правления страной, а именно так еще относительно недавно произошло во Франции и в Германии. Даже националистические партии в Шотландии и Уэльсе не отвергают институты парламентаризма, а всего лишь требуют создания собственных независимых парламентов.

Легитимность правительства подтверждается готовностью англичан выполнять и соблюдать основные политические законы [35]. Лояльность граждан позволяет обходиться без многочисленной вооруженной полиции. В процентном соотношении к количеству жителей британская полиция на треть меньше американской, французской или германской. Совершаемые в Англии правонарушения — это по большей части антиобщественные деяния (например, уличное насилие),

а не политические преступления против государства (включая убийства). Исключение составляет Северная Ирландия, где многие тяжкие преступления — от убийства до ограбления банков — носят политический характер и являются элементами борьбы за свержение избранного правительства.

Политологи дают разнообразные объяснения причин того, почему англичане столь лояльны к своему правительству. Убежденность в легитимности власти нельзя считать результатом экономических выкладок, убедивших англичан в выгодах парламентской демократии (как утверждает теория «разумного выбора»). Британское правительство в сравнении с правительствами других европейских стран добилось не столь значительных экономических успехов, но, тем не менее, даже в период «великой депрессии» 30-х годов британские коммунисты и фашисты получали на выборах ничтожно малое число голосов, тогда как во Франции, Германии, Италии эти партии пользовались массовой поддержкой населения. Нечто подобное имело место и в 70–80-е годы, когда всплеск инфляции и безработицы не привел к усилению экстремистских настроений.

Иногда определяющими факторами легитимности считают символы общего для всех прошлого — в первую очередь монархию. Однако опросы общественного мнения показывают, что королева не является значительной политической фигурой: напротив, своей популярностью она обязана тому, что находится вне политики. Популярность монарха — это следствие, а не причина политической легитимности. В Северной Ирландии, где меньшинство не признает британское правительство законным, королева символизирует раскол между унионистами и ирландскими республиканцами, отвергающими идею монархии.

Обычаи и традиции — вот чем следует объяснять постоянную лояльность народа к власти. На вопрос: «Почему вы поддерживаете существующий строй?» самым распространенным является ответ: «Потому что он лучший из всех, какие я знаю». Власть далека от идеала и даже не всегда обеспечивает безопасность, но люди оценивают ее эмпирически, руководствуясь собственным опытом. Уинстон Черчилль однажды сказал в палате:

Никто не считает, будто демократия совершенна и неизменно разумна. И верно говорят, что демократия — наихудшая из форм государственного устройства, если не считать всех тех иных способов правления, которые человечество время от времени пробовало [36].

### Злоупотребления властью

В теории — по конституции — всенародно избранный парламент является единственным институтом, наделенным правом контролировать исполнительную власть. Роль судов сводится к толкованию законов, принимаемых парламентом. На практике же палата не может

эффективно проверять правительство, поскольку те, кто потенциально склонен к злоупотреблению властью, одновременно входят в руководство парламентского большинства. Когда член правительства оказывается под ударом, его коллеги гораздо чаще грудью встают на защиту, нежели признают его невольную ошибку или осознанное правонарушение. Вотум недоверия, вынесенный кому-либо из ведущих министров, обычно рассматривается в палате как вотум недоверия всему действующему правительству.

Кабинету министров легче уйти от ответственности за допущенные просчеты благодаря тому, что его деятельность засекречена. Уайтхолл полагает, что информация — слишком редкий товар, чтобы доступ к нему получали все желающие; считается, что делать политический курс достоянием гласности — «не в интересах общества», поскольку публичность может расстроить политическую сделку. Политики часто скрывают собственные намерения под покровом коллективной ответственности Кабинета. В принципе Уайтхолла «Стремление знать все еще преобладает над правом знать» явно прослеживается тенденция к сдерживанию [37]. Чиновники высшего звена бывают очень разборчивы в том, что говорить и чего не следует говорить «на людях». Правительственные документы попадают в СМИ, как правило, лишь в тех случаях, когда политический деятель, желая воздействовать на ход событий, организует утечку информации. Режим секретности остается очень строгим, потому что в этом заинтересованы самые значительные лица в правительстве — министры и высшие государственные служащие. Принятый в 1989 г. Закон о государственной тайне (*Official Secrets Act*) лишь несколько и далеко не полностью урезал право исполнительной власти хранить в тайне полемику, происходящую внутри правительственных структур (вставка 8.4).

Тони Блэр обещал сделать работу правительства открытой, но его же администрация стремится установить строгий контроль за общением министров с представителями СМИ. Это делается во имя того, чтобы создать впечатление полного единодушия, якобы царящего в правительстве, и сделать вид, будто внутри кабинета политических разногласий (т.е. столкновения мнений) нет!

Подвергаемые критике должностные лица иногда вводят ответственность в заблуждение. Когда бывший секретарь Кабинета сэр Роберт Армстронг был в суде обвинен во лжи по поводу усилий, предпринятых правительством в 1987 г., с целью воспрепятствовать публикации скандальных мемуаров отставного сотрудника разведки, Армстронг заявил, что «правительственные заявления создали превратное впечатление, но они не содержали в себе ложь: мы обошлись с правдой рачительно». В 1994 г. Уильям Уолдгрейв, министр-консерватор, номинально ответственный за открытость правительства, сообщил парламентской комиссии: «в исключительных случаях возникает необходимость говорить в палате общин то, что не является прав-

**ВСТАВКА 8.4****Противоречивая лояльность чиновников**

Неспособность парламента призвать действующее правительство к ответу за очевидные и ощутимые просчеты беспокоит высокопоставленных чиновников: поскольку они знают, как выглядит ситуация на самом деле, то рискуют стать соучастниками неблагоприятных поступков министров, которым помогают вводить парламент в заблуждение. Иные даже оспаривают правило, в соответствии с которым государственный служащий обязан поддерживать министра вне зависимости от своего личного мнения. СМИ подробно освещали историю сотрудника министерства обороны Клайва Понтинга: он предоставил в парламент документы, ставившие под сомнение достоверность правительственных заявлений по поводу боевых действий на Фолклендских островах. Понтинг был привлечен к суду по обвинению в разглашении сведений, составляющих государственную тайну. Судья призвал присяжных взглянуть на дело в таком ракурсе: «Можно ли в интересах государства идти против политики правительства?» Присяжные дали утвердительный ответ, и Понтинг был оправдан. Впрочем, высокопоставленные чиновники чаще всего предпочитают не рисковать своей карьерой и не «выдавать» министров, с действиями которых не согласны. Они надеются, что сама «система» найдет способ либо пресечь их деятельность, либо предать гласности совершенное ими должностное преступление\*.

\* *Graham Wilson and Anthony Barker. Whitehall's Disobedient Servants? Senior Officials' Potential Resistance to Ministers in British Government Departments// British Journal of Political Science 27, No. 2 (1997), p. 223–246.*

дой». В другом случае правительство якобы в интересах национальной безопасности не допустило информации по делу пятерых бизнесменов, привлеченных к суду по обвинению в продаже оружия Ираку, поскольку стремилось скрыть, что эта сделка планировалась с ведома и одобрения нескольких членов Кабинета. Когда же это обнаружилось (в результате утечки информации [38]), расследование зашло в тупик.

Действия террористов, сеющие хаос, разрушения и смерть, оказывают сильнейшее давление на правоохранительные органы. В Северной Ирландии на акты насилия, организованные незаконной ИРА и вооруженными формированиями протестантов, отвечали части британской армии, в свою очередь «подминавшие под себя» закон. В «кровавое воскресенье» 1971 г. британские солдаты открыли в Лондондери огонь по мирной демонстрации протеста, застрелив несколько десятков ирландцев [39]. В Англии полиция время от времени добивается признания у подозреваемых в терроризме или уличает их свидетельс-

кими показаниями. Первоначальный результат этого — приговор и тюремное заключение, но затем обычно следует длительная кампания протеста против судебной ошибки, и в конечном итоге все нарушения закона, допущенные полицией, исправляются.

В 90-е годы в газетах появилась серия статей, посвященных «моральной нечистоплотности» некоторых членов палаты, использовавших служебное положение в личных целях. В ответ правительство образовало специальный орган, призванный следить за соблюдением норм общественными деятелями, а в парламенте появилась должность уполномоченного по этим вопросам, который должен расследовать жалобы на отдельных членов палаты вне зависимости от того, какая партия имеет в ней большинство. На выборах 1997 г. избиратели впрямую выступили против двух парламентариев, обвиненных в том, что они получали деньги за внесение запросов в палату, — оба были забаллотированы.

Отсутствие реакции правительства на представления парламента побуждает широкие массы общества к протесту, однако легитимность власти означает, что этот протест обычно не преступает границ закона (рис. 8.3). 92% англичан утверждают, что готовы выразить свое недовольство проводимой политикой, подписав соответствующую пе-

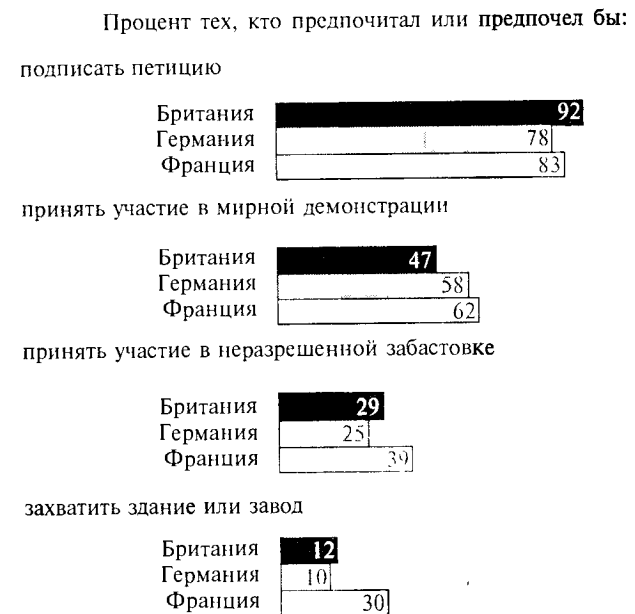


Рис. 8.3. Различия между законными и незаконными протестами.

Источники: *World Values Survey, 1990*, as reported in Sheena Ashford and Noel Timms, *What Europe Thinks: A Study of West European Values* (Brookfield, VT: Dartmouth, 1992), pp. 100–101. German data are for West Germany only.

тицию; почти 50% готовы участвовать в мирной демонстрации протеста. Большинство отвергает действия, выходящие за рамки закона: лишь 29% согласны участвовать в неразрешенной забастовке, 12% — захватить в знак протеста по тому или иному поводу завод или иное здание. Протестный потенциал англичан ниже, чем у французов, и такой же, как у граждан ФРГ. Кроме того, англичане склонны поддерживать власти в том случае, если они решатся принять крутые меры против незаконно протестующих групп.

### Культура как фактор сдерживания политики

Возможности британского правительства ограничены нормами культуры, определяющими, что могут и чего не могут делать власти. Как выразился один из членов Высокого суда: «В конституции этой страны нет гарантированных или абсолютных прав граждан. Свободу британцев охраняют их собственный здравый смысл и давно разработанная система представительного ответственного правления» [40].

Ценности политической культуры сужают спектр публичной политики. Так, например, культурные нормы, касающиеся свободы слова, исключают появление политической цензуры. Они же затрудняют правительству принятие и введение в действие законов, которые защищали бы королевскую семью от агрессивного вмешательства журналистов и фотографов в ее частную жизнь. Однажды это привело к роковым последствиям — автомобиль принцессы Дианы, на высокой скорости преследуемый репортерами, разбился. В 60-е годы — время увлечения свингом — были отменены законы против гомосексуализма, легализованы аборты, а появившийся позже СПИД стал восприниматься просто как болезнь, а не как нечто постыдное, из чего следует извлечь урок. Доминирующие в обществе ожидания, относящиеся к сфере культуры, диктуют и поведение политических деятелей. Вне зависимости от того, кто за какую партию голосует, огромное большинство британцев считают, что правительство должно развивать и совершенствовать системы образования, здравоохранения и социального обеспечения.

В наши дни уровень социальной политики сильнее всего ограничивается практическими соображениями. Экономические ресурсы не беспредельны, и даже в том случае, если экономика находится на подъеме, у правительства не хватает денег на такие находящиеся всеобщую поддержку программы, как, например, развитие здравоохранения.

### Политическая социализация

Социализация оказывает политическое воздействие на разделение труда. Дети в очень раннем возрасте узнают о социальных различиях, имеющих прямое отношение к политике: малая их часть прони-

кается к ней интересом, гораздо большая — остается глубоко безразлична. Взрослый опыт модифицирует предпочтения, возникающие у человека к тому времени, когда он получает право голоса. Британскому гражданину средних лет приходилось участвовать в пяти-шести всеобщих выборах, и потому он склонен оценивать политические перспективы в свете того, что уже успел узнать.

### Семья и пол

Хронологически первым оказывается влияние семьи: политические пристрастия, усвоенные в семье, переплетаются с первичными семейными привязанностями. Ребенок может и не знать, какие именно принципы отстаивают лейбористы или консерваторы, но для идентификации партии достаточно, что за нее голосуют «папа с мамой».

Семья оказывает на выбор голосующего достаточно ограниченное влияние: 36% не знают, как обычно голосуют отец, мать или они оба, как не знают и того, не за соперничающие ли партии они голосуют. Более половины тех, кому известно, какую партию поддерживают его родители, голосуют так же, как они. Во всей совокупности электората только 35% опрошенных ответили, что знают, как голосуют их родители (оба), и голосуют за ту же партию [41]. Как правило, дети получают от родителей и конфессиональную идентификацию. Если не считать Северную Ирландию, исповедуемая религия в наши дни уже не оказывает сколько-нибудь значительного воздействия на выбор голосующего, и в Англии нет групп, сопоставимых с американскими религиозными «правыми».

Дети узнают о различных социальных ролях в соответствии со своим полом, хотя взрослые мужчины и женщины имеют равные избирательные права. Обе ведущие партии продемонстрировали стремление привлечь на свою сторону женщин, что доказывается принятием в 1976 г. закона, запрещающего дискриминацию по половому признаку при трудоустройстве. Этот парламентский акт был подготовлен консерваторами, а введен в действие лейбористами.

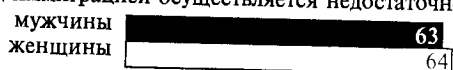
В настоящее время все политические партии стараются снискать симпатии женщин, поскольку те составляют большинство электората. Впрочем, предпринимаются усилия, чтобы не обидеть мужчин, — они, хоть и в меньшинстве, но все же составляют 48% избирателей. О чем бы ни говорили политические деятели — об экономике, социальной помощи или международных делах, они обычно стремятся выделить аспекты, одинаково важные и для мужчин, и для женщин. На всех общенациональных выборах голоса тех и других распределяются между партиями примерно одинаково.

У мужчин и женщин — сходное отношение к политическим вопросам, по большинству которых женщины, как и мужчины, делятся на два противоположных лагеря. Например, больше половины жен-

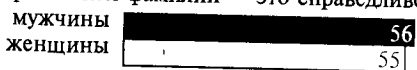
Повышение налогов приведет к совершенствованию социальной помощи (% согласных)



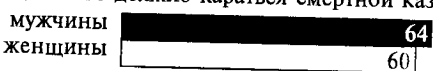
Контроль над иммиграцией осуществляется недостаточно жестко



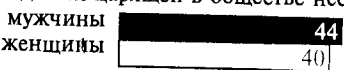
Уважение к королевской фамилии — это справедливо и важно



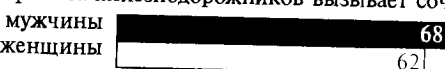
Убийство полицейского должно караться смертной казнью



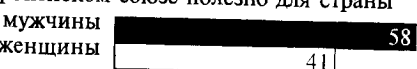
Бедность порождается царящей в обществе несправедливостью



Забастовка профсоюза железнодорожников вызывает сочувствие.



Членство в Европейском союзе полезно для страны



В СМИ слишком много секса и обнаженных тел

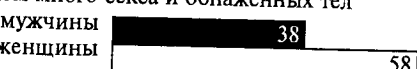


Рис. 8.4. Сопоставительные оценки политических вопросов у мужчин и женщин.

Источник: Data made available by Gallup Poll, London, from nationwide surveys conducted in 1993 and 1994.

щин и половина мужчин выступают за смертную казнь, а против нее в каждой группе высказывается меньшинство, хотя и значительное (рис. 8.4). Даже по отношению к таким вопросам, как демонстрация в СМИ обнаженного тела и сексуальных сцен, расхождение между группами составляет 20% и у мужчин, и у женщин. Как видим, различия полов являются для приверженности к той или иной партии менее определяющими, чем классовые или образовательные различия.

Однако мужчины и женщины по-разному участвуют в политической деятельности. Хотя женщины составляют более половины электората, мужчины почти в два раза чаще занимают должности муниципальных советников. Женщины составляют почти половину государственных служащих, но практически все они — работники низового звена, ответственные должности занимают менее 10%. На парламент-

ских выборах 1997 г. было выдвинуто рекордное число основных кандидатов, и все же мужчины-кандидаты превосходили их более чем вчетверо. В палату было избрано беспрецедентно много женщин — 119, однако британский парламент более чем на четыре пятых состоит из мужчин. Пять женщин вошли в состав первого кабинета Блэра, но на заседаниях правительства они остаются в меньшинстве [42].

## Образование

В школе детям внушают, что, хотя у разных людей — разный уровень умственного развития, голоса всех избирателей «веса» одинаково. Однако британская система образования традиционно ориентирована на неравенство. Некогда было сочтено, что большинству населения нужен лишь минимум знаний: самые старые из нынешних избирателей завершили образование в четырнадцать, а те, кто чуть помоложе, — в шестнадцать лет. Лишь малую часть населения составляют люди высокообразованные — они претендуют на главные роли в политической жизни страны, и того же ожидает от них общество.

В рамках государственной системы образования значительная часть детей ходит в «общеобразовательные» начальные школы, куда принимают с любым уровнем способностей. В школе ученики подразделяются на два «потока»: первый, или академический, дающий подготовку к университету, и второй, завершающийся экзаменами, после которых можно продолжить обучение на более высоком (в сравнении со «средней» американской школой) уровне. Многие довольствуются лишь начальным образованием.

В Англии существуют так называемые привилегированные закрытые частные средние школы («public schools»). Туда также принимают детей, по-разному одаренных от природы, в том случае, если их родители в состоянии вносить высокую плату за обучение. Примерно 6% юных англичан учатся в подобных частных школах, и абсолютное большинство выпускников затем находят себя либо в промышленности, либо в богословии, юриспруденции, медицине. Если раньше среди членов Кабинета доминировали выпускники Итона, Хэрроу и других знаменитых частных школ, то сейчас таких среди парламентариев насчитывается меньше половины. Высокое положение в политической элите часто занимает тот, кто «близок к низам», а это доказывается учебой в государственной средней школе. Характерен пример Джона Мейджора и его непосредственных предшественников на посту главы Кабинета — как лейбористского, так и консервативного. Нынешний лидер консерваторов Уильям Хейг также посещал общеобразовательную школу, большинство выпускников которой не собирались продолжать образование в университете. В отличие от него премьер-министр Тони Блэр учился в Шотландии, в одной из лучших частных школ.



Каждый четвертый из выпускников средних школ в той или иной форме продолжает образование. До тех пор пока в 1998 г. неолейбористское правительство не установило ежегодную плату в 1000 фунтов стерлингов (приблизительно 1600 долларов), обучение было бесплатным. Еще несколько десятилетий назад в Англии было ограниченное число университетов; в 1956 г. половина всех британских студентов училась либо в Оксфорде, либо в Кембридже, либо в Лондонском университете. В 60-х годах появилось много новых университетов, а в 90-х годах статус университетов получило значительное количество политехнических институтов, где по образцу колледжей США академическая подготовка сочеталась с узкопрофессиональной. Однако сейчас подавляющее большинство учебных заведений, именующих себя университетами, считается непрестижными.

Структура британской системы образования прежде наводила на мысль о том, что чем человек образованнее, тем вероятнее его принадлежность к консерваторам. Ныне положение изменилось. Люди с университетским (или аналогичным ему) дипломом менее склонны голосовать за консерваторов, нежели люди, получившие начальное образование. Наиболее высокообразованное меньшинство делит свои симпатии между тремя основными политическими партиями, причем либеральные демократы почти не отстают от консерваторов и лейбористов. Самыми рьяными сторонниками консерваторов оказываются люди, и по образованию, и по занимаемой должности находящиеся на среднем уровне.

Образование очень тесно связано с активной политической деятельностью. Чем лучше полученное человеком образование, тем больше у него шансов сделать карьеру в политике. Люди с начальным образованием составляют более половины электората, однако среди муниципальных советников таких — менее половины, а среди членов палаты — менее 2%. Среди парламентариев 70% — выпускники университетов, хотя по стране в целом процент этой категории сравнительно мал. Возникновение новых университетов нарушило доминирование Оксфорда и Кембриджа: если в 1964 г. более трех пятых всех парламентариев окончили эти университеты, то в 1977 г. более трех пятых — нет. То обстоятельство, что высокие политические посты занимают выпускники многих и разных британских университетов, свидетельствует о том, что власть из рук тех, кто обладал ею по праву рождения (аристократов), переходит к тем, кто претендует на нее по праву компетентности и профессионализма.

## Класс

Термин класс может относиться и к профессиональному статусу, и служить кратким обозначением совокупности таких факторов, как доход, образование, род занятий и образ жизни. В Англии профессио-

нальная деятельность — наиболее часто используемый показатель принадлежности к тому или иному классу. Людей, занятых физическим трудом, относят к рабочему классу, людей умственного труда — к среднему классу.

Соперничество двух партий традиционно облекалось в классовые понятия: консерваторы считались партией среднего класса, а лейбористы — партией рабочих. (Верхушка общества, или аристократия, по наследству получающая титулы, земли и иногда — деньги, слишком немногочисленна, чтобы оказывать влияние на исход выборов.) То обстоятельство, что в Англии понятие «класс» приобрело относительную важность, можно, помимо прочего, объяснить и отсутствием (не в пример США, Канаде или Северной Ирландии) значительных расовых, религиозных, языковых различий между группами британского общества.

Взаимоотношения класса и партии носят ограниченный характер. На выборах 1997 г. ни одна партия не набрала больше половины голосов представителей среднего класса, а за лейбористов проголосовали ровно 50% квалифицированных рабочих (табл. 8.3). Лишь две пятых от общего числа избирателей составили «консерваторы» из среднего класса и «лейбористы»-рабочие, что можно объяснить предвыборной тактикой обеих партий, апеллировавших к обоим классам одновременно. Либеральные демократы и более мелкие партии получили чуть больше пятой части голосов каждого класса.

Существуют три основные причины того, что связи между классом и партией выражены слабо. Лишь каждый седьмой представитель среднего класса соответствует сложившемуся стереотипу (человек умственного труда, с образованием выше среднего, домовладелец, не член профсоюза, по субъективному самоощущению относящий себя к среднему классу) или соответственно стереотипу представителя рабочего класса. У большинства британцев сочетаются характерные черты обоих классов. Эта «смешанная» группа постоянно увеличивается, по мере того как экономические изменения приводят к изменению соотношения между работниками физического и умственного труда: доля первых уменьшается, а вторых — растет. Представители многих профессий (например, технические специалисты и вспомогательный административный персонал) ныне имеют неопределенный классовый статус и столь же неопределенные избирательные предпочтения.

Помимо профессиональной деятельности, на симпатии избирателей оказывает воздействие и социально-экономический уклад. На каждом уровне классовой структуры члены профсоюза скорее отдадут свой голос лейбористам, нежели консерваторам. Жилищное строительство создает некую общность людей, в политическом отношении не индифферентных: около одной шестой части избирателей проживают в муниципальных домах и потому осознает себя и своих соседей члена-

Таблица 8.3

Социальные различия и голосование на выборах 1997 г.  
(процент избирателей)

	Лейбористы	Консерваторы	Либеральные демократы	Прочие
<i>Пол</i>				
Женщины	44	32	18	6
Мужчины	45	31	17	7
Различие между группами мужчины/женщины	1	1	1	1
<i>Возраст</i>				
18–24	49	27	16	8
25–34	49	28	17	7
35–44	48	28	20	8
45–54	41	31	17	8
55–64	39	36	17	8
65 и старше	41	36	17	6
Различие между предельными возрастными группами	8	9	1	2
<i>Класс</i>				
Средний	31	41	22	6
Нижний сегмент среднего класса	37	37	18	8
Квалифицированные рабочие	50	27	16	7
Неквалифицированные рабочие	59	21	13	7
Различие между предельными классовыми группами	28	20	9	1

Источник: MORI, results of 13,544 interviews with the electorate conducted during the 1997 election campaign between March 21 — April 29, 1997. For details, see *British Public Opinion*, 20, Nos. 3/4, p. 2. The four classes are AB, C1, C2 and DE.

ми особой социальной группы. Более трех пятых арендаторов муниципального жилья голосуют за лейбористов, тогда как домовладельцы, независимо от классовой принадлежности, обычно поддерживают консерваторов.

## Средства массовой информации

СМИ обладают свойством усиливать различия, проистекающие из классовой принадлежности и степени образованности. Британская пресса резко поляризована: существует несколько уважаемых газет, освещающих и комментирующих события на высокоинтеллектуальном уровне, превосходящем уровень американских газет, и есть таблоиды, которые выходят огромными тиражами и специализируются на разного рода скандалах и сенсациях. Большая часть газет ориентирована на ту или иную партию, но не поддерживает ее безоговорочно. Когда в 90-е годы консерваторы стали терять симпатии электората, ряд изданий проконсервативного толка перешли на иные позиции и принялись убеждать потенциальных избирателей в неоспоримых достоинствах Блэра.

Поначалу телевидение и радио монопольно принадлежали Британской вещательной корпорации (Би-би-си). Стремясь просвещать граждан, расширять и «возвышать» их кругозор, Би-би-си в то же время вела себя чрезвычайно уважительно по отношению к любой власти, включая правительство. С появлением в 50-е годы коммерческого ТВ, а десятилетие спустя — коммерческого радио вещательная политика сделалась гораздо более популистской, что объяснялось необходимостью искать свою аудиторию. Ныне в Англии работают пять телевизионных каналов, не считая кабельного ТВ, и множество разнообразных радиостанций: «новостные» программы стремятся привлечь зрителей и слушателей сообщениями и анализом предполагаемых просчетов правительства. Телеведущие обретают громкую славу благодаря тем жестким допросам, которые они устраивают политикам всех партий.

Политический контроль за теле- и радиопередачами остается строгим. Законом запрещена политическая реклама общественных деятелей, партий или конкретных программ. Действующее правительство распоряжается возобновлением лицензий или ежегодной платой (она составляет примерно 160 фунтов), которую каждый телезритель обязан вносить за возможность смотреть некоммерческие программы Би-би-си. Благодаря подобным мерам вещатели стараются не выказывать слишком явных предпочтений какой-либо одной партии, сознавая вероятность того, что спустя известный срок контролировать их, а также принимать решения о выдаче и возобновлении лицензий и о размере абонентной платы будут совсем другие люди.

Поскольку наукой политической социализации можно овладеть всю жизнь, симпатии избирателей формирует некая аккумуляция влияний [43]. На протяжении срока, отпущенного тому или иному человеку, у него вырабатывается осознание того, какие шаги обязано предпринимать правительство. Это осознание, представляющее собой систему определенных политических ценностей, уже не зависит ни от

взглядов, привитых в семье, ни от социально-экономических интересов. Экономические понятия, касающиеся места и роли профсоюзов, социальной защиты, бизнеса, приватизации, помогают сделать выбор между партиями. «Новые» ценности неэкономического порядка — защита окружающей среды и мораль — мало влияют на этот выбор, ибо у партий обычно отсутствует своя собственная позиция по таким вопросам, четко сформулированная и упорно отстаиваемая.

То, каким образом правительство решает текущие вопросы, влияет на экономику и на бюджетные ассигнования, идущие в социальную сферу, но люди судят о деятельности правительства на основе уже сформировавшейся ранее системы ценностей, что становится особенно очевидно по отношению к «образам» партии и ее лидера. Тем не менее важность таких сиюминутных вопросов и эфемерных личностных представлений часто переоценивается, поскольку те, кто уделяет все внимание решению текущих проблем, забывают о том, что избиратель постигал, какой же партии он отдает предпочтение, на протяжении всей своей жизни.

Идентификация той или иной партии мало влияет на то, как избиратель голосует. Происходит это отчасти потому, что избиратель прежде всего соотносит себя со своей семьей, со своими социально-экономическими интересами и политическими ценностями, а отчасти и благодаря происходящим в партии изменениям. На памяти самых старых избирателей раскололись лейбористы, пришли к фактическому краху, но затем возродились либералы, снова раскололась Лейбористская партия, и националисты обрели поддержку в Шотландии и Уэльсе. Политическая стратегия Тони Блэра окончательно лишила партию ее прежнего имиджа, поскольку премьер-министр без обиняков заявил, что отвергает всякую соотнесенность своей нелейбористской партии с понятиями «социализм» и «рабочий класс» — неотъемлемой частью прежнего лейборизма.

## Участие в политической деятельности и приобщение к ней

### Участие

Если бы участие в политической деятельности подразумевало уплату налогов и право пользоваться выгодами социальных программ, можно было бы счесть, что в эту деятельность вовлечены решительно все граждане страны, поскольку социальная помощь охватывает все возрастные группы населения — это и пособие роженице, и возможность получить образование, и заработная плата, и пособие по безработице, и медицинская помощь, и пенсия по возрасту [44].

Выборы предоставляют народу возможность непосредственно влиять на правительство. Каждый гражданин по достижении 18-летнего воз-

раста имеет право выбирать и быть избранным. Сотрудники муниципальных регистраторов регистрируют избирателей, ежегодно обновляя их списки, с тем чтобы практически все совершеннолетние и дееспособные граждане могли воспользоваться своим правом. С 1950 г. явка избирателей составляла в среднем 77%, а в 1997 г. — 71,5%. Эти показатели сильно превышают аналогичные данные по президентским выборам в США.

Проголосовать и подписать петицию — таковы единственные виды политической деятельности, признаваемые большинством британцев (рис. 8.5). Пять шестых населения не посещают политические митинги, не контактируют с членом палаты от своего округа, не слишком интересуются политикой и не состоят ни в какой политической партии [45]. Лишь в отношении 3–14% граждан (в зависимости от формы участия) можно сказать, что они регулярно принимают участие в политической деятельности. Если признать таковым лишь работу на выборной должности, то пропорция снизится до 1%.

Чем шире трактуется понятие «политическая деятельность», тем больше количество тех, кого можно признать ее участниками, пусть и непрямыми. Примерно 64% населения состоят по крайней мере в одной общественной организации, которая может действовать и как группа влияния: например, клубы рыболовов озабочены чистотой местных водоемов, т.е. охраной окружающей среды, а Ассоциация автомобилистов представляет интересы водителей. Впрочем, большинство людей становятся членами спортивных или садоводческих клу-

Процент (в порядке убывания)

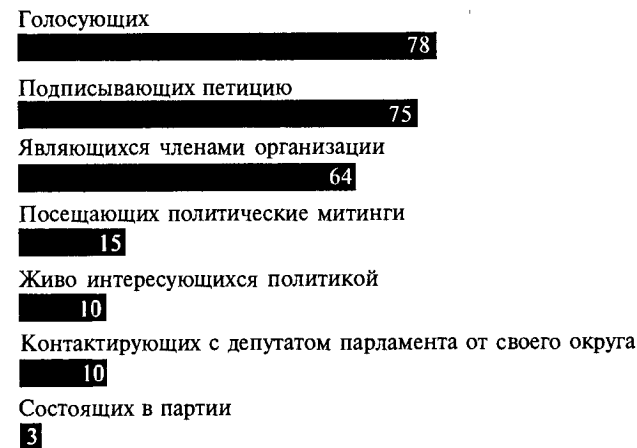


Рис. 8.5. Участие в политической деятельности.

*Источники:* Official statistics and Geraint Parry, George Moyser, and Neil Day, *Political Participation and Democracy in Britain* (New York: Cambridge University Press, 1992), counting any involvement in the past five years as participation.

бов, преследуя далекие от политики цели. Например, лишь незначительное меньшинство членов профсоюзов испытывают интерес к политической деятельности своего профсоюза, а половина голосует против лейбористов, традиционно поддерживающих тред-юнионы. Существуют и многочисленные организации, создаваемые для решения одного конкретного вопроса (например, жители какого-то квартала после случившегося там ДТП требуют, чтобы на перекрестке установили светофор). Высокая концентрация политических деятелей и СМИ в Лондоне позволяет организаторам митинга протеста надеяться, что он будет освещен в прессе, если даже те несколько тысяч человек, что приняли в нем участие, составляют сотую долю от 1% электората.

### Приобщение к политической деятельности

Следует различать два пути изучения процесса социализации и вовлечения в политику (или приобщения к ней) — дедуктивный и индуктивный. Первый определяет характер задачи, которую надо выполнить, и уже «под нее» подбираются люди, обладающие необходимыми навыками и дарованиями. Этот путь опробован и введен в политику бизнес-менеджментом. Второй предполагает движение от частного к общему и мы, учитывая навыки и движущие мотивы определенных людей, спрашиваем себя: что могут сделать эти люди? Ограничения, накладываемые историей, существующими в обществе институтами и социализацией, делают этот путь более реалистичным.

Политические роли первостепенного значения принадлежат в Британии членам правительства, высшим чиновникам и общественным деятелям, выполняющим те же функции, что и неформальные советники президентов. Каждая из этих групп приобщается к политической деятельности своим путем. Чтобы стать министром, человек должен быть избран в парламент и суметь за несколько лет привлечь к себе внимание, причем в позитивном смысле. На государственную службу выпускник университета попадает, пройдя строгий отбор и победив в напряженной конкурентной борьбе; его дальнейшее продвижение по службе зависит от собственных достижений и одобрения вышестоящих. Общественный деятель получает доступ к министрам и высшим чиновникам либо благодаря тому положению, которого он добился в иных, не политических сферах, либо потому, что ведущие политические деятели испытывают к нему личное доверие.

Во всех трех случаях опыт оценивается положительно. Предпосылкой для успешной политической карьеры обычно является раннее ее начало. Однако для человека, надеющегося стать членом правительства, опыт работы в муниципальных или региональных политических структурах и медленное постепенное восхождение по иерархической лестнице Уайтхолла — не лучший путь наверх. Гораздо эффективней в ранней молодости стать, например, парламентским помощником члена

палаты или политическим консультантом министра. Это после приобретения нужных навыков и «стажа» позволяет скорее выдвинуться на первые роли.

«Географический фактор» также имеет немаловажное значение. Люди из высших эшелонов власти живут в Лондоне. Смена «хозяина» правительственной резиденции на Даунинг-стрит не приводит к появлению в правительстве людей из других уголков страны, как происходит в Белом доме, где президент из Арканзаса сменяет уроженца Техаса или выходца из Калифорнии. Поскольку Лондон разительно отличается от больших и малых городов, где проживают большинство британцев, существует резкий контраст между повседневной жизнью «творцов политики» и людей, во имя и от имени которых они работают.

### Члены правительства

Человек, ставящий своей целью пост министра, в качестве необходимого первого шага должен стать парламентарием. Выдвижение на выборы в том округе, где победа будет обеспечена или весьма вероятна, целиком зависит от региональных партийных органов, производящих отбор. В Англии, в отличие от США, нет системы первичных выборов, где возможность волеизъявления имеют все избиратели. Кандидат не обязательно должен проживать в том округе, по которому будет баллотироваться, и благодаря этому молодой человек прямо из университета может поступить на службу в аппарат парламента или в штаб партии, а потом «оглядеться» и выбрать в стране округ, где победа на выборах более или менее гарантирована или хотя бы реальна. Как правило, у честолюбивого молодого политика на поиски такого места уходит несколько лет. Когда же наконец его кандидатуру отбирают для участия в выборах в том округе, где его партия рассчитывает на подавляющее большинство голосов, он проходит в палату и тогда уже может ждать рутинного переизбрания еще лет на десять или больше.

Став членом палаты, парламентарий прилагает усилия к тому, чтобы его заметили. Однако некоторые способы достижения этой цели (например, высказанные им и громогласно растиражированные СМИ сомнения в здравомыслии партийного руководства) могут осложнить его продвижение к министерскому креслу. Другие же — такие, как успешная полемика с лидерами оппозиции или умение хорошо ориентироваться в политически значимой проблеме, способствуют карьерному взлету. Не менее плодотворной оказывается и личная дружба с ведущими политиками своей партии.

Приобретенный в парламенте опыт не может пригодиться в работе министра. Депутат в первую очередь имеет дело с людьми и говорит о том, что надлежит сделать правительству. Министр же должен иметь навык работы с документами и умение переводить общеполитические установки в конкретные, «технические» задачи, которые предстоит

решать его ведомству, а также способность принимать твердые и непопулярные решения.

Практика, предусматривающая назначения министров исключительно из числа опытных парламентариев, ограничивает выбор и препятствует общенациональному обсуждению кандидатур. Главе правительства предстоит распределить около сотни министерских портфелей между примерно двумястами депутатами от правящей партии, имеющими опыт работы в парламенте и не закрывшими себе доступ в кабинет неопытностью, преклонным возрастом, политическим экстремизмом, ненадежностью или отсутствием интереса к своей потенциальной должности. При прочих равных условиях на пост заместителя министра будет назначен депутат, прошедший в парламенте три срока.

Министр учится «в деле». Как правило, член палаты сначала получает назначение на должность заместителя министра, затем становится так называемым «государственным министром» и лишь после этого обретает статус полноправного члена кабинета. При этом его переводят из одного министерства в другое, что заставляет его изучать новые и новые сферы.

В среднем министр возглавляет определенное ведомство не более двух лет. Скорость ротации в Британии — одна из самых высоких в Европе. Министр, получающий новую должность в результате этих перестановок в кабинете, обычно не имеет опыта работы в новой для себя области, и ему требуется некоторое время, чтобы войти в «курс дела» и понять его специфические особенности. Энтони Кросленд, даровитый член правительства лейбористов, признавался: «Требуется полгода, чтобы “вынырнуть на поверхность”, год — чтобы понять самое общее направление, и два года — чтобы начать реально управлять своим ведомством» [46]. То обстоятельство, что министры не разбираются досконально в порученной им сфере деятельности, заставляет многих критиковать саму систему назначения. Ее сторонники в ответ утверждают, что критики не учитывают того, что для успешной работы министра требуется прежде всего в совершенстве знать, как проводить в жизнь политику палаты общин.

### Чиновники высшего звена

Если парламентарии часто сменяют друг друга на министерских постах, то государственные служащие остаются в Уайтхолле на протяжении всей своей карьеры. К чиновникам высшего звена при найме не предъявляется каких-либо специфических требований, и они не проходят особой подготовки. Считается, что они — «лучшие и самые одаренные»: это обычно подразумевает обучение в престижном университете и диплом (первую ученую степень) в области истории, литературы или иностранных языков. Фултоновская комиссия по государственной службе рекомендовала, чтобы кандидаты на должность

обладали «необходимыми» знаниями по тому предмету, которым призваны заниматься, однако члены комиссии не смогли определить, какие знания необходимы для функционирования правительства [47]. Ныне эта комиссия проверяет, способен ли кандидат изложить в кратком резюме содержание пространного делового документа, решить проблему, оценив конкретные обстоятельства с точки зрения общих нормативных актов и постановлений, сделать правильные выводы на основании обычной статистической сводки, отстаивать свое мнение в дискуссии по вопросам работы правительства.

Новички, как бы ни были они даровиты, лишены специальных навыков, и потому для карьерного взлета требуются десятилетия, в связи с чем ролевая социализация чиновников старшего и высшего звена в системе Уайтхолла важна чрезвычайно. Этот процесс способствует преемственности, ибо руководитель аппарата обычно начинал свою деятельность здесь же в качестве молодого сотрудника, работавшего под началом человека, много десятилетий назад поступившего сюда же.

За годы службы чиновники в совершенстве овладевают трудным искусством управления министрами и делами. В телесериале «Да, господин министр» показывается, что им нет равных в умении ответить члену правительства «да», подразумевая «может быть», и «постараюсь», имея в виду «нет» [48]. Но и министры все чаще предпочитают иметь дело не со своими чиновниками, перечисляющими, какие препоны встретятся правительственным начинаниям, а с теми советниками (как из своего аппарата, так и «извне»), которые скажут, что можно сделать в данных обстоятельствах.

Многие руководители таких организаций, как университеты, банки, церкви и профсоюзы, не считают себя политическими деятелями и не стремятся занять государственные посты. Они заняты главным образом своими проблемами. Но когда правительство своими действиями начинает вмешиваться в их работу, они поневоле обращаются к политике, предлагая министрам рекомендации и иногда критикуя их. В том случае, когда организация финансируется государством, как Би-би-си или университеты, давление становится обоюдным и постоянным.

Правительственные ведомства и министры ищут консультантов по специальным вопросам, в которых сами не разбираются (например, загрязнение окружающей среды или такие медико-биологические эксперименты, как клонирование). При министерствах существуют сотни экспертных советов и комиссий, где работают представители академической науки и «групп давления». В рекомендациях, даваемых правительству, особенно веско звучат слова экономистов. В Британии существует такое разнообразие и обилие экономистов всех школ, что лидер любой партии может подобрать себе тех, чьи предписания будут подкреплять его собственные политические склонности. Маргарет Тэтчер без труда привлекала для подтверждения своих взглядов Нобелевских лауреатов и профессоров; то же делает и Тони Блэр.

## Селективность

Невозможно представить себе систему более селективную, нежели парламентские выборы, в результате которых один человек возглавляет правительство страны, населенной 58 млн граждан. И невозможно изобрести систему более репрезентативную, поскольку выборы дают каждому совершеннолетнему гражданину уникальную возможность принять непосредственное участие в политике.

Исторически сложилось так, что в Англии политические лидеры сначала добиваются высокого положения в обществе и материальной обеспеченности, а уж потом занимают ответственные посты. Однако с начала 60-х годов стал увеличиваться процент тех, кто занимается политической деятельностью профессионально, уделяя ей все свое время. Аристократы, бизнесмены, профсоюзные лидеры сейчас уже не могут рассчитывать на то, что их высокое положение в других сферах автоматически гарантирует им столь же высокий политический статус.

По мере развития специализации профессиональный политик, обретая больший опыт в своей сфере, одновременно все больше отдаляется от других сфер. На основании многолетних опросов людей, занимавших ведущие позиции в различных областях деятельности, Энтони Сэмпсон мог прийти к выводу: «Я лично опасаюсь не того, что британский истеблишмент — слишком замкнутая структура: напротив, он недостаточно закрыт, и различные его составляющие пересекаются все меньше и меньше, так что одна половина этого круга практически не соприкасается с другой» [49].

И чем обширней перечень сфер, входящих в понятие «политика», тем выше численность людей, активно вовлеченных в процесс управления страной. Под влиянием правительства директора компаний, телевизионные топ-менеджеры, ректоры университетов становятся причастны к политике и выработке политического курса. То обстоятельство, что возглавляемые ими организации находятся вне структуры Уайтхолла, позволяет им действовать независимо от правительства, однако степень взаимозависимости общественных и частных институтов (при этом неважно, ориентированы они на извлечение прибыли или нет) ныне столь высока, что рано или поздно этим руководителям приходится встречаться и обсуждать, что же служит интересам общества.

## Формирование групповых интересов

Гражданское общество, т.е. институты, независимые от власти, развивалось в Британии на протяжении столетий. Лидеры гражданского общества настолько уверены в прочности своего положения, что с

готовностью обсуждают проблемы, имеющие общественное значение, с правительственными чиновниками, не сомневаясь, что смогут оказать на них давление от имени тех, кого представляют.

Конфедерация британской промышленности — крупнейшая организация, представляющая бизнес. Как явствует из самого ее названия, члены ее многочисленны и разнообразны. Наиболее могущественные компании — такие, как автомобильные концерны, обычно имеют своих прямых представителей при министерствах (в первую очередь торговли, образования и занятости). В директорский корпус входят наиболее высокооплачиваемые руководители большого и малого бизнеса. У банков и финансовых организаций лондонского Сити также есть собственные каналы, через Английский банк и Центральный банк выводящие их непосредственно на министерство финансов.

Нечто подобное, но в отношении организации труда, представляет собой Конгресс тред-юнионов, куда входят профсоюзы, интересы которых время от времени, когда начинается торг по поводу разницы в оплате труда квалифицированных и неквалифицированных рабочих одной отрасли или рабочих разных отраслей промышленности, приходят в противоречие. Большая часть профсоюзов — членов Конгресса тред-юнионов симпатизирует лейбористам; среди их лидеров были коммунисты и маоисты, но никогда не было консерваторов. В послевоенную эпоху членами профсоюзов становятся не только рабочие угледобывающей промышленности или железнодорожники, но и так называемые «белые воротнички», занятые в таких сферах, как образование и здравоохранение. Изменения в системе занятости размывают членство в профсоюзах: ныне лишь одна треть «рабочей силы» входит в тред-юнионы. Тони Блэр, создавая образ неолейборизма, сознательно дистанцировался от Конгресса тред-юнионов.

В отличие от политических партий лоббисты или группы интересов не выходят на выборы — они стремятся влиять на политический курс вне зависимости от того, какая партия одерживает верх. Тем не менее связи между группами интересов и политическими партиями остаются прочными. Профсоюзы с момента образования лейбористской партии в 1900 г. стали ее институциональной частью. Взаимоотношения консерваторов с ассоциациями бизнесменов носят далеко не формальный характер — в основе партийной идеологии лежит философия частного предпринимательства. И тред-юнионы, и группы бизнесменов в нужный момент способны продемонстрировать свою независимость и, невзирая на «идейную близость», подвергнуть критике дружественную им партию, когда та начинает действовать вопреки групповым интересам.

Аналогичным образом политические деятели из всех партий стремятся дистанцироваться от лоббистов. Неолейбористы всячески подчеркивают, что они не связаны с профсоюзами, а консерваторы привлекают на свою сторону избирателей, заявляя, что проводимая ими

Процент (в порядке убывания)

Премьер-министр	78
Члены кабинета министров	23
СМИ	13
Чиновники высшего звена	9
Чиновники низшего звена	3
Заместители министра	0
Палата лордов	0
Политические партии	0
«Заднекамеечники»	менее 1%

Рис. 8.6. Кому принадлежит власть (по оценке лоббистов).

*Источник:* Survey of officials of business, labor, and campaign groups, as reported in Rob Baggott, «The Measurement of Change in Pressure Group Politics», Talking Politics 5, No. 1 (1992), p. 19.

ми первостепенного значения. Тем не менее лоббисты вовсе не проводят большую часть времени на Даунинг-стрит. Их основные контакты сосредоточены в тех подразделениях правительственных ведомств, которые ведают вопросами, мало занимающими общество, но представляющими «живой интерес» для тех или иных лобби. Группы, направляющие львиную долю усилий на освещение своих проблем в прессе, едва ли найдут обнадеживающий отклик со стороны чиновников, на которых они могли бы воздействовать во время неформальных встреч в министерстве [50].

### Чего хотят лоббисты

Диапазон их интересов поистине огромен — от таких узколокальных проблем, как создание ассоциации раненых военнослужащих до определения экономической политики организаций, подобных Конфедерации британской промышленности или Конгрессу тред-юнионов. Группы различаются также и по характеру своих интересов; одни преследуют материальные цели, другие занимаются конкретными

политика сможет поднять жизненный уровень рабочего класса успешнее, чем действия профсоюзов.

Для эффективного лоббирования «группы интересов» должны четко сознавать, какие именно чиновники играют наиболее значительную роль в определении политического курса. Они уделяют много внимания Уайтхоллу. Когда во время опроса представителей «групп давления» попросили назвать наиболее влиятельные ведомства и учреждения, первым с большим отрывом оказался премьер-министр, затем члены правительства, СМИ и, наконец, государственные служащие высшего звена (рис. 8.6). Лишь менее 1% опрошенных сочли парламентариев, не входящих в состав кабинета, фигура-

вопросами, например избытком сцен насилия в СМИ или расовыми взаимоотношениями [51]. Большая часть лоббистских групп стремится к достижению четырех целей:

1. Сбор информации о политике правительства и изменениях в ней.
2. Ведение уже определившегося политического курса в интересах группы.
3. Коррективы планируемого политического курса.
4. Символическое повышение статуса своей организации (например, право именоваться «королевским» обществом, ассоциацией и т.п.)

Ведомства Уайтхолла с готовностью контактируют с лоббистами в том случае, если те на взаимовыгодных условиях могут способствовать правительственным чиновникам в следующем:

1. Сотрудничество в реализации уже определившейся политической программы.
2. Предоставление сведений о том, что происходит в сфере, близкой той или иной группе.
3. Оценка последствий тех или иных намечаемых шагов.
4. Помощь в осуществлении новых направлений политики.

В том случае, если интересы Уайтхолла и лоббистских групп дополняют друг друга, обе стороны торгуются, профессионально учитывая общие интересы. Если же каждая сторона преследует собственные интересы, торг происходит на принципах взаимобмена. Обе стороны стараются прийти к соглашению, поскольку оно позволит обойтись без решений, принятых политиками, которые и хуже разбираются в вопросе, и меньше заботятся о деталях, чем лоббисты и чиновники того или иного ведомства.

### Организация политических действий в гражданском обществе

У различных групп лоббистов — разные возможности для мобилизации потенциальных сторонников. Рабочих в городе, где имеется только одно промышленное предприятие, легко привлечь к вступлению в профсоюз, поскольку они находятся друг с другом в постоянном контакте и представляют собой уже оформленную социальную и политическую группу. Напротив, организовать потребителей значительно труднее — они заинтересованы лишь в товарах и услугах, а не во взаимоотношениях с другими потребителями — это скорее категория, а не социальная группа.

Чем выше готовность участников группы подчиняться ее целям, тем уверенней лидеры данной группы могут говорить о некоем союзе с оформленным членством. Если эта готовность отсутствует, деятель-

ность группы неэффективна. Например, когда в 1984 г. Артур Скаржилл, лидер Национального союза горняков (НСГ), призвал к годичной забастовке против действий министерства угольной промышленности, он отказался провести голосование среди членов НСГ. Тем самым многие из членов этого профсоюза не сочли себя обязанными подчиняться решению своего руководства о проведении забастовки. В результате забастовка провалилась, а НСГ раскололся на два отдельных профсоюза.

Сотрудникам Уайтхолла в административном отношении удобнее иметь дело с объединенными лоббистскими группами, ибо они могут реализовать принятые в результате договоренностей решения. Однако десятилетиями длившиеся попытки внедрить в британскую экономику плановое начало показывают: предприниматели и профсоюзные «боссы» не могут гарантировать, что их номинальные подчиненные будут выполнять достигнутые лидерами соглашения. Члены групп, которых близко касаются те или иные проблемы, вполне могут придерживаться совершенно различных взглядов на то, что надлежит делать их руководителям. Помимо этого, у одних и тех же людей обычно возникают противоборствующие интересы: так, например, рабочий стремится к повышению заработной платы, и в то же время он (но уже как потребитель) заинтересован в снижении цен. Расширение сферы массового потребления и упадок профсоюзного движения нарушили баланс этих приоритетов.

Но если даже группа давления спаяна внутренним единством, ее требования могут натолкнуться на сопротивление других групп. В экономической политике подобное происходит в порядке вещей, ибо там интересы четко определены, выстроены и просчитаны: министры могут выступить на стороне предпринимателей и против потребителей или поддержать бизнесменов в борьбе с профсоюзами, чтобы расширить собственный «оперативный простор», т.е. получить больше вариантов для выбора, представив затем свои решения и программы как некий компромисс («каждому — понемногу»).

Чем созвучнее ценности, культивируемые в той или иной группе, культурным нормам всего общества, тем проще и легче примирить их интересы с интересами этого общества. Однако в открытом обществе (таком, как Англия) претензии одной группы выступать в качестве глашатаев общественных интересов всегда могут быть оспорены соперничающими группами.

То обстоятельство, что власть централизована и сосредоточена в британском правительстве, означает, что лоббирующие группы должны как некую данность воспринимать политические ценности и приоритеты правящей партии. Профсоюзы надеются, что их влияние возрастет с приходом к власти лейбористов, а деловые круги ожидают того же от правительства консерваторов. И все же премьер-министр, старающийся расширить базу, на которой действует его кабинет, все-

гда может попытаться «навести мосты» с группами, по своему фактическому положению и статусу являющимися союзниками оппозиции, и тем самым усилить позиции правительства. Неолейбористы, возглавляемые Тони Блэром, открыто и напрямую заручались поддержкой представителей бизнеса и дистанцировались от своих традиционных союзников в тред-юнионах, сознавая, что никакую иную партию те все равно поддерживать не станут.

Внутренние группы давления, как правило, умеют гармонизировать свои ценности с любой партией. Чаще всего эти группы неконфликтны. Примером может служить Королевский национальный институт слепых. Первоочередные задачи постоянных внутренних лобби — вести переговоры о принятии, финансировании и расширении тех программ, которые идут им на пользу. Они добиваются своего в спокойных переговорах с правительственными ведомствами, ограничивая свои притязания тем, чего можно достичь в сжатые сроки, и учитывая приоритеты и обязательства, важные для действующего правительства [52].

Внешние группы давления (аутсайдеры) неспособны к переговорам, потому что их требования идут вразрез с политикой правящей партии. Если же они несовместимы и с программой оппозиции, подобные группы становятся полностью маргинальными. Лишенные влияния на Уайтхолл, внешние группы давления вынуждены действовать через СМИ. Телезрителям и читателям серьезных газет кампании или демонстрации кажутся доказательством политической значительности тех, кто их организует, но на самом деле это обычно свидетельствует об их малой влиятельности.

Радикальные аутсайдеры не вошли в Уайтхолл, какая бы партия ни находилась у власти, потому что их требования противоречат сложившимся в обществе культурным нормам. Так, к примеру, министерство обороны не станет проводить консультации с пацифистами, поскольку отсутствует почва для переговоров — стороны занимают взаимоисключающие позиции. Группы «зеленых» должны делать для себя выбор — либо проводить кампании в поддержку фундаментальных изменений, надеясь, что правительственные ведомства в конце концов пойдут по предлагаемому ими пути, либо работать в рамках системы, добиваясь в области охраны окружающей среды определенных улучшений, не сравнимых, разумеется, с теми, каких хотели бы экологи.

### Равноудаленность групп давления

Первое послевоенное двадцатилетие было отмечено плюралистичным состязанием между многочисленными и разнообразными лобби. У членов правительства был выбор: вести себя наподобие брокера-посредника, добиваясь соглашения между группами, либо попытаться



ся внедрить собственный политический сценарий. Они «приняли на вооружение» доктрину корпоративизма, в соответствии с которой представители бизнеса, профсоюзов и правительства образовывали некие совместные органы, призванные обсуждать и решать такие острые проблемы, как борьба с инфляцией и безработицей и реструктуризация клонящейся к упадку промышленности.

Корпоративные переговоры позволяли достичь консенсуса по вопросу о политических приоритетах и целях, хотя противники этой доктрины утверждали, что подобный консенсус достигался ценой «изъятия политики из политики». Предполагалось также, что лидеры каждой из трех групп гарантируют сотрудничество тех, кого они, как считалось, представляют. На деле, однако, и лейбористское, и консервативное правительства оказались не в состоянии выполнять соглашение. Лидеры лоббистских групп также не смогли обеспечить поддержку своих номинальных сторонников. В результате к 1979 г. инфляция и безработица вышли из-под контроля.

Администрация Тэтчер продемонстрировала, что правительство, убежденно исповедующее иные ценности, способно пренебречь требованиями лоббистов и предложить собственный политический курс. Эта демонстрация заключалась в том, что «на почтительное расстояние» были удалены и профсоюзы, и предприниматели. Вместо консультаций и переговоров с группами интересов правительство стало применять иную практику, которую можно назвать самоустранением государства из таких рутинно-рыночных сфер, как заработная плата, ценовая политика, инвестиции.

Подобная стратегия целиком сосредоточена на тех задачах, которые правительство имеет возможность решить само, не заручаясь согласием лоббирующих групп. Особую важность при этом приобретает законодательная база, поскольку ни одна из групп не вправе игнорировать парламентский акт. Законы сузили возможности профсоюзов — отныне те не могли больше негативно воздействовать на политику правительства. Распродажа предприятий, находившихся в собственности государства, освободила правительство от непосредственной ответственности за исправное функционирование промышленности. В числе самых первых своих шагов неолейбористский кабинет возложил на Английский банк ответственность за осуществление валютной политики, оставив за собой право определять стратегические цели этой политики.

Центр тяжести переносится с договоренностей между правительством и лоббистами на независимую королевскую власть. Капитал и труд могут действовать по своему усмотрению, но лишь в рамках сценария, определенного правительственной политикой и действующим законодательством. Большинству профсоюзов и предпринимателей не нравится положение, при котором они отстранены от принятия решений. «Группы давления», связанные со здравоохранением и об-

разованием, такое положение устраивает еще меньше, поскольку они попадают в зависимость от правительства: оно может одобрить или не одобрить их инициативы и, соответственно, субсидировать или нет отстаиваемые ими программы. Найти же альтернативный источник дохода, «выйдя на рынок», они не в состоянии.

Находясь в оппозиции, Тони Блэр часто говорил о необходимости добиться «возрождения сообщества» [53], обещая всячески способствовать формированию духа корпоративизма и сотрудничеству представителей различных общественных групп. Однако после своего прихода к власти он приложил все усилия к тому, чтобы вопросы консультаций с лоббистами даже не рассматривались на Даунинг-стрит.

## Система партий и выборы

Британское правительство — это правительство однопартийное. Именно политические партии и только они организуют отбор кандидатур, разрабатывают программы и устанавливают их приоритеты, выбирают лидера, который станет премьер-министром или главой теневого кабинета. Выборы предоставляют гражданам возможность решить, какой из партий, борющихся за власть в стране, отдать предпочтение.

Разнообразие соперничающих между собой партий приводит к тому, что события, воздействующие на одну из них, непременно затрагивают и все остальные. Когда в 80-х годах лейбористы утратили свою популярность, это помогло консерваторам четыре раза подряд побеждать на выборах, хотя каждый раз за них голосовали значительно меньше половины избирателей. Когда же консерваторы после 1992 г. сделались весьма непопулярны, неолейбористы во главе с Тони Блэром одержали внушительную победу, при том, что они набрали меньший процент голосов, чем проигравшие в президентских гонках Джеральд Форд или Майкл Дукакис. Когда обе ведущие партии исчерпывают кредит доверия, шанс обрести поддержку избирателей получает «третья сила» — либеральные демократы в Англии или Шотландская национальная партия.

## Многообразие выбора

Общенациональные выборы должны происходить не реже, чем каждые пять лет: в пределах этого срока премьер-министр имеет право назначить выборы когда угодно. Хотя каждый глава правительства старается выбрать время для выборов, когда победа на них наиболее вероятна, но происходит это далеко не всегда.

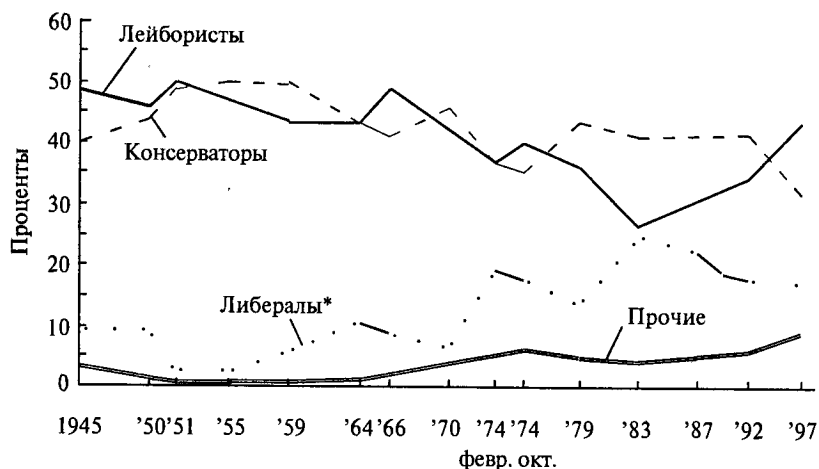
Общенациональные выборы ставят избирателя перед простейшим выбором: оспаривается только мандат члена парламента от данного округа, и избиратель должен проголосовать за одного из нескольких

претендентов, которые хотели бы представлять его округ в палате общин. Как правило, избиратель голосует за свою партию, даже если его не устраивает выдвинутый ею кандидат или если ему вообще неизвестно, кто он такой и что он собой представляет. Имя лидера партии в бюллетени не вносится.

Победителем в данном округе становится кандидат, набравший наибольшее количество голосов, даже в том случае, если это количество составляет меньше половины от числа всех избирателей. В общенациональном масштабе победительницей становится партия, получившая наибольшее число голосов в избирательных округах. В 1951 г., а затем в феврале 1974 г. случилось так, что партия, набравшая наибольшее число голосов, не получила большинства мандатов в округах и потому лишилась права сформировать правительство.

С 1945 по 1970 г. в Британии действовала двухпартийная система, поскольку консерваторы и лейбористы вместе получили в среднем 91% голосов, а в 1951 г. — 97% (рис. 8.7). Либералы с трудом находили кандидатов, готовых вступить в борьбу за мандаты, и с еще большим трудом получали голоса избирателей. Поддержка двух основных партий была строго сбалансирована: и лейбористы, и консерваторы выиграла по четыре избирательных кампании.

Система многопартийности возникла в 1974 г., когда либералы получили почти пятую часть голосов, а националисты в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии добились значительных успехов. За консерваторов и лейбористов, вместе взятых, проголосовало только 75%



\* Либеральная партия (1945–1979); Альянс между Либеральной и Социально-демократической партиями (1983–1987), приведший к созданию Либерально-демократической партии.

Рис. 8.7. Распределение голосов при проведении общенациональных выборов (начиная с 1945 г.).

электората. В 80-е годы положение лейбористов ухудшилось еще больше: альянс либералов с социал-демократами получил четверть всех голосов, что едва не превысило число проголосовавших за лейбористов. Альянс распался после выборов 1987 г., и большинство социал-демократов влилось в новообразованную либерально-демократическую партию. Фрагментация электората продолжается по сию пору, о чем можно судить по приведенным ниже данным [54].

1. В Англии за голоса избирателей борются три партии — лейбористы, консерваторы и либеральные демократы. В 1997 г. партия, протестовавшая против референдума по вопросу присоединения к ЕС, боролась за большинство мандатов и получила более 2% голосов. В Шотландии и Уэльсе действуют четыре партии, поскольку Шотландская национальная и Валлийская национальная (Плэйд Симру) партии также получили места в парламенте. В Северной Ирландии в выборах принимают участие не менее пяти партий.

2. Две крупнейшие партии не монополизируют голоса избирателей. С 1974 г. консерваторы и лейбористы вместе получают в среднем чуть меньше  $\frac{3}{4}$  голосов. В 1997 г. они завоевали 74% голосов, и таким образом более четверти избирателей разделили свои голоса между многочисленными мелкими партиями.

3. Две крупнейшие партии, если говорить о Соединенном Королевстве в целом, вовсе не обязательно являются неизменными фаворитами выборов. В 1997 г. первое и второе места в Англии получили нелейбористы и консерваторы, в Шотландии — нелейбористы и шотландские националисты, в Уэльсе — нелейбористы и консерваторы, а в Северной Ирландии — ольстерские унионисты и проирландские социал-демократы вместе с лейбористами. Консерваторы не получили ни одного мандата в Шотландии и в Уэльсе. В Северной Ирландии все 18 мест достались партиям, которые вообще не претендовали на места в парламенте Великобритании.

4. В палате общин постоянно получают места представители по крайней мере пяти партий. В 1997 г. в парламенте заседали депутаты от десяти «третьих партий», имевшие в общей сложности 75 мандатов.

5. Значительные колебания в группах электората объясняются не тем, что исконные сторонники лейбористов переходят на сторону консерваторов и наоборот, а тем, что увеличивается или уменьшается число воздержавшихся при голосовании, либо часть избирателей перетекает от либеральных демократов к двум крупнейшим партиям, либо обратным процессом.

И все же начиная с 1945 г. британское правительство формируют, сменяя друг друга, только две партии — консервативная и лейбористская, поскольку только они поочередно получают монопольное право назначать членов Кабинета и, если не считать краткого промежутка с 1974 по 1979 г., обладают абсолютным большинством мест в

палате общин. Тем не менее с 1935 г. ни одна партия, становясь правящей, не набирала на выборах больше половины голосов избирателей.

Британская избирательная система сводится к формуле «Победитель получает все». Эта система непропорционального представительства обеспечивает в палате большинство одной партии, если даже она, эта партия, набрала меньшинство голосов. Лишь в том случае, если партии соперничают на выборах в одном и том же округе, побеждает претендент, за которого отдано больше всего голосов. Но если борьбу ведут трое или больше претендентов, кандидат, получивший меньше половины от общего количества голосов, может получить мандат благодаря тому, что остальные голоса «распылены» между его многочисленными соперниками. На выборах в 1992 г. в округе Инвернесс в тяжком противоборстве с тремя другими партиями верх одержали либеральные демократы, набравшие всего 26%. На выборах 1997 г. практически на каждый мандат претендовало не менее четырех кандидатов.

Для того чтобы получить значительное число мест в палате, партия должна либо набрать не менее трети голосов избирателей всей страны, либо добиваться успеха в ограниченном количестве округов — именно так поступали националистические партии в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии, каждая из которых концентрировала усилия в какой-то одной части Соединенного Королевства. Поскольку традиционные сторонники лейбористов сосредоточены в рабочих регионах, партия стремится выдвинуть своего кандидата в том округе, где ей обеспечена поддержка, и не баллотироваться там, где эта поддержка слаба. Хотя либеральные демократы получили более одной шестой всех голосов, их кандидаты с большей вероятностью становятся вторыми или третьими, потому что люди, поддерживающие эту партию, довольно равномерно распределены по всей территории страны.

В 1997 г. неолейбористы получили почти две трети мест в палате, при том, что свои голоса им отдали значительно меньше половины избирателей (рис. 8.8). Консерваторы, за которых проголосовала почти треть избирателей, получили всего лишь четвертую часть мандатов. Избирательная система оказалась особенно невыгодной для либеральных демократов. При пропорциональном представительстве их партия могла бы рассчитывать на 111 мест в парламенте, а при действующей системе получила меньше половины от этого числа. Еще важнее то, что неолейбористы не смогли бы получить большинства, и Тони Блэр оказался бы перед выбором — формировать ли коалиционное правительство (вместе с либеральными демократами) или пытаться управлять страной, обладая лишь меньшинством мест в палате.

Поборники ныне существующей избирательной системы доказывают, что пропорциональное представительство не может быть самоцелью. Будь это так, Соединенные Штаты не получали бы время от времени президента, избранного благодаря такой электоральной системе, при которой в Белом доме появляется кандидат, набравший

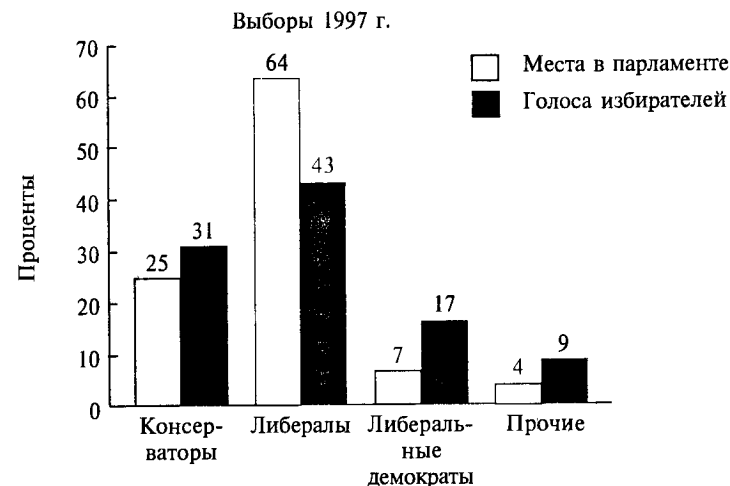


Рис. 8.8. Последствия избирательной системы непропорционального представительства.

менее половины голосов избирателей. Система «Победитель получает все», утверждают ее сторонники, имеет право на существование уже потому, что ответственность за управление страной возлагается на одну партию, а не «распыляется» в неопределенных пропорциях на всех членов коалиции, как зачастую происходит в европейских странах, где парламент избирается на основе пропорционального представительства. Противники данной системы заявляют, что партия, в результате народного волеизъявления «пришедшая к финишу» третьей, не имеет права решать, заключить ли ей для создания парламентского большинства союз со «второй» или «первой», определяя тем самым, кто будет править страной.

Либеральные демократы, на протяжении долгого времени ратующие за систему пропорционального представительства, оказались бы в наибольшем выигрыше, если бы она сменила ныне существующую. Перемен требуют и те, кто отдает предпочтение коалиционному правительству, считая, что это — залог более широкого межпартийного консенсуса. Вестминстер поддержал эту идею, но лишь по отношению к Северной Ирландии. Для того чтобы националисты не могли, завоевав две пятых голосов, получить большинство мест в новом шотландском парламенте, закон о деволюции ввел пропорциональное представительство. На выборах 1999 г. ни одна из партий не добилась большинства в шотландском парламенте. Лейбористы вместе с либеральными демократами образовали коалиционный орган исполнительной власти. Премьер-министром стал Дональд Дьюэр. В Уэльсе лейбористы, хоть и не получили большинства мест в Ассамблее, сформировали однопартийное правительство во главе с Эланом Майклом. Планы неолейборист-

ского кабинета проводить выборы мэров в крупных городах (таких, как Лондон) сосредоточат власть в руках того, кто одержит верх на выборах, проводимых по системе «Победитель получает все».

Кампания за реформирование избирательной системы получила новый импульс в 1998 г. после доклада комиссии Дженкинса. Тони Блэр в целях укрепления связей с либеральными демократами предложил разработать альтернативную систему, предусматривающую более пропорциональное представительство. Комиссия остановилась на варианте, за основу которого взята система, принятая в Германии, где больше половины членов парламента избираются в одномандатных округах. Эта мера призвана сделать выборы в округах более представительными, хотя большая их часть не однородна по составу населения, которое к тому же не всегда соотносит себя с ним. Другая часть членов парламента будет избираться на принципах пропорционального представительства. После предложений, внесенных комиссией Дженкинса, дебаты о путях реформирования избирательной системы не только не прекратились, но вспыхнули с новой силой. Премьер-министр заявил, что всяким изменениям будет предшествовать референдум, но произойдет это лишь после очередных парламентских выборов. Кроме того, Блэр не сказал, поддерживает ли он сам идею реформирования избирательной системы.

### Управление партийной организацией

Политические партии часто уподобляют машине, но это сравнение некорректно, поскольку партии не могут производить голоса избирателей. Нельзя и руководить партией на тех же принципах, которые пригодны для командования армией. Партии больше похожи на университеты: они изначально децентрализованы, и люди приходят в них по самым разнообразным причинам [55].

Основные усилия по организации партии сводятся к тому, чтобы она не распалась на три своих составляющих — тех, кто голосует за нее, очень небольшое количество тех, кто активно работает в избирательных округах и ассоциациях избирателей; и парламентскую фракцию. Если партия имеет большинство в парламенте, премьер-министр должен обеспечить поддержку правительственной политики другими частями партии, даже если большинству ее членов или членам палаты не нравятся действия ее руководства.

Региональные отделения партии обретают общенациональное значение, поскольку именно они выдвигают своих кандидатов на выборы в парламент. Процесс отбора претендентов децентрализован, что позволяет находить людей, представляющих широчайший спектр политических воззрений и дарований [56]. В эпоху Маргарет Тэтчер лакмусовой бумажкой стала служить идеология, а левое крыло лейбористской партии использовало округа для воздействия на избранных там

членов палаты, заставляя их сдвигаться влево. Когда лидером лейбористов стал Тони Блэр, отбор кандидатов принял более централизованный характер, что объяснялось в числе прочего и тем, что это позволит выдвинуть в округа, где им обеспечена победа, большее число женщин. С 1992 по 1997 г. число женщин-парламентариев возросло с 37 до 101. Активисты Лейбористской партии, стоящие на левых позициях, заявляли, что истинная цель этой централизации — вытеснение из политической жизни социалистов старого толка и замена их верными приверженцами Блэра.

Лондонские штаб-квартиры каждой партии заняты более или менее рутинной организационной и пропагандистской работой, охватывающей активистов в избирательных округах и членов палаты. Каждая партия ежегодно проводит свой съезд, где обсуждается политический курс, по которому принимаются резолюции. Лидер лейбористов избирается коллегией выборщиков, состоящей из членов палаты, представителей региональных (окружных) отделений и профсоюзов. В рамках политики, направленной на нейтрализацию критики в адрес руководства партии и на большую ее сплоченность (хотя бы в глазах общества), созданная Тони Блэром структура Новой лейбористской партии повышает ее управляемость и ослабляет влияние партийных и профсоюзных активистов.

У либеральных демократов — небольшая центральная организация, соответствующая относительно малому числу парламентариев. Либеральные демократы стремились усилить свою партию благодаря удачно проведенным выборам в местные органы власти и в палату по тем округам, где они пользуются наибольшей поддержкой электората. Подобная тактика, как показал 1997 г., оправдывает себя, хотя процент проголосовавших за либеральных демократов в целом по стране снизился, количество членов палаты удвоилось.

Фракция консерваторов в парламенте отделена от той части партии, которая готовит и проводит избирательные кампании, от лондонской штаб-квартиры и региональных ассоциаций. Вплоть до 1965 г. лидер партии не избирался — его кандидатура определялась в ходе консультаций между наиболее влиятельными членами обеих палат. После того как выборы 1997 г. продемонстрировали падение популярности консерваторов, Джон Мейджор немедленно подал в отставку с поста лидера партии. Его место занял избранный членами палаты Уильям Хейг, к своим 36 годам сделавший блестящую политическую карьеру. Хейгу, прежде занимавшемуся менеджментом, поражение консерваторов и победа нелейбористов позволили сделать вывод о настоятельной необходимости провести в своей партии крупную реорганизацию, цель которой — наделить лидера большими полномочиями.

Позиции лидера партии особенно укрепляются, когда он/она становится премьер-министром. Конституционные принципы и патронаж кабинета усиливают рычаги его влияния. Более того, открытая

критика премьер-министра грозит внутривнутрипартийным конфликтом и как следствие — поражением на выборах. В 1998 г. Блэр со всей прямотой заявил участникам партийной конференции, что им предстоит сделать выбор не между социалистическим или неолейбористским правительством, а между неолейбористским правительством и правительством консерваторов.

### Политический курс и правомочность партий

По традиции британские партии прежде классифицировали по их идеологическим принципам и по составу тех социальных групп, чьи интересы они защищали. Лейбористы объявляли себя социалистической партией, мобилизующей голоса работников физического труда, чтобы противостоять меньшинству, которое обладает богатством и преимуществами, полученными «по праву рождения». Консервативная партия — это коалиция, куда входят тори «старого закала», исповедующие философию «одной нации», что предполагает объединение всех классов ради национальных интересов, и сторонники рыночной экономики, ратующие за умаление роли государства и за то, чтобы каждый человек сам нес ответственность за свои удачи и провалы. Либеральные демократы, отстаивая права личности и развитие рыночной экономики в качестве первичного источника благосостояния, в то же время побуждали правительство совершенствовать социальную сферу и прежде всего систему образования.

Идеологические различия зачастую сводят к упрощенной оппозиции «левое — правое», где первое представляет социалистические, а второе — консервативные ценности. Эти понятия по-прежнему остаются в лексиконе политической элиты, хотя подавляющее большинство британских избирателей отвергают их. Когда среднестатистического избирателя просят определить свое место в политическом спектре, он обычно помещает себя в центр или «затрудняется ответить». Лишь десятая часть опрошенных уверенно причисляет себя к левым или правым [57]. Следовательно, партии, склонные слишком стремительно смещаться к тому или другому флангу, рискуют потерять голоса избирателей. Опросы общественного мнения показывают, что большинство сторонников лейбористов, консерваторов и либеральных демократов придерживаются схожих мнений по таким разнообразным проблемам, как инфляция, защита окружающей среды, бюджетные ассигнования на здравоохранение и законы о профсоюзах [58]. Из этого нетрудно заключить, что приверженность избирателя к той или иной партии — неубедительный критерий оценки его взглядов на те или иные вопросы.

Любая попытка связать политическую партию с четко определенной идеологией обречена на провал, ибо создаются партии не для выработки философской доктрины, которой они будут руководство-

ваться в своей деятельности, а для достижения успеха на выборах. Тони Блэр заявил, что его цель — сделать неолейбористскую партию «политическим орудием не кого-нибудь, а всего британского народа как единого целого». Ни одна партия, будь она правящей или оппозиционной, не скреплена некими незыблемыми принципами: внутри каждой из них существуют различные течения. Консерваторы избрали Уильяма Хейга своим лидером для того, чтобы он сплотил раздробленную партию, но еще предстоит выяснить, на каких началах он намерен это сделать.

Отказываясь от идеологической окраски проводимых ими кампаний и от призывов к защите экономических интересов в понятиях «левое—правое», британские политические партии все настойчивей провозглашают такие общие для всех цели, как мир и процветание. Теперь они соперничают, оперируя иными категориями — какой партии или какому лидеру можно доверить осуществление «народных чаяний» [59]. Заглавия предвыборных манифестов у консерваторов и лейбористов фактически взаимозаменяемы, как, впрочем, и большая часть содержания (табл. 8.4). Партии либо прибегают к позитивным призывам, обещая «Британии — лучшее будущее», либо указывая на потенциальную опасность, исходящую от их оппонентов. На выборах 1997 г. предвыборные декларации внедряли в сознание избирателей мысль о том, что программа, предлагаемая их партией, — это меньшее зло. Консер-

Т а б л и ц а 8.4

### Предвыборные лозунги в Англии

Год	Консерваторы	Лейбористы
1964	Цель — процветание	Идите с лейбористами
1966	Не слова, а дела	Время решений
1970	Завтра — лучше, чем сегодня	Сейчас Британия сильна — сделаем ее великой
1974	Решительные действия для справедливой Британии	Будем работать сообща
1974	В первую очередь — Британия	Британия победит с лейбористами
1979	Манифест консерваторов	Путь лейбористов — лучший путь
1983	Ответим на вызов времени	Новая надежда для Британии
1987	Следующий идет дальше	Британия победит
1992	Британии — лучшее будущее	Пусть Британия вновь примет за дело
1997	Доверяйте только консерваторам	Британия заслуживает лучшего

ваторы предупреждали, что на лейбористов нельзя положиться, лейбористы же заявляли, что страна заслуживает лучшего, нежели то, что она получила в результате правления Джона Мейджора.

Сформировав кабинет, правящая партия обладает достаточным количеством голосов, чтобы, невзирая на протесты оппозиции, принять любой закон. Однако большая часть этих законов оказывается настолько популярна или необходима, что оппозиция не решается голосовать против принципиальных основ того или иного билля. На каждый предложенный правительством законопроект, против которого голосует оппозиция, приходится три, принятых путем межпартийных соглашений [60]. Перед всеобщими выборами 1997 г. лейбористы даже пообещали не менять или менять, но не сразу расходные статьи в бюджете, принятом правительством консерваторов. Став правящей, Новая лейбористская партия снизила подоходный налог, заложенный в бюджет 1999 г. Приверженцы традиций лейборизма сетовали на то, что Блэр пожертвовал «сердцевиной партийной политики» ради победы на выборах, а одержав ее, стал действовать в духе тэтчеризма.

Правящая партия лимитирована также и обязательствами кабинета министров: заняв свои посты, они обнаруживают, что законы, принятые их предшественниками, должны быть введены в действие, даже если бы нынешнее правительство отвергло их. Государственные чиновники объясняют им, что радикальные изменения заставят столкнуться с большими трудностями: за эти изменения придется платить и может в связи с этим возникнуть необходимость повысить налоги или урезать ассигнования, выделенные на какие-то программы. Новое правительство получает в наследство от прежнего обязательства перед другими государствами и Европейским союзом. Бывший министр-консерватор сказал о своем преемнике-лейбористе: «Им достаются наши проблемы, и решают их они нашими средствами» [61].

## Осуществление правительственной политики

В унитарном государстве решения, принятые центральным правительством, приобретают основополагающее значение, поскольку связывают в единое целое все учреждения, ведающие социальной политикой. Однако обычные граждане могут почувствовать и оценить действия правительства, лишь когда они напрямую касаются их — в местной школе, в больнице или на улицах города, где они живут.

Британское правительство обычно осуществляет социальную политику опосредованно: оно издает законы и отпускает средства, возлагая ответственность за реализацию решений на множество других учреждений. Отношения между Уайтхоллом и этими ведомствами носят *внутри*правительственный характер, поскольку учреждения, не

входящие в систему Уайтхолла, лишены и средств, и юридических прав в отличие от субнациональных учреждений, действующих в таких федеративных государствах, как Соединенные Штаты. По новой административной модели Уайтхолл должен заключать договоры о предоставлении определенных социальных услуг с муниципалитетами, органами здравоохранения, общественными или частными предприятиями. Правительство выделяет бюджетные средства этим агентствам, а они отвечают за реализацию социальной политики.

## Централизация и ее границы

Кабинет министров в первую очередь отчитывается в парламенте не за реализацию собственных политических программ, а за «наследство», полученное от предшествующего правительства, сформированного из представителей той же или соперничающей партии. Когда в 1979 г. к власти пришла администрация Маргарет Тэтчер, ей достались принятые предшествующими правительствами сотни программ и тысячи законов, часть которых относилась к 1760 г. или к еще более раннему времени. «Средний возраст» законов составлял пятьдесят лет [62].

За десять с лишним лет своего пребывания у власти правительство Тэтчер разработало десятки новых программ, отказавшись выполнять часть программ своих предшественников, а также часть собственных. Тем не менее к моменту ухода Тэтчер в отставку две трети программ, за которые правительство несло ответственность, например национальная программа развития здравоохранения, были приняты прежними кабинетами (рис. 8.9). Если проанализировать размеры потребления, выяснится, что «мертвые хватают живых» в еще больших масштабах. Программы Тэтчер получили лишь 11% бюджетных средств, предназначенных на социальную сферу, а почти три четверти ушли на финансирование программ, разработанных в соответствии с законами, которые были приняты еще до окончания Второй мировой войны.

Для того чтобы начать осуществление нового политического курса, министру предстоит «уайтхолловские скачки с препятствиями» [63]. Министр должен быть уверен, что инициативы его ведомства будут вписываться в общий стратегический замысел правительства и именно в таком качестве рассмотрены главой Кабинета. Если новая программа требует капиталовложений, министерство финансов еще до того, как законопроект попадет в парламент, должно одобрить увеличение ассигнований. Ни один министр финансов не желает услышать в свой адрес политические обвинения, а они столь же неизбежны, как и повышение налогов, без которого невозможно субсидировать программу, а она будет способствовать популярности другого министра. Постоянные напоминания канцлера казначейства о том, что существуют строго определенные лимиты, не нравятся главам дотационных ведомств, и они стараются заручиться поддержкой премьер-министра,

## Программы, принятые предыдущими правительствами

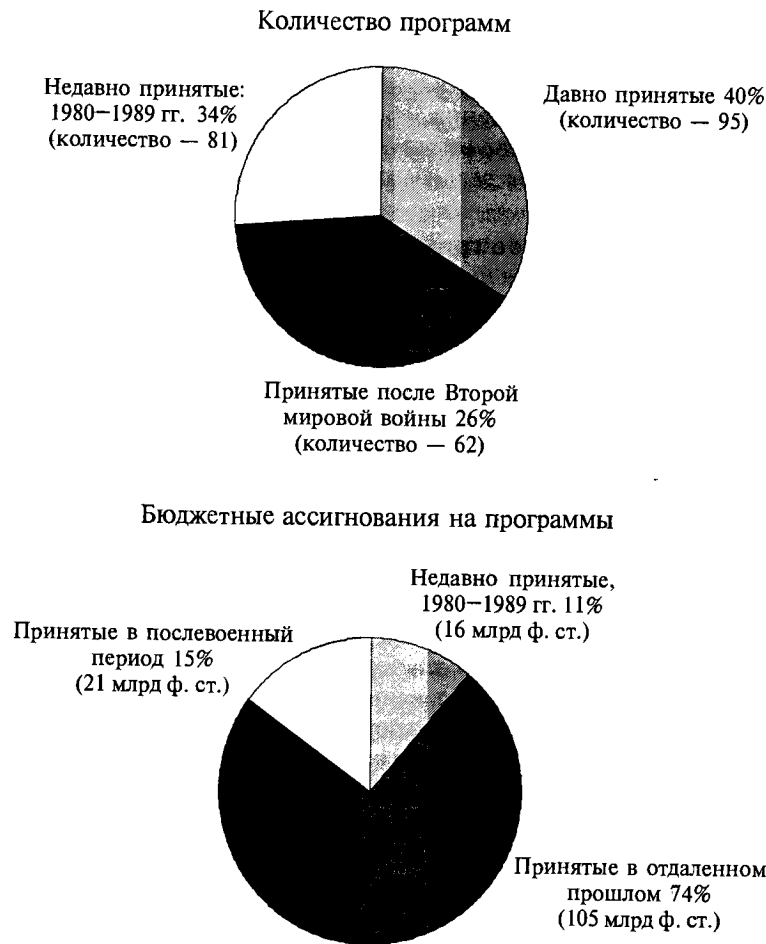


Рис. 8.9. «Наследование» партийных программ и широта выбора.

партийных активистов и СМИ. Тем не менее премьер-министр не может игнорировать мнение министерства финансов, ибо, как сказал один чиновник, много лет прослуживший в этом ведомстве, «оно отвечает за реальность» [64].

Помимо того что министр должен обеспечить себе поддержку главы кабинета и казначейства, ему необходимо достичь соглашения и со своими коллегами, чьи интересы могут быть ущемлены предполагаемыми переменами, и с неправительственными учреждениями, и с лоббистскими группами. Проведя все эти переговоры, министр на-

правляет свой законопроект на рассмотрение палаты. Если даже его прохождение обеспечено достаточным количеством голосов, министру предстоит отбить атаки оппозиции, принимая либо отвергая множество поправок, основная цель которых — выяснить степень его политического мастерства.

Границы централизации определяются нежеланием Уайтхолла брать на себя осуществление большей части социальных программ — правительственные учреждения по традиции стараются «не пачкать руки» такими низменными вопросами, как вывоз мусора или совершенствование системы образования. Вестминстер также предпочитает пребывать на сияющих вершинах международной экономики и внешней политики. Большая часть товаров и услуг производится и осуществляется без участия правительственных учреждений, и пять шестых всех, кто занят в этой сфере, не имеет отношения к системе Уайтхолла [65].

## Децентрализация и ее границы

Существует много причин того, почему министры не хотят заниматься социальной сферой: здесь и стремление обезопасить себя от обвинений в политическом вмешательстве (например, сбором налогов занят Совет внутренних бюджетных поступлений), и желание предоставить возможность более гибко действовать в рыночной сфере (Английский банк) или окружить аурой надпартийной беспристрастности такой квазисудебный орган, как Антимонопольная комиссия, или выказать уважение к неправительственному происхождению того или иного института (Оксфордский и Кембриджский университеты), или позволить квалифицированным профессионалам самим решать специальные вопросы (Королевский колледж врачей и хирургов), или вывести сложные и противоречивые проблемы из ведения Уайтхолла — пусть ими занимается, скажем, Ассоциация планирования семьи. Неправительственные организации включают в себя: 1) муниципалитеты; 2) исполнительные службы; 3) административные трибуналы; 4) консультативные комитеты.

Муниципалитеты занимаются образованием, охраной правопорядка, коммунальным хозяйством, жилищным строительством и кладбищами. Муниципалитеты обязаны «освоить» пятую часть бюджетных ассигнований на социальную сферу. Они управляются выборными советами [66], и политические партии соперничают за контроль над ними. В эпоху двухпартийной системы многие города на протяжении длительных сроков (успевало смениться целое поколение) были «вотчиной» лейбористов, тогда как тихие зеленые предместья и графства с развитым сельским хозяйством отдавали предпочтение консерваторам. Ныне на региональных выборах много мест получают либеральные демократы, что иногда позволяет сохранять равновесие власти, поскольку муниципалитетами руководят коалиции. Муниципальные

советники, получая определенное жалование, как правило, совмещают свою должность с основной работой.

В муниципалитетах важнейшее политическое значение имеют взаимоотношения между работающими неполный день советниками, возглавляющими комитеты, которые занимаются такими вопросами, как образование или жилищное строительство, и «штатными» сотрудниками-профессионалами, которые и осуществляют повседневное управление. Каждый из них, в отличие от министерских чиновников высшего звена, обладает квалификацией и значительным опытом именно в своей конкретной области, что и позволяет им консультировать советников, к какой бы партии те ни принадлежали [67] (вставка 8.5).

У ныне действующего правительства есть возможность изменить законодательство, очерчивающее круг обязанностей, возложенных на муниципалитеты. Принятые в 1972, 1985 и 1996 гг. парламентские акты были призваны изменить границы ответственности местных властей: предпринимались тщетные попытки найти равновесие между эффективностью их работы (что предполагало сокращение числа муниципалитетов как административных единиц, в ведении которых должны были оказаться булыжные площади и большее количество жителей) и их доступностью (а это требовало более дробного административного деления, с тем чтобы каждый муниципалитет занимал меньшую территорию с соответственно меньшим населением). Правительство новых лейбористов добавило еще одну теорию: выборы мэров стали рассматривать как прекрасный способ повысить их ответственность, и весной 2000 г. был избран мэр «Большого Лондона». Многие муниципалитеты представляют собой «двухъярусные конструкции», состоящие из советов графств и окружных советов, но кое-где существует и единая муниципальная власть, осуществляющая местное самоуправление. И консерваторы, и лейбористы — сторонники централизации власти. Профессор права, придерживавшийся левых взглядов, сделал в свое время такое заявление: «Муниципальные советники по своей природе не обязательно являются животными политическими; мы бы справились и без них» [68].

Центральное правительство имеет огромное влияние на расходы муниципальных образований. Парламентские акты возлагают на местные власти ответственность за предоставление разного рода услуг, и выделяемые правительством субсидии и дотации — далеко не самый крупный источник их дохода. В рамках начатой Тэтчер кампании по урезанию расходов на социальные нужды местный налог на собственность был заменен подушным налогом на каждого совершеннолетнего жителя той или иной местности. Мотивировалось это тем, что граждане будут лучше представлять себе, во что обходится им местная власть, и на выборах будут голосовать за снижение расходов. На практике, однако, введение новой формы налога оказалось делом сложным и вызвало негативную политическую реакцию. В числе первых

#### **ВСТАВКА 8.5**

### **Социальная политика. Центробежные тенденции**

Правительство в своем теперешнем виде попросту не могло бы существовать, если бы вся его деятельность была сосредоточена в Лондоне, поскольку там проживает лишь шестая часть населения страны. Требования к предоставлению услуг в социальной сфере повышаются, и правительство разрастается, но происходит это путем «плюрализации», т.е. увеличения числа организаций, занимающихся такими вопросами, как образование и здравоохранение.

Система британского образования — характерный пример взаимодействия центральной власти и функционирующих «на местах» организаций, предоставляющих этот вид социальных услуг. Закон о начальном и среднем образовании принимается парламентом, школы финансируются главным образом центральным правительством, министр, возглавляющий ведомство, входит в состав палаты и кабинета. Тем не менее отвечают за систему образования муниципалитеты и попечительские советы конкретной школы. Повседневный контроль за нормальным функционированием школы осуществляется самими учителями. Центральное правительство прилагает все большие усилия, чтобы отслеживать уровень преподавания, для чего проводятся единые для всей страны экзамены. Это делается под лозунгом «Настоящее качество — за настоящие деньги», а по утверждениям противников такой системы — для выжимания новых бюджетных ассигнований. Но поскольку в министерстве образования работает всего 1% людей, занятых в этой сфере, успех явно зависит не от чиновников.

своих шагов правительство Мейджора заменило подушный налог иным коммунальным налогом, который исчислялся на основании стоимости дома и учитывал число проживающих в нем людей [69].

Один из пунктов предвыборной программы неолейбористов гласил: «Муниципальные руководители, облеченные правом принимать решения, должны меньше зависеть от центрального правительства». В то же время другой пункт подтверждал, что правительство «должно сохранить властные полномочия для контроля над чрезмерным ростом местных налогов», а в расходные статьи бюджета почти не были «заложены» средства на дотации и субсидии. Кроме этого, программа предусматривала, что местные руководители должны действовать в строгом соответствии с целями, определенными правительством, и в перспективе во всей Англии будет введена одноуровневая (региональная) система правления.



И консерваторы, и лейбористы доказывают необходимость централизации власти, вводя понятие *территориальной справедливости*, т.е. стандарты социальной политики должны быть одинаковы в любом уголке страны. К примеру, школы в сельской местности и провинциальных городках должны отвечать тем же требованиям, что и школы в пригородах. Достичь этого можно лишь одним способом: центральное правительство перераспределит доход от налоговых сборов, направив его из богатых частей Англии в бедные. Министры подчеркивают, что они ответственны перед общенациональным электоратом, насчитывающим десятки миллионов человек, тогда как муниципальные советники — лишь перед избирателями, численность которых колеблется от десятков тысяч до нескольких сотен. Вопреки поговорке «Лучше меньше, да лучше», лучше все же, как оказывается, крупные электораты.

Поскольку центральное правительство зависит от местных властей, призванных реализовывать его политику, а местные власти зависят от центра, подтверждающего законность полномочий и субсидирующего их, две эти группы игнорировать друг друга не могут. Впрочем, все равно они — партнеры неравноправные: у центра есть юридические и финансовые рычаги воздействия и способы настоять на своем.

Кроме муниципалитетов, британское правительство дает задания и выделяет средства на реализацию политических решений или на консультации квазиавтономным неправительственным организациям, которых насчитывается более тысячи. При всем разнообразии своих функций они схожи в том, что были созданы в соответствии с парламентским актом или решением правительства, их руководителей назначает премьер-министр, для финансирования их деятельности могут использоваться бюджетные средства, выделенные на социальную сферу, и, наконец, в том, что, когда дела идут скверно, парламенту трудно найти ответственного за неверное решение.

*Исполнительные службы* реализуют социальную политику, остающуюся за рамками деятельности правительственных ведомств или выборных муниципальных советов. Крупнейшим из подобных учреждений является Государственная служба здравоохранения. Большая часть британских семей не реже одного раза в год обращается к врачу, и входящие в данную службу больницы оказывают населению все виды медицинской помощи. Эта служба здравоохранения представляет собой целую систему, наиболее важными элементами которой являются больницы, а также частнопрактикующие врачи и стоматологи. Почти весь их доход зависит от данной службы, и они обязаны работать по ее предписаниям и правилам. Медицинская помощь предоставляется любому гражданину бесплатно: расходы (и немалые) берет на себя государство. В связи с этим правительство ищет способы снизить затраты на лечение, что, однако, не может сократить общие рас-

ходы в этой сфере, поскольку вместе с продолжительностью жизни увеличивается и потребность в медицинской помощи.

*Административные трибуналы* представляют собой квазисудебные органы, выносящие экспертные заключения по таким вопросам, как врачебная халатность, и рассматривающие мелкие тяжбы и жалобы (например, на неоправданно высокую квартплату). Министры используют их, чтобы избежать решения противоречивых политических вопросов — о депортации эмигрантов например. Обычно трибуналы работают значительно быстрее и обходятся гораздо дешевле, чем суды. Тем не менее, в связи с тем что они в известной степени все же являются судебными органами, прозвучали требования проводить независимую ревизию трибуналов, чтобы убедиться в их беспристрастии. Их около 70, и контроль над ними осуществляет Совет трибуналов, также не входящий в структуру правительства.

*Консультативные комитеты* по заказам правительственных учреждений дают экспертную оценку деятельности организаций и отдельных лиц. Чиновники министерства сельского хозяйства обращаются в соответствующий комитет, чтобы получить детальные сведения о фермерстве; министерство торговли и промышленности запрашивает у ассоциаций предпринимателей информацию по общим проблемам торговли, а у конкретной индустриальной компании или соответствующего профсоюза — информацию об определенной области промышленности. Консультативные комитеты не обладают властными полномочиями, и потому деятельность их обходится обычно очень дешево. Часто члены этих комитетов не получают никакого вознаграждения, поскольку присутствие на совещаниях отнимает мало времени, а представители лоббистских групп очень охотно принимают участие в работе комитетов — это позволяет им получать недоступную широким кругам информацию и дает возможность влиять на правительство в тех вопросах, которые непосредственно затрагивают их интересы.

### Поворот к рынку

Лейбористское правительство, находившееся у власти с 1945 по 1951 г., отвернулось от рынка, поскольку возглавлявшие его социалисты считали, что экономическому росту и полной занятости государственное планирование будет способствовать в большей степени, чем частное предпринимательство. Профсоюзы желали, чтобы государству принадлежали крупнейшие индустриальные предприятия и целые отрасли промышленности. Правительство Эттли национализировало угледобывающую и газоперерабатывающую промышленность, энергетику, железнодорожный и воздушный транспорт. Промышленные предприятия, оказавшиеся в руках государства, могли больше не стремиться к получению прибыли: одни оставались доходными, другие становились убыточными, поскольку требовали крупных дотаций. Национа-

лизация политизировала вопросы заработной платы и решения об инвестициях.

Правительство Тэтчер, столкнувшись со стремительным ростом затрат и устав от неэффективного менеджмента, приняло радикальный план приватизации и стало продавать акции национализированных предприятий. Продажа выгодных объектов вроде предприятий нефте- и газодобывающей промышленности или телефонных компаний затруднений не вызвала. Продажа муниципального жилья арендаторам по ценам значительно ниже рыночных также проходила успешно. Однако для приватизации таких убыточных компаний, как «Британские авиалинии» или «Британская сталь», сначала потребовалась их реорганизация, с тем чтобы перестроить не приносящие прибыли сферы их деятельности и сделать их привлекательными для покупателей. Отрасли, требующие крупных капиталовложений (например, железные дороги), продолжали субсидироваться государством и после приватизации [70].

Польза и необходимость приватизации доказывались с точки зрения экономической эффективности (рынок лучше, чем чиновник, определяет цены, выгодность инвестиций, вид продукции), политической идеологии (уменьшается власть государства), сервиса (частное предприятие в большей степени ориентировано на потребителя, нежели государственная структура), а также и возможности в короткий срок получить финансовый выигрыш (доход от продажи позволил правительству консерваторов сократить дефицит бюджета). Лейбористы вначале возражали против приватизации, но вскоре отказались от мысли потратить миллиарды фунтов на то, чтобы выкупить перешедшую в частные руки собственность, и поняли, что катастрофически провалятся на очередных выборах, если попробуют вернуть муниципалитетам дома и земельные участки, купленные фактически по «бросовым ценам».

Параллельно с приватизацией правительство продолжало государственное управление теми отраслями, которые, как было признано, действовали в интересах общества. Для контроля над приватизированными компаниями, занимающимися связью, газо-, водо- и электро-снабжением, а также телерадиовещанием, были созданы специальные ведомства. Государственное регулирование имеет особое значение, когда та или иная компания полностью или в значительной степени является монополистом в своей области. В подобных случаях правительственные агентства стараются создать конкуренцию, и часто им удается добиться, чтобы расценки росли медленнее, чем инфляция. Это побуждает компании работать более эффективно, поскольку они, желая увеличить прибыли, вынуждены сокращать издержки производства или вкладывать средства в развитие новых технологий или видов предоставляемых ими услуг.

## От доверия — к договору

Так уж сложилось исторически, что британские государственные служащие, поручая определенные сферы социальной политики неправительственным структурам, верили им «на слово». Британским чиновникам в несравнимо меньшей степени, чем их германским коллегам, свойственно мыслить юридическими категориями или, в отличие от американских коллег, опасаться, что их «притянут к суду», где им придется оправдывать свои действия. Внутриправительственные отношения между министерствами и национализированными предприятиями или представителями местных властей всегда рассматривались как процесс обсуждения, в котором стороны непременно придут к взаимопониманию и соглашению без вмешательства судебных инстанций, без парламентских дебатов.

Правительство Тэтчер сочло, что эти долгие словопрения неэффективны и становятся препятствием на пути к достижению поставленных им политических целей. Тэтчер стремилась уподобить чиновничество, занятое в сфере социальной политики, бизнесменам, и в первую очередь это относилось к расходованию государственных средств. Выдвинутая Тэтчер инициатива финансового менеджмента предполагала сбережение средств, которые в абсолютных цифрах казались колоссальными и исчислялись миллиардами фунтов стерлингов, но при этом составляли менее 1% от тех триллионов, которые британское правительство тратило за десятилетие.

Затем было предложено освободить центральное правительство от таких рутинных обязанностей, как, например, выдача автомобильных лицензий, патентов, страховых пособий, направив его усилия на решение политических вопросов, иными словами, разграничить сферы деятельности правительственных «продавцов» и «покупателей», т.е. тех, кто предоставляет населению услуги в социальной сфере. В качестве следующего шага планировалось на контрактной основе расширить участие частных предприятий в предоставлении разного рода услуг, диапазон которых простирался от мытья полов в министерствах и содержания министерских столовых до управления тюрьмами. Помимо этого, правительство, стремясь сократить расходы и дефицит бюджета, предлагало банкам и преуспевающим компаниям взять на себя полностью или частично инвестиции в сферу коммунального хозяйства, что сулило большие прибыли [71].

Эта политика имеет определенные ограничения, потому что министр, заключивший контракт с другим ведомством, в том случае, если дела шли плохо, также вынужден отвечать перед парламентом. Классический пример — история со Службой тюрем. В 1993 г. она была выделена из МВД и управлялась как частная компания. Это было принято для сокращения расходов, возросших вместе с увеличением объема «услуг», предоставляемых заключенным, что объяснялось ро-

стом преступности и изменившимися тенденциями в вынесении приговоров. Однако если преступникам удавалось бежать из мест заключения, министр внутренних дел возлагал ответственность на управляющего, который возглавлял Службу, а тот в ответ обвинял министра в нарушении условий договора, заключенного между ними [72].

### Влияние как фактор случайности

Британское правительство выстроено по принципу централизма: все дороги ведут на Даунинг-стрит, где заседает Кабинет и где расположены резиденции премьер-министра, министра финансов и парламентского партийного организатора. Здания государственного казначейства и министерства иностранных дел находятся в нескольких шагах отсюда. На практике же проведение политического курса происходит во многих измерениях: на горизонтальном уровне люди, определяющие его, подразделяются на государственных чиновников и на сотрудников неправительственных учреждений, а на вертикальном — на представителей центральной власти, муниципалитетов и неправительственных организаций; последние непосредственно реализуют социальную политику.

Влияние не является постоянным фактором. Оно варьируется в зависимости от рассматриваемой проблемы. Решения о заключении мира или объявлении войны обычно принимаются в самом центре и самыми высокопоставленными должностными лицами, тогда как решения о том, какой участок земли отвести под жилищное строительство, обычно входят в прерогативы местных властей. Формула политического курса уточняется во внутриправительственных дискуссиях, а не в дебатах между правящей и оппозиционной партиями. Если уподобить правительство осьминогу, то многие его щупальца борются друг с другом, точно так же, как каждое из неправительственных учреждений заявляет, что именно оно (пусть это и оспаривается другими) представляет наиболее значительные интересы общества.

Параллельно с тем, как «Даунинг-стрит», т.е. средоточие центрального правительства, подминает под себя другие элементы управления, Уайтхолл все больше утрачивает свое влияние из-за необходимости выполнять договорные обязательства перед Европейским союзом. Акт о единой Европе расширил пути для экспорта британских товаров на континент, но одновременно значительно облегчил Европейскому союзу возможность регулировать британскую экономику. Поскольку Соединенное Королевство не является членом недавно созданного Европейского валютного союза, это лишает страну права голоса в принятии важнейших экономических решений. В виде ответной меры Уайтхолл в переговорах с ЕС применяет целый ряд «стратегических инициатив», включая бойкот и публичную полемику. Забавно, что именно такие методы используют британские неправитель-

ственные «исполнительные агентства», когда в чем-либо расходятся с Уайтхоллом.

### В чем значение социальной политики?

Обычному британскому гражданину вне зависимости от того, как он голосует на выборах, нет необходимости гадать, каковы будут итоги деятельности нового правительства. Если в его семье есть дети школьного возраста или пенсионеры, они пользуются социальными благами. Если он болеет, медицинская помощь, оказанная ему дома или в клинике, станет зримым достижением социальной политики, как, впрочем, и защита, предоставляемая ему полицией, и строгий контроль над землепользованием, благодаря которому и в центре города остаются «зеленые насаждения». Несмотря на старания Маргарет Тэтчер сократить степень участия правительства, в наши дни средняя семья ежегодно получает от государства два полноценных социальных пособия [73].

Самая дорогостоящая из программ британского правительства — программа социального страхования — является одновременно и самой массовой, поскольку правительство перечисляет деньги более 10 млн пенсионеров и еще многим миллионам инвалидов, безработных, женщинам, получающим пособия по беременности, родам и уходу за ребенком, и немущим. Кабинет Тэтчер пришел к выводу, что урезать эти выплаты было бы равносильно политическому самоубийству. Кабинет Блэра решил, что объем выплат хотя бы не должен возрастать, и взял на вооружение разработанную президентом Клинтонем программу «От пособия — к зарплате». Второе место в бюджете занимают ассигнования на медицинскую помощь (каждый седьмой фунт стерлингов, затраченных правительством, идет в сферу здравоохранения), а образование, ненамного отставая, стоит на третьем месте. В совокупности социальное страхование, здравоохранение и образование поглощают более 60% всей затратной части бюджета (рис. 8.10).

Остающиеся 40% приходятся на финансирование программ, которые также не могут быть механически сокращены. Расходы на оборону в относительных цифрах за последние годы снизились, что почти не позволяет уменьшить их еще более. Выплаты процентов по правительственным займам, осуществленным для покрытия платежного дефицита, являются тяжким, но неизбежным бременем для бюджета. «Имманентно присущие» государству расходы на полицию и содержание заключенных растут. Ассигнования на жилищное строительство были урезаны, но приоритет отдается природоохранным и восстановительным мероприятиям.

Поскольку в государственном бюджете не бывает «пустых статей», любое правительство, стремящееся сократить расходную часть, должно ужимать существующие программы, а крупная экономия может

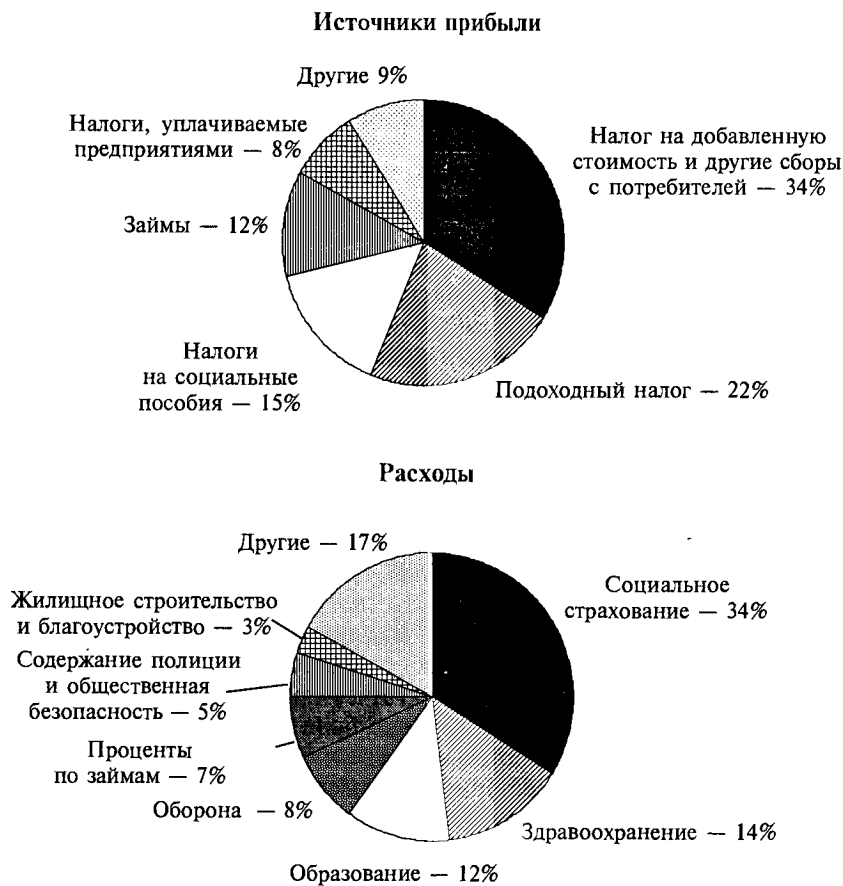


Рис. 8.10. Доходы и расходы. 1995 г.

быть достигнута лишь за счет таких популярных программ, как развитие здравоохранения, образования, либо за счет пенсионного обеспечения. Это чревато большими политическими осложнениями (табл. 8.5). Когда Маргарет Тэтчер в 1979 г. стала премьер-министром, общество было разделено на три почти равные группы: 1) тех, кто хотел больших ассигнований и был согласен платить большие налоги, 2) тех, кто хотел уменьшения налогов, даже если бы это привело к ухудшению социальной сферы, и 3) тех, кто хотел все оставить как есть. Проведенная Тэтчер кампания по одновременному урезанию налогов и расходов вызвала протест, так что вскоре большинство оказалось за первой группой. Накануне выборов 1997 г. 72% опрошенных предпочитало платить большие налоги, чтобы улучшить положение в социальной сфере.

У правительства имеются три основных источника, благодаря которым население может воспользоваться плодами социальной политики, — законы, деньги и кадры. Разумеется, для реализации большей части политических программ нужно сочетание всех трех источников, однако все они действуют в разных режимах. Меры, направленные на регулирование поведения отдельной личности (женитьба или развод), носят прежде всего юридический характер; социальное страхование, позволяющее миллионам людей получать пособия, зависит в значительнейшей степени от денег, а предоставление таких услуг, как медицинская помощь, — от условий труда [74].

Законы являются прерогативой правительства, поскольку частные предприятия, нанимающие людей на работу и расходующие деньги, не могут принимать обязательные для исполнения законы. Исполнительная власть в лице британского правительства имеет исключительную возможность создавать законопроекты и нормативные акты, которые будут без сколько-нибудь существенных поправок одобрены парламентом. Более того, многие законы дают министрам значительный простор для их административной деятельности, т.е. право поступать в каждом конкретном случае по своему усмотрению. Например, он может потребовать от подрядчика-работодателя, чтобы он оборудовал такое-то помещение «приемлемыми» туалетами, и не входить при этом в подробности, особо оговаривая все спецификации, вплоть до размера и высоты каждого унитаза.

Служащие должны применять законы и предоставлять населению определенные услуги. Приватизация этой сферы привела к сокращению числа чиновников или служащих, но не уменьшила в той же степени количество людей, прямо или косвенно зависящих от бюджетных ассигнований, выделяемых на оплату их работы. Более пятой части трудоспособного населения Британии занято в социальной сфере.

Чтобы адекватно оплачивать свою социальную политику, британское правительство собирает более 35% национального продукта в виде налогов, добиваясь при этом того, что уклонение от уплаты налогов становится делом затруднительным [75]. Налоги на потребление являются важнейшими, принося в казну более трети всей прибыли от налогообложения: основной доход дает налог на добавленную стоимость, составляющий 17,5% и взимаемый почти с каждой продажи. Подходный налог, который колеблется от 22 (стандартный) до 40% (наивысшая ставка), приносит четверть всех налоговых поступлений. Налоги с социального страхования вычитаются из заработной платы и дополнительно платятся работодателями, что дает шестую часть налоговых поступлений. Остальное складывается из корпоративных налогов на прибыль и займов, призванных покрыть дефицит бюджета. Дополнительный доход дает Национальная лотерея, первый тираж которой был разыгран в 1993 г. Люди больше склонны

Таблица 8.5

Изменение тенденции общественных настроений:  
уменьшение ассигнований и понижение налогов (%)

	1979 г.	1983 г.	1987 г.	1992 г.	1997 г.
Налоги должны быть урезаны, даже если это приведет к сокращению правительственных программ здравоохранения, образования и социального обеспечения	34	23	12	10	7
Следует оставить все как есть	25	22	21	20	18
Правительственные программы развития здравоохранения, образования и социального обеспечения должны совершенствоваться, даже если это потребует повышения налогов	34	49	61	66	72
Затруднились с ответом	7	6	5	4	3

испытывать судьбу, чем участвовать во всеобщих выборах, и это обстоятельство приносит в казну государства чуть больше 1% от общего дохода.

В отличие от США в Британии нет региональных подоходных налогов, и потому наивысшая ставка подоходного налога у лондонца ниже, чем у среднего жителя Нью-Йорка или Калифорнии, который платит федеральный налог, налог штата и муниципальный налог.

### Успехи политического курса и изменения в обществе

Состояние, в котором находится общество, отражает плодотворность социальной политики. Только тоталитарный режим считает, что несет ответственность за все происходящее в обществе. В открытом обществе — таком, как Англия, социальные условия становятся результатом взаимодействия социальной политики государства, национальной и международной экономики, некоммерческих организаций гражданского общества и деятельности отдельных личностей или семей, свободных от государственного контроля. Само понятие «государственные программы социального страхования» неточно, ибо, хотя политика государства и оказывает определенное воздействие на степень благоустроенности общества, процветание складывается из

усилий правительства, успехов рыночной экономики и не имеющего денежного выражения социального благополучия каждой семьи [76].

Единственная обязанность государства — защита безопасности и порядка от угроз, исходящих как изнутри страны, так и из-за границы. Мир стал взаимозависим, и британское правительство не в состоянии лишь собственными силами гарантировать национальную безопасность, и потому оно вступает в международные союзы. Британия была членом-основателем НАТО и «с благословения» ООН направляла свои войска для совместных с частями американской армии действий против агрессоров. Поддержание порядка внутри страны также требует сотрудничества: ярчайший пример этого — Северная Ирландия, где Уайтхолл ведет переговоры не только с законно избранными представителями, но и с руководителями вооруженных военизированных формирований. Обуздание преступности зависит не только от деятельности полиции и судов, но и от предрасположенности человека к нарушению закона. За несколько минувших десятилетий уровень преступности вырос, хотя по-прежнему остается намного ниже, чем в Соединенных Штатах.

И консервативные, и лейбористские правительства считают себя ответственными за состояние экономики. Большая часть предприятий приносит прибыль, потребители могут тратить деньги по своему усмотрению, а заработная плата и цены в основном регулируются рынком. На состояние британской экономики все сильнее влияют процессы, происходящие в экономике других стран Европейского союза и на других континентах. Правительство может воздействовать на экономику, проводя определенный курс налоговой и инвестиционной политики, повышая или снижая процентные ставки, внедряя программы борьбы с безработицей и расширения производства.

За каждое послевоенное десятилетие британская экономика значительно прибавляла в темпах развития. Происходящее на протяжении пятидесяти с лишним лет сложение небольшого годового прироста производства приводит к весьма заметному повышению жизненного уровня. С 1945 г. национальный доход в расчете на душу населения утроился. Многие из того, что прежде считалось предметами роскоши (например, автомобиль или собственный дом), стало товаром массового потребления. Все, что в 1945 г. было совершенно неизвестно — авиаперелет за границу, цветное телевидение и видеомагнитофоны, ныне считается совершенно обыденным явлением. За период с 1986 по 1996 г. имея 2,1% ежегодного прироста к реальному внутреннему национальному продукту, Британия заняла срединное положение среди 15 государств—членов ЕС, лишь на 0,3% отставая от американских темпов роста.

Разумеется, бедность существует и в Британии, но степень ее зависит от того, как ее определять. Если в относительных категориях

(например, человек получает вполнину меньше средней заработной платы), это согласуется с повышением уровня жизни, выраженным в абсолютных цифрах. За последнее десятилетие абсолютный уровень жизни людей, которых можно охарактеризовать как «находящиеся на черте бедности», имеет такую же тенденцию к повышению, как и у средней семьи; тенденция эта не коснулась лишь 4% населения.

По всем основным показателям социального благополучия уровень жизни нынешнего поколения британцев выше, чем у предшествующего. С 1951 г. детская смертность снизилась больше, чем на четыре пятых. Продолжительность жизни у мужчин и женщин выросла на 12 лет, но разрыв сохраняется — женщины живут в среднем на пять лет дольше. Если коснуться сферы образования, то в послевоенный период возможность получить среднее образование значительно увеличилась благодаря возросшему количеству школ. Количество детей в каждом классе уменьшилось, и более четверти всех юных британцев после окончания школы продолжают образование, как правило, в таких высших учебных заведениях, которых до 1950 г. не существовало вовсе. Жилье стало несравненно более комфортабельным. Две трети семей живут в собственных домах; миллионы домов, выстроенных до 1914 г. и не соответствовавших современным нормам (т.е. не снабженных туалетом или ванной), подверглись сносу. Девять десятых опрошенных заявили, что жилье, которое они сейчас имеют, их удовлетворяет.

Результаты социальной политики играют важную роль в повседневной жизни британцев. Каждый из них на протяжении своей жизни получает возможность в полной мере воспользоваться программами здравоохранения и образования. Ни дети, идущие в школу, ни пациенты, обращающиеся к врачу, не считают, что каким-то образом причастны к политике. Тем не менее и те, и другие получают эти «услуги» благодаря программам, которые разработаны и профинансированы правительством. Государственные программы социального обеспечения — бесплатное обучение и медицинская помощь, гарантированная пенсия по старости или пособие по безработице — до такой степени воспринимаются как нечто само собой разумеющееся, что граждане даже не считают их элементом политики и не желают, чтобы после выборов произошли перемены, которые могут радикально воздействовать на социальную сферу.

### «Народные чаяния»

На протяжении 100 с лишним лет исследователи английского общества сетовали на то, что достижения страны сравнительно с Америкой, многими государствами, входящими в Европейский союз, а также Японией, относительно скромны. Однако обычные британцы сравнивают свою нынешнюю жизнь не с жизнью людей в других стра-

нах, а с собственным прошлым, и это сравнение говорит о весьма значительных переменах к лучшему: уровень жизни большинства англичан гораздо выше, чем у их отцов и дедов. Чем отдаленнее временная перспектива, тем масштабнее улучшение. Хотя другие страны демонстрируют более стремительные темпы экономического роста, британское правительство остается признанным лидером международного сообщества в таких основополагающих политических вопросах, как свобода личности, отсутствие коррупции, административная эффективность, честность.

Недовольство упущениями и ошибками правительства возникает лишь при очень завышенном уровне ожиданий. Большинство англичан не ждет от своего правительства очень уж крупных успехов, особенно в сфере управления экономикой, и эти настроения поддерживаются опытом прошлых десятилетий. Как ни парадоксально, правительство, которое сумело обуздать безработицу и обеспечить медленный, но неуклонный экономический рост, порождает не разочарования, а пессимистические ожидания. Вспоминая «революцию обманутых надежд», люди воспринимают каждый отрезок времени, в течение которого экономическое положение не ухудшилось, как отсрочку от получения ожидаемых ими скверных новостей [77].

Англичанам не свойственно возлагать на правительство ответственность за то, что им кажется самым важным в их жизни; они умеют не ставить свои личные обстоятельства в зависимость от социальной политики. Когда во время ежегодных опросов общественного мнения людей спрашивают, будет ли следующий год для них лично лучше или хуже, чем нынешний, в девяти случаях из десяти большинство отвечает, что «все будет в порядке», хотя многие добавляют, что предвидят экономические трудности. Процветание государства — желательный, но не необходимый фактор личного благополучия. Когда британцев просят оценить качество своей жизни, выясняется, что они в большей степени довольны своей семьей, друзьями, домом, работой, и на последнем месте оказываются основные политические институты общества [78].

Удовлетворенно отзываясь о настоящем, люди в то же время признают реальность произошедших изменений. Большинство считает, что они вызваны деятельностью правительства, а основное отличие заключается в том, что одни находят их (перемены) чересчур радикальными, другие — «в самый раз», а третьи — недостаточными (табл. 8.6). Скорость, с которой происходят перемены, признается адекватной практически по всем вопросам — от внедрения современных методов обучения детей до мер, призванных обеспечить равноправие женщин и меньшинств. Единственная сфера, где, по мнению опрошенных, был бы желателен больший прогресс, — это предоставление социальных пособий. «Среднестатистический» британец вероятнее всего признает, что перемены зашли слишком далеко, имея в

Таблица 8.6

Оценки темпа перемен, происходящих в британском обществе  
(% ответивших)

	Слишком стремительный	Адекватный	Недостаточно быстрый
Снижение авторитета власти	62	10	23
Уменьшение мощи британских вооруженных сил	55	25	9
Обилие секса в кино и СМИ	48	35	10
Снисходительное отношение к нарушителям закона	45	8	44
Современные методы школьного обучения	42	22	22
Меры, принимаемые для предоставления равных прав меньшинствам	28	32	29
Предоставление возможности сделать аборт в государственном центре здравоохранения	21	42	11
Меры, принимаемые для предоставления женщинам равных прав с мужчинами	12	39	43
Выплаты по программам социального страхования	21	19	53

виду снижение авторитета власти, ослабление военной мощи и обилие секса в СМИ. Лишь по одному вопросу — отношение к лицам, нарушающим закон, — общественное мнение разделилось на две приблизительно равные и противоположные группы.

Тони Блэр сумел воспользоваться тем, что его соотечественники в равной степени привержены и к преемственности, и к переменам. Новая лейбористская партия в своем предвыборном манифесте заявляла, что испытывает гордость за славное прошлое страны и считает необходимым, чтобы правительство активно способствовало благотворным переменам.

Я верю в Британию. Это великая страна с великой историей. Британцы — великий народ. Вместе с тем я верю, что Британия может и должна стать лучше.

## Рекомендуемая литература

- Barberies, Peter*, ed. *The Whitehall Reader*. Philadelphia: Open University Press, 1996.
- Butler, D. E.*, and *Geraint Butler*. *British Political Facts, 1900–1994*, 7th ed. London: Macmillan, 1994.
- Butler, D. E.*, and *Dennis Kavanagh*. *The British General Election of 1997*. Basingstone, England: Macmillan, 1997.
- Henessey, Peter*. *Whitehall*. London: Fontana, 1990.
- Jordan, Grant*, ed., «Protest Politics: Cause Groups and Campaigns», a special issue of *Parliamentary Affairs* 51, no. 3 (1998): 309–485.
- Jowell, J.*, and *D. Oliver*, eds. *The Changing Constitution*, 3rd ed. Oxford, England: Clarendon Press, 1994.
- Kavanagh, Dennis*. *Thatcherism and British Politics*, 2nd ed. Oxford, England: Oxford University Press, 1990.
- McLean, Ian*. *The Concise Oxford dictionary of Politics*. New York: Oxford University Press, 1996.
- Norris Pippa*. *Electoral Change Since 1945*. Cambridge, MA: Blackwell, 1997.
- Norris Pippa*, and *Joni Lovenduski*. *Political Recruitment Gender Race, and Class in the British Parliament*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- Norton, Philip*. *Does Parliament Matter?* New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Rhodes, R. A. W.*, and *P. Dunleavy*, eds., *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. New York: St Martin's, 1995.
- Ridley F. F.*, and *Michael Rush*, eds. *British Government and Politics since 1945*. Oxford, England: Oxford University Press, 1995.
- Rose, Richard*. *Do Parties Make a Difference?* 2nd ed. Chatham, NJ: Chatham House, 1984.
- Rose, Richard*. *Ministers and Ministries* Oxford: Clarendon Press, 1987.
- Rose, Richard*. *Ordinary People in Public Policy*: Newbury Park, CA: Sage, 1989.
- Rose, Richard, and Phillip L. Davies, *Inheritance in Public Policy*. Change Without Choice in Britain. New Haven, CT: Yale University Press, 1994.
- Saggat, Shamit, ed, 1998. *Race and British Electoral Politics* London: UCL Press.
- Social Trends* London Stationery Office, annual. *Whitaker's Almanack* London J Whitaker, annual.

## Примечания

1. Richard Rose, *What Is Europe? A Dynamic Perspective* (New York: Addison Wesley Longman, 1996), ch. 3.
2. John Kampfner and David Wighton, «Blair Seals Labour's Switch to Low Tax Party», *Financial Times*, March 27, 1997. *Parliamentary Affairs*, 50, No. 4
3. Richard Rose, «England A Traditionally Modern Political Culture», in Lucian W. Pye and Sidney Verba, eds., *Political*

(1997) edited by Pippa Norns and Neil Gavin, David Butler and Dennis Kavanagh, *The British General Election of 1997* (London: Macmillan, 1997).

- Culture and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965), pp. 83–129.
4. Jindrich Veverka, «The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1870», *Scottish Journal of Political Economy* 10, No. 2 (1963): 114 ff.
  5. Dennis Kavanagh and Richard Rose, eds., *New Trends in British Politics* (Beverly Hills, CA: Sage, 1977), p. 13.
  6. Richard Rose, *Do Parties Make a Difference?* 2nd ed. (Chatham, NJ: Chatham House, 1984).
  7. Cf. Andrew Dilnot and Paul Johnson, eds., *Election Briefing 1997* (London Institute for Fiscal Studies, Commentary 60, 1997), p. 2.
  8. Richard Rose, *The Territorial Dimension in Government Understanding the United Kingdom* (Chatham, NJ: Chatham House, 1982).
  9. Alice Brown, David McCrone, and Lindsay Paterson, *Politics and Society in Scotland* (London: Macmillan, 2nd ed., 1998).
  10. John Kamplner and David Wighton, «Reeling in Scotland to Bring England in Step», *financial times*, April 5, 1997.
  11. *Ethnic Minorities in Britain* (London: Policy Studies Institute, 1997). See also John Solomos, *Race and Racism in Britain*, 2nd ed. (Basingstoke, England: Macmillan, 1993); Mohammed Anwar, *Race and Politics* (London: Tavistock, 1989).
  12. NOP. *Social and Political Research*, a nationwide survey of 1,921 respondents March 17–23, 1995.
  13. *Gallup. Political and Economic Index*, London No. 390 (February 1993) p. 42.
  14. Cf. Stephen George, *An Awkward Partner Britain in the European Community* (Oxford, England: Oxford University Press, 3rd ed., 1998). Martin Holmes, ed., *The Eurosceptical Reader* (Basingstoke, England: Macmillan, 1997).
  15. Timothy Garton Ash, «Britain? Where's Britain?» *The Independent* (London), June 9, 1994. Dean Acheson, «Britain's Independent Role About Played Out», *The Times* (London), December 6, 1962.
  16. Peter Hennessy, «Raw Politics Decide Procedure in Whitehall», *New Statesman and Nation* (London), October 24, 1986, p. 10. Cf. Philip. Nonon, ed., *New Directions in British Politics?* (Aldershot, England: Edward Elgar, 1992); J. Jowell and D. Oliver, eds., *The Changing Constitution* 3rd ed. (Oxford, England Clarendon Press, 1994).
  17. Cf. Jeremy Waldron, *The Law* (New York Routedge, 1990); Richard Hodder-Williams, «Courts of Last Resort», in Hodder-Williams and James Ceaser, eds., *Politics in Britain and the United States* (Durham, NC: Duke University Press, 1986), pp. 142–72.
  18. Rose, *Territorial Dimension*, pp. 37ff, 86ff. Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Oxford, England: Clarendon Press, 1995).
  19. Winston Churchill, *Their finest Hour* (London Cassell, 1949), p. 14.
  20. Richard Rose, «A Crisis of Confidence in the Party System or in Individual Leaders,» *Contemporary Record* 9, No 2 (1995): 273–93.
  21. Walter Bagehot, *The English Constitution* (London: World's Classics, 1955), p. 9.
  22. Peter Hennessy, *Cabinet* (Oxford, England Blackwell, 1986).
  23. Francis Williams, *A Prime Minister Remembers* (London Hutchinson, 1961), p. 81.
  24. *Careers in the Civil Service—An Alternative View* (London: First Division Association, 1987), p. 12. Peter Hennessy *Whitehall* (London: Fontana, 1990); Peter Barbens, ed., *The Whitehall Reader* (Philadelphia Open University Press, 1996).
  25. Cf. Colin Campbell and Graham K. Wilson, *The End of Whitehall Death of a Paradigm?* (Cambridge, MA: Blackwell, 1995).
  26. Eric Varley, quoted in A. Michie and S. Hoggart, *The Pact* (London: Quartet Books, 1978), p. 13. Richard Rose, «Still the Era of Party Government», *Parliamentary Affairs* 36, No. 3 (1983): 282–99.
  27. Philip Norton, *Does Parliament Matter?* (Hemel Hempstead, England: Harvester Wheatsheaf, 1993).
  28. Donald Shell and David Beamish eds., *The Home of Lords at Work* (Oxford, England: Clarendon, 1993).
  29. Richard Rose, «Steering the Ship of State One Tiller but Two Pairs of Hands», *British Journal of Political Science* 17, No. 4 (1987): 409–33.
  30. Hugh Heclo and Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money* (London: Macmillan, 1974).
  31. R. H. S. Crossman «Introduction to Walter Bagehot», *The English Constitution* (London: Fontana, 1963 edition), pp. 51ff.
  32. Rose, «British Government The Job at the Top», p. 43.
  33. L. S. Amery, *Thoughts on the Constitution* (London: Oxford University Press, 1953), p. 21. See also Anthony H. Birch, *Representative and Responsible Government* (London: George Alien and Unwin, 1964).
  34. Samuel H. Beer, *Modern British Politics* 3rd ed. (London: Faber and Faber, 1982).
  35. Alan Marsh, *Protest and Political Consciousness* (Beverly Hills, CA: Sage, 1977); W. L. Miller, A. M. Timpson and M. Lessnoff, *Political Culture in Contemporary Britain* (Oxford, England: Clarendon Press, 1996).
  36. House of Commons, *Hansard* (London: Her Majesty's Stationery Office), November 11, 1947, col. 206.
  37. Cf. Colin Bennett, «From the Dark to the Light: The Open Government Debate in Britain», *Journal of Public Policy* 5, No. 2 (1985): 209; italics in the original.
  38. «Under the Scott-Light», a special issue of *Parliamentary Affairs* 50, No. 1 (1997).
  39. Kevin Boyle and Tom Hadden, *Northern Ireland: The Choice* (Harmondsworth, England: Penguin, 1994); B. Hadfield, ed., *Northern Ireland Politics and the Constitution* (Philadelphia: Open University Press, 1992).
  40. Lord Wright, in *Liversidge v. Sir John Anderson and Another*, 1941, quoted in G. Le May, *British Government, 1914–1953* (London: Methuen 1955), p. 332.
  41. Richard Rose and Ian McAllister, *The Loyalties of Voters* (Newbury Park, CA: 1990), ch. 3.
  42. Pippa Norns and Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race, and Class in the British Parliament* (New York: Cambridge University Press, 1995), and contributions in Joni Lovenduski and Pippa Norns eds., «Women in Politics», a special issue of *Parliamentary Affairs*, 49, No. 1. (1996).
  43. Cf. Rose and McAllister, *The Loyalties of Voters* and Pippa Norris and Neil T. Gavin, eds., *Britain Votes 1997* (Oxford, England: Oxford University Press, 1997).
  44. Rose, *Ordinary People in Public Policy*, ch. 1.
  45. Geraint Parry, George Moyser, and Neil Day, *Political Participation and Democracy in Britain* (New York: Cambridge University Press, 1992), p. 48ff.
  46. Maurice Kogan, *The Politics of Education* (Harmondsworth, England: Penguin, 1971), p. 135. Richard Rose, «The Political Economy of Cabinet Change», in Frank Vibert, ed., *Britain's Constitutional Future* (London Institute of Economic Affairs, 1991), pp. 45–72.
  47. Fulton Committee, *Report*, vol. 1, pp. 27ff., and Appendix E, especially p. 162.
  48. Hugo Young and Anne Sloman, *No Minister An Inquiry into the Civil Service* (London: BBC Publications, 1982).
  49. Anthony Sampson, *Anatomy of Britain* (London: Hodder and Stoughton, 1962) pp. 222–23. See also Peter Riddell, *Honest Opportunism: the Rise of the Career Politician* (London: Hamish Hamilton, 1993).
  50. Rob Baggott, «The Measurement of Change in Pressure Group[s]», *Talking Politics* 5, no. 1 (1992): 18–22.
  51. Rob Baggott, *Pressure Groups Today* (Manchester, England: Manchester University Press, 1995); Martin J. Smith, *Pressure, Power and Policy* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993).
  52. Cf. Wyn Grant, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain* (Hemel Hempstead, England: Phillip Allan, 1989), pp. 14–21, and W. A. Maloney, G. Jordan, and A. M. McLaughlin, «Interest Groups and Public Policy: The



- Insider/Outsider Model Revisited», *Journal of Public Policy* 14, No. 1 (1994): 17–38.
53. Tony Blair, *New Britain: My Vision of a Young Country* (London: Fourth Estate, 1996), p. 299.
54. *Parliamentary Affairs* 50 No. 4 (1997), edited by Pippa Norris, Neil Gavin, David Butler and Donald Stokes, *Political Change in Britain*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1974).
55. Eric Shaw, *The Labour Party Since 1945* (Oxford, England: Blackwell, 1997), Steve Ludlam and Martin J. Smith eds., *Contemporary British Conservatism* (Basingstoke, England: Macmillan, 1996).
56. See Patrick Seyd and Paul F. Whiteley, *Labour's Grass Roots: The Politics of Party Membership*. (Oxford, England: Clarendon Press, 1992) and Paul Whiteley, Patrick Seyd, and Jeremy Richardson, *True Blues: The Politics of Conservative Party Membership*. (Oxford: Clarendon Press, 1994).
57. *Gallup. Political and Economic Index*, No. 399 (November, 1993), p. 8.
58. Richard Rose, *Politics in England*, 5th ed. (New York: HarperCollins, 1989), pp. 261ff.
59. Donald Stokes «Valence Politics», in Dennis Kavanagh ed., *Electoral Politics* (Oxford, England: Clarendon Press, 1992), 141–64.
60. Denis Van Mechelen and Richard Rose, *Patterns of Parliamentary Legislation* (Aldershot, England: Gower, 1986), table 5.2, and more generally, Rose, *Do Parties Make a Difference?*
61. Reginald Maudling, quoted in David Butler and Michael Pinto-Duschinsky, *The British General Election of 1970* (London: Macmillan, 1971), p. 62.
62. Rose and Davies, *Inheritance in Public Policy*, p. 28.
63. Hugh Dalton, *Call Back Yesterday* (London: Muller, 1953), p. 237.
64. «The Guilt of the Treasury 1000», *New Statesman*, January 23, 1987. Hugo Young and Anne Sloman, *But Chancellor: An Inquiry into the Treasury* (London: BBC Publications, 1984).
65. J. G. Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom* (Manchester, England: Manchester University Press, 1983) and, for empirical details, Rose, *Ministers and Ministries*, ch. 3.
66. W. L. Miller, *Irrelevant Elections? The Quality of Local Democracy in Britain* (Oxford, England: Clarendon Press, 1988), Colin Mellors, «Coalition Strategies: The Case of British Local Government», in V. Bogdanor, ed., *Coalition Government in Western Europe* (London: Heinemann, 1983), pp. 231–47.
67. John David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* (London: Macmillan, 1994).
68. J. A. G. Griffith, *Central Departments and Local Authorities* (London: George Allen and Unwin, 1966), p. 542. Cf. Simon Jenkins, *Accountable to None: The Tory Nationalization of Britain* (Harmondsworth, England: Penguin, 1996).
69. David Butler, Andrew Adonis, and Tony Travers, *Failure in British Government The Politics of the Poll Tax* (Oxford, England: Oxford University Press, 1994).
70. Peter Saunders and Colin Harris, *Privatization and Popular Capitalism* (Philadelphia: Open University Press, 1994); Ellen M. Pint, «Nationalization and Privatization: A Rational Choice Perspective on Efficiency», *Journal of Public Policy* 10, No. 3 (1990): 267–98, and Richard Rose, «Privatization as a Problem of Satisficing and Dissatisficing», *American Review of Public Administration* 19, No. 2 (1989): 97–118.
71. Cf. *Efficiency Unit, Improving Management in Government. The Next Steps* (London: HMSO, 1988), David Farnham and Sylvia Horton, eds., *Managing: The New Public Services*, 2nd ed. (Basingstoke, England: Macmillan, 1996); and Kieran Walsh, *Public Services and Market Mechanisms* (Basingstoke, England: Macmillan, 1995).
72. Derek Lewis, *Hidden Agendas, Politics, Law, and Disorder* (London Hamish Hamilton, 1997).
73. Rose, *Ordinary People in Public Policy*, ch. 1.
74. Richard Rose, *Understanding Big Government* (Beverly Hills, CA: Sage, 1984).
75. Richard Rose and Terence Karran, *Taxation by Political Inertia* (London: George Allen and Unwin, 1987).
76. Richard Rose, «The Dynamics of the Welfare Mix in Britain», in Richard Rose and Rei Shiratori, eds., *The Welfare State East and West* (New York: Oxford University Press, 1986), pp. 80–106. For up-to-date statistics, see the annual government publication, *Social Trends* (London: The Stationery Office).
77. Richard Rose, «Misperceiving Public Expenditure — Feelings about 'Cuts'», in Charles H. Levine and Irene Rubin, eds., *Fiscal Stress and Public Policy* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980), p. 228.
78. Rose, *Ordinary People on Public Policy*, pp. 175ff.

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА КИТАЯ



Население	1 236,9 млн человек
Территория	3 705 386 кв. миль
Год обретения независимости	221 г. до н.э.
Год принятия ныне действующей конституции	1982 г.
Глава государства	президент Цзян Цзэминь
Глава правительства	премьер Чжу Жунцзи
Язык(и)	нормативный китайский, или мандаринский (путунхуа на основе пекинского диалекта), Юэ (кантонский диалект), У (шанхайский диалект), Минь (фуцзянский диалект), Хакка, Ган, языки национальных меньшинств
Религия	даоизм, буддизм, ислам (2–3%), христианство (1%). Атеизм принят в качестве государственной доктрины

Мао Цзэдун, революционер, который стоял во главе китайских коммунистов в период войны против японских интервентов, потом перешедшей в войну гражданскую, 1 октября 1949 г. провозгласил окончательную победу, установление нового режима и пришествие новой эры. С трибуны, воздвигнутой у пекинских «Ворот Небесного Спокойствия», насчитывавших много столетий, Мао Цзэдун официально объявил о создании Китайской Народной Республики (КНР), воскликнув: «Китайский народ выстоял!» Вслед за тем на протяжении

почти тридцати лет, до самой своей смерти в 1976 г., Мао оставался главным «архитектором» и идеологом грандиозного проекта, предусматривавшего революционные преобразования, которые должны были привести отсталую аграрную страну к модернизации, процветанию и, в конечном итоге, к коммунизму. Но спустя несколько лет после кончины Мао его преемники официально и публично отказались от стратегии, от большей части предпосылок и результатов этого революционного проекта, в сущности признав тем самым, что он не удался. Они дали старт новому этапу социалистических реформ, продолжающемуся и по сей день. Следует отметить, что реформы в постмаоистском Китае были не столь радикальны и протекали не так бурно, как в большинстве стран «народной демократии», где революции 1989—1990 гг. свергли коммунистические режимы. Тем не менее смена курса весьма впечатляет.

Не отказываясь на словах от конечной цели — построения коммунизма, преемники Мао Цзэдуна, разрабатывая и реализуя ближайшие планы, стали оперировать не расплывчатыми идеологическими терминами, а прагматическими и конкретными экономическими категориями. Экономический рост и личное процветание были объявлены высшими приоритетами государства и основной задачей коммунистической партии, которой пришлось для этого во многом отступить от тридцатилетней практики администрирования экономики. Открыто признав превосходство капиталистического способа производства, китайские реформаторы развивают «социалистическую рыночную экономику», где находится место и для иностранных инвесторов, и для частных предпринимателей, и для семейных ферм, и для общинных корпораций. Внедрение этой новой модели экономического развития как ничто другое позволило китайским лидерам укрепить свое положение.

Однако, поощряя рыночную экономику, руководители КНР отвергают политический плюрализм. Коммунистическая партия полностью проявила свою суть во время событий 4 июня 1989 г. на центральной пекинской площади Тяньаньмынь и прилегающих к ней улицах, когда Народно-Освободительная Армия Китая (НОАК) применила танки и автоматы против многотысячной манифестации протеста. Режим нетерпим к любой открытой попытке оспорить монопольную власть компартии. Для большинства рядовых граждан КНР, численность населения которой составляет 1,2 млрд человек, политическая реформа заключается прежде всего в том, что власть признает законность частного сектора экономики и толерантно относится к политической апатии своего народа. По сравнению с эпохой Мао Цзэдуна, когда грозный ярлык «буржуазного перерожденца» приклеивали за стремление возделывать свой крохотный клочок земли или за пристрастие к музыке Бетховена, многие аспекты теперешнего существования китайских граждан оказались «вне политики». Более того, при

новом режиме рядовым гражданам больше нет необходимости рьяно и ревностно демонстрировать поддержку официальному политическому курсу и политической системе. Не допускается лишь активное противодействие тому и другому. Коммунистические лидеры КНР не пролагают путей к либеральной демократии или, по крайней мере, не делают этого осознанно и целенаправленно. Можно сказать, что в Китае всепроникающий тоталитаризм сменился довольно умеренным авторитаризмом.

Да, реформы, начавшиеся в Китае после смерти Мао Цзэдуна, были чем-то значительно большим, нежели отказ государства от жесткого регулирования экономики и сокращение политических требований, которым подвергались рядовые граждане. В стране идет процесс создания политических институтов, совокупность которых должна будет обеспечить прозрачность, стабильность, доступность. В первую очередь эта инфраструктура будет способствовать инвестициям и внедрению передовых технологий, призванным поддерживать на прежнем уровне экономический рост, но преемники Мао преследуют здесь и политические цели. Они стремятся построить «прочную организационную и рабочую системы», которые обезопасили бы страну от произвола диктаторов и деструктивной политики [1] и предусматривали бы принятие более продуманных законов и новое понимание самого термина «законность», появление более влиятельных представительных органов и лидеров, не только всенародно избранных, но и вышедших из самой гуши народных масс.

Многие из совершающихся в Китае преобразований лишь с оговоркой можно считать непосредственным результатом «политики реформ». С тем же правом перемены могут быть признаны «побочным эффектом» этой политической линии. Реформа привела в действие и придала определенное ускорение процессу экономических, политических, социальных перемен, который теперь уже почти не контролируется лидерами государства. Вот несколько примеров. Частичная отмена запрета на перемещение населения по стране привела к появлению приблизительно 100 млн «внутренних мигрантов», большинство которых — выходцы из сельской местности, ищущие в крупных и средних городах работу; многие из них самовольно вселяются в пустующие помещения и живут там. Появление феномена «флуктуации населения» ярко демонстрирует не существовавший ранее конфликт между государственным контролем и возможностями рыночной экономики. Муниципальные власти, пользуясь возможностями новой налоговой политики, основанной на принципах федерализма, оберегают свои притязания и добиваются их выполнения, а происходит это за счет все большего ослабления центрального правительства, доля доходов которого постоянно уменьшается. Рост благосостояния и начавшаяся в 90-е годы «телекоммуникационная революция» позволили связываться с внешним миром через Интернет двум с лишним мил-

лионам человек, и количество китайских «пользователей» растет стремительней, чем в любой другой стране.

## Актуальные политические проблемы

Какие вызовы бросит новое тысячелетие людям, определяющим политику КНР? Какие проблемы сильнее всего заботят рядовых граждан стремительно меняющегося Китая? Поводы для беспокойства у тех и у других схожи, перспективы — различны.

После того как государство самоустранилось из экономики, темпы ее роста стали самыми высокими в мире, реальный доход на душу населения вырос больше чем вдвое, а число людей, живущих в бедности, резко сократилось. С одной стороны, 80-е и 90-е годы оказались «золотым веком» для тех, кто был наделен жилкой предпринимательства, с другой — граждане лишились «железной чашки риса», т.е. постоянной гарантии трудоустройства. В связи с тем что убыточные государственные предприятия сливаются друг с другом, сокращают производство или вообще закрываются, безработными уже оказались несколько миллионов рабочих, которые очень часто не получают никакой компенсации. В крупных индустриальных городах уволенные по сокращению рабочие собираются у своих заводов или у правительственных учреждений, требуя дать им возможность зарабатывать себе на жизнь. Система социального страхования будет совершенно не способна выплатить пособия миллионам новых безработных, которые появятся в том случае, если все или почти все убыточные предприятия обанкротятся. Опасаясь этого, китайские руководители, противореча ими же провозглашенному политическому курсу, замедлили темп реформ, отложив наиболее трудные экономические решения и продолжая предоставлять банковские кредиты крупным промышленным предприятиям. Проблема безработицы стоит особенно остро: лидеры КНР считают, что их работу следует оценивать не только по высоким производственным показателям модернизированной ими экономики, но и по тому, насколько сумели они улучшить материальное положение большинства граждан. У лидеров есть все основания опасаться роста социальной напряженности и массовых проявлений недовольства со стороны рабочего класса, вполне законно претендующего на те права, которых он лишился в ходе реформ.

Проводя политику под лозунгом «Некоторые обогащаются первыми», руководители китайского государства ясно отдают себе отчет в том, что их более нуждающиеся сограждане болезненно переживают вопиющее социальное неравенство, порожденное социалистической рыночной экономикой: покуда рабочие выражают недовольство резким падением уровня жизни, а то и отсутствием средств к существованию, китайские бизнесмены разъезжают на дорогих лимузи-

нах, разговаривают по сотовым телефонам и устраивают пышные застолья в роскошных ресторанах. Есть и еще более опасный фактор: экономическая реформа создала условия для обогащения чиновничества. На протяжении нескольких лет рядовые граждане страны единодушно считают, что наиболее серьезной проблемой КНР остается коррупция должностных лиц. За последние годы крестьяне тысячи раз протестовали против злоупотребления властью со стороны «местных императоров», которые незаконно вводят обременительные налоги и занимаются поборами с населения. Несмотря на то что государственные СМИ по большей части умалчивают об этих выступлениях, страсти официальных газет пестрят статьями, посвященными коррупции и борьбе с ней. Гласный подход к этой проблеме — это один из элементов государственной антикоррупционной кампании. Лидеров КНР размах коррупции должен тревожить еще сильнее, чем рядовых граждан, поскольку на карту поставлена легитимность режима и, стало быть, их собственная власть.

В отличие от других коммунистических стран, режимы которых были свергнуты в конце 80-х годов народными выступлениями, в Китае второй политической революции не произошло: коммунистическая партия сохраняет всю полноту власти. Но при этом от грандиозных революционных программ, которые вынашивал Мао Цзэдун, мало что осталось. В 70-е годы невозможно было даже вообразить размах и динамику перемен, происходивших в 80-е и 90-е годы. Политический курс нынешнего Китая с полным правом может быть назван «постмаоистским», поскольку речь идет не о смене лидеров, а о возникновении качественно нового режима, и, судя по темпу перемен, они уже необратимы. Разумеется, без учета насыщенной событиями политической истории Китая (особенно в эпоху правления Мао Цзэдуна) невозможно в полной мере оценить не только то, что изменилось (и что осталось прежним), но и понять квинтэссенцию постмаоистских реформ — то, что было отвергнуто преемниками «великого кормчего».

## Исторические предпосылки

На вопрос о том, чем больше всего гордится средний китаец, наверняка последует ответ: «Нашей долгой историей». Китайская цивилизация зародилась более шести тысяч лет назад. Как политическая система, Поднебесная империя оказалась самой долговечной в мировой истории формой правления: это централизованное государство, претерпев очень незначительные идеологические и структурно-бюрократические изменения, просуществовало более двадцати веков — вплоть до падения в 1911 г. последней династии Цинь. Китаем правили император и единственный в своем роде аппарат чиновников-ученых, которые получали свои должности «по заслугам» — выдержав

экзамены на знание конфуцианской философии. К этим экзаменам мог быть допущен каждый, но для успешной сдачи требовалось классическое образование, что предполагало, как правило, помощь частного репетитора-наставника, услуги которого рядовому китайцу были не по средствам. Конфуцианство культивировало консервативные ценности и рассматривало общество и государство как упорядоченную иерархию, каждая ступень которой связана с другими гармоничными взаимоотношениями. На вершине этой иерархии стоял император, обеспечивавший социальный порядок личной моральной безупречностью. В конфуцианской философии границы между понятиями «общество» и «государство» размыты, а нормой социальных отношений считается не конфликт, а гармония, которая достигается тем, что исполненный добродетели император служит примером социального поведения. Лояльность императору — это наивысший принцип данной иерархической системы, накладывающий моральные обязательства на все общество [2].

### От империи — к борьбе за новый Китай

Этот во многих отношениях примечательный монархический строй начал рушиться в середине XIX в., когда императоры династии Цинь оказались не в состоянии укрепить свою политическую власть и защитить целостность страны перед лицом крупного и длительного восстания, параллельно с которым Китай подвергся массированному экономическому и военному вторжению извне. Провозглашенная в 1912 г. республика, не сумев ни восстановить в стране порядок, ни отстоять ее суверенитет, пала спустя несколько лет, в то время как десятки военачальников, стоявших во главе собственных армий, оспаривали друг у друга сферы влияния. Бесперывные войны и политические смуты продолжались почти сорок лет, пока китайцы стремились решить те проблемы государственной власти, которые и привели к гибели династию Цинь.

Ключевыми проблемами были национальный суверенитет и борьба крестьян за выживание. Первая была обусловлена двумя группами факторов — разделением территории страны на основании договоров, силой навязываемых западными державами начиная с XIX в., и прямой военной интервенцией с последующей оккупацией Китая японскими войсками в 30-е годы. Что же касается китайского крестьянства, то его бедственное положение, вызванное социально-экономическими условиями, в свою очередь предопределенными непомерными налогами, ростовщическими ставками кредитов и очень высокой арендной платой за землю, еще больше осложнялось частыми наводнениями и засухами, которые окончательно разорвали крестьянские хозяйства. Современник уподобил китайского крестьянина человеку, стоящему по горло в воде: малейший всплеск — и он захлебнется [3].

Оба фактора были задействованы соперничающими политическими силами, стремившимися к объединению страны. В 20-е годы наибольшую политическую и военную мощь обрели Национальная партия (Гоминьдан) и армия. Социальной базой националистов были прежде всего жители городов, а в деревнях они в значительной степени зависели от поддержки помещиков, и это позволяет понять, почему националисты так вяло решали аграрные и социальные проблемы, столь важные для китайских крестьян. Их бедственное положение обострялось еще и тем, что на место взаимных обязательств, существовавших между помещиками и крестьянами, пришли иные экономические отношения, внедряемые наемными управляющими. Распределение земли не входило в программу Национальной партии, равно как и меры по упорядочению налоговой системы и понижению ставок по кредитам, что сделало бы их выгодными для крестьян.

В 1924—1927 гг. националисты заключили союз с коммунистами и вместе с ними начали борьбу с региональными военачальниками и за объединение Китая. К концу 20-х годов эта цель была практически достигнута, и в 1927 г. националисты порвали с коммунистами, устроив кровавую резню, в которой из 58 000 членов партии уцелели только 10 000. Этот разрыв ознаменовал собой начало новой гражданской войны, в результате которой националисты в 1949 г. были вытеснены на остров Тайвань. «Неоконченная гражданская война» продолжалась до 1991 г.

В отличие от националистов революционеры-интеллигенты, создавшие в 1921 г. Коммунистическую партию Китая (КПК), не рвались к власти. Своими успехами и окончательной победой они во многом обязаны удачному стечению обстоятельств в 30-е и 40-е годы [4]. Историческая ситуация была благоприятна и для других политических сил, но в полной мере воспользовались ею коммунисты. Мао Цзэдун стал лидером компартии в середине 30-х годов, а к началу 40-х упрочил свое положение [5].

Спасаясь от преследования националистов, многие члены КПК после 1927 г. бежали из городов. Мао Цзэдун к этому времени уже учел и оценил важность стихийного социального протеста, вызревавшего в крестьянской среде, и предложил революционную стратегию, отличавшуюся от содержащейся в доктринах научного коммунизма и опробованной в России. Он отверг идею, что китайские коммунисты смогут завоевать власть в ходе революции, которую совершит немногочисленный рабочий класс; по его мнению, победа может быть достигнута лишь в том случае, если коммунисты возглавят зарождающееся крестьянское движение и создадут полупартизанские формирования «Красной Армии», которые будут наносить удары по городам. Базируясь в юго-восточных районах страны, Мао и его сподвижники внедрились и реализовали программу политического просвещения и социальных перемен, куда входило и перераспределение земли. В 1934 г.

националисты принудили коммунистов к стратегическому отступлению, получившему название «Великий поход», окончившемуся в пещерах на северо-западе Китая, где Мао и его сторонники, число которых в буквальном смысле сократилось в десять раз, продолжали разрабатывать стратегию крестьянской революции, поддерживаемой в деревнях.

Вторым важнейшим компонентом победы, одержанной коммунистами, было вторжение японских войск из северо-восточных районов страны (Манчжурия), захваченных еще в 1931 г., в Центральный Китай. Мао, перехватив стратегическую инициативу, призвал к прекращению гражданской войны и к объединению всего народа для отпора иностранному агрессору. Лидеры Гоминьдана поначалу колебались, и сочетание их пассивности с сильнейшими антияпонскими настроениями, доминировавшими и в городах, и в сельской местности, снискало коммунистам огромную популярность; в глазах народа именно они воплощали в себе патриотическое сопротивление захватчикам. С 1937 по 1945 г. численность КПК выросла с 40 000 членов до миллиона с лишним. Поражение Японии во Второй мировой войне положило конец коалиции коммунистов и Гоминьдана. Началась новая гражданская война. Через четыре года коммунисты, выступавшие под лозунгами национализма и крестьянской революции, одержали победу и, оказавшись у власти, направили свои усилия на построение социалистического общества.

## Политическая история КНР

Историю Китайской Народной Республики (КНР) можно разделить на два основных периода. Во время первого (1949–1957) страна перенимала и применяла опыт СССР — первого и самого могущественного коммунистического государства. Второй период начался в 1958 г., когда Китай стал внедрять собственную модель революционного развития. Этот курс превалировал вплоть до самой смерти Мао Цзэдуна в 1976 г., если не считать краткого перерыва в начале 60-х годов, когда назревшие вопросы политической ориентации и преемственности руководства были решены арестом и судебным процессом над основными и наиболее радикально настроенными лидерами КНР. В декабре 1978 г. с постановления ЦК КПК, призвавшего учиться на практическом опыте и отвергнувшего идеологические ограничения маоизма (или любой другой теории), начался третий этап социалистических реформ, продолжающийся и в настоящее время [6]. Дэн Сяопин, новый «верховный вождь» Китая, разработал программу и определил очередность экономических и политических реформ. Если политика Китая с 1949 по 1976 г. с полным правом может именоваться «маоистской», то последнее двадцатилетие XX в. связано с именем Дэна Сяо-

### ВСТАВКА 9.1

#### Дэн Сяопин

Дэн Сяопин родился в 1904 г. в семье помещика в провинции Сычуань на юго-западе страны. В 20-е годы он учился во Франции, где принимал участие в политических дебатах о будущем Китая и был за это арестован. На родину он вернулся в 1926 г. уже членом компартии и активно включился в борьбу за власть, которую коммунисты вели и политическими, и военными методами. Дэн, в 50-е годы занимавший один из высших постов в КПК, был в начале 60-х ошельмован как «пособник капитализма» и подвергнут унижительным процедурам — его протащили по улицам в «дуррацком колпаке» и вынудили подписать покаянное письмо, так называемую «самокритику», а потом на несколько лет посадили в одиночку. В 1973 г. Дэн был реабилитирован, но спустя три года радикальные лидеры страны вновь подвергли его гонениям. После смерти Мао Цзэдуна Дэн возглавил руководство Китая и сменил политический курс: используя опыт капиталистического производства, он способствовал экономическому росту в условиях «социалистической рыночной экономики». Дэн, будучи либералом в экономических вопросах, оставался ортодоксальным коммунистом в вопросах политических. Говоря о том месте в истории, которое он занял благодаря проведенным им реформам, мы должны помнить, что по отношению к политическому инакомыслию он проявлял нетерпимость, ярче всего сказавшуюся в разгоне массовых демонстраций протеста на площади Тяньаньмынь 4 июня 1989 г. Дэн Сяопин скончался в 1997 г. в возрасте 93 лет.

пина, хотя эти лидеры обладали разным объемом власти и по-разному пользовались ею (вставка 9.1).

Китайские коммунисты шли к власти, игнорируя рекомендации СССР, однако, захватив власть, стали перенимать советский опыт построения социализма. В 1950 г. был заключен советско-китайский Договор о дружбе и сотрудничестве. Финансовая помощь, которую СССР оказывал Китаю в 50-е годы, была относительно невелика: основная поддержка заключалась в передаче современных технологий — более 12 000 советских специалистов работали в Китае, более 6 000 китайских студентов получали образование в советских университетах, десятки тысяч проходили стажировку на заводах, переобучение либо повышали квалификацию на краткосрочных курсах. С помощью Советского Союза Китай создал тяжелую индустрию и централизованную бюрократическую систему в плановых органах и промышленных министерствах, которые и руководили экономикой

на основе пятилетних планов. Частные предприятия были национализированы. В начале 50-х годов для организации «классовой борьбы в деревне», принимавшей подчас самые жестокие формы, в сельскую местность были посланы отряды коммунистов, уполномоченные проводить земельную реформу. Все крестьянские хозяйства были классифицированы в соответствии с количеством земли, а конфискованные помещичьи наделы переданы в пользование беднейшему крестьянству, составлявшему большинство земледельцев. Затем последовала коллективизация крестьянских хозяйств: этот процесс — особенно на поздних стадиях — осуществлялся в основном насильственными методами, но не встретил такого яростного сопротивления, как земельная реформа.

Этот период выявил многие стратегические замыслы Мао Цзэдуна, особенно в таких сферах, как участие в политической деятельности и социализация. Китайские руководители проводили значительное число политических кампаний, к участию в которых насильственными (в основном) методами привлекались народные массы. Коммунисты считали, что смогут «перековать» потенциальных противников режима — интеллигенцию и капиталистов — в ходе так называемого «реформирования образа мыслей». Практически не сомневаясь в том, что политическое просвещение и успехи, достигнутые режимом, дадут благоприятные результаты, лидеры КПК в 1957 г. начали кампанию «Пусть расцветает сто цветов», в ходе которой беспартийные интеллигенты получили право на открытые критические высказывания. Когда же они достигли неподобающей, по мнению партийного руководства, остроты и стало ясно, что коммунистическая система пользуется слабой поддержкой населения, Мао Цзэдун и его окружение быстро дали «задний ход». Была развернута новая пропагандистская кампания, направленная против «правых», поскольку в ходе предыдущей обнаружилось больше «острых шипов», чем «распустившихся цветов». Жертвами преследований стали свыше полумиллиона человек, среди которых было много интеллигентов, и эти меры на двадцать лет заставили политическую оппозицию замолчать. В результате массовых кампаний, политического просвещения, наклеивания политических ярлыков пострадали миллионы людей. В известной степени используемые методы принуждения характерны для маоизма (и конфуцианства): как правило, в Китае не применялся сталинский вариант политических чисток, сводившихся к физической ликвидации «отступников», поскольку Мао (вслед за Конфуцием) считал, что человеческая личность поддается перековке и в конечном итоге способна перевоспитаться. Тем не менее пощадить «врагам народа» обычно не давали: лишь в 1950 г. к смертной казни были приговорены от одного до трех миллионов помещиков и «контрреволюционеров».

В 1956 г. стали нарастать трения в китайско-советских отношениях, и этот процесс набирал силу на протяжении всего десятилетия.

Напряжение усиливалось, и в результате СССР прекратил помощь и отозвал из Китая своих советников, а вслед за этим, в 1960 г., последовал потрясший весь мир разрыв. Основными причинами резкого охлаждения Мао Цзэдуна стали нежелание советских лидеров способствовать «освобождению» Тайваня и развитию атомной промышленности Китая, а также тенденция к менее враждебному восприятию Соединенных Штатов. В то же время Мао, критически переосмыслив советскую модель социалистического развития и построения коммунизма, разработал собственную, более радикальную.

Первый пятилетний план предусматривал инвестиции в тяжелую промышленность, а не в сельское хозяйство. Следуя советской модели, центральные планирующие организации не хотели отвлекать средства на достижение роста сельскохозяйственного производства. Но уже в 1958 г. Мао Цзэдун выдвинул идею одновременного развития тяжелой индустрии и сельского хозяйства. Было два пути реализации этого стратегического замысла: 1) увеличение выпуска сельскохозяйственной продукции путем массовой мобилизации крестьян, направляемых на строительство ирригационных сооружений; 2) организация небольших и маломеханизированных предприятий по производству минеральных удобрений и сельскохозяйственных орудий, которые позволили бы достичь повышения урожайности без привлечения средств из промышленности. Стержнем доктрины Мао Цзэдуна было укрупнение коллективных хозяйств. Для строительства ирригационных сооружений коммунистические лидеры низового звена должны были руководить большим количеством крестьян — большим, нежели давало сложение нескольких сотен индивидуальных крестьянских хозяйств. Путем объединения нескольких колхозов в один гигантский Мао надеялся поднять экономику. В 1958 г. «по инициативе сверху» началось создание «народных коммун», собиравших тысячи хозяйств в единые экономико-политические организации под руководством функционеров компартии.

Разработанная Мао Цзэдуном модель была не просто стратегией экономического развития, но и политической кампанией, получившей название «большого скачка» и во главу угла ставившей энтузиазм трудящихся, которые не имели практически никаких материальных стимулов. К 1958 г., по мнению Мао, китайские крестьяне продемонстрировали удивительную самоотверженность и (при условии, что местные партийные руководители должным образом мобилизовали бы их) были готовы построить коммунизм. В предельно идеологизированной атмосфере страны экономические расчеты во внимание не принимались, а разумная осторожность квалифицировалась как неверие в силу масс. Лидеры КПК завышали «планку» своих требований, тем самым предписывая руководителям низового звена верить, что китайский народ способен творить чудеса. Это косвенным образом подразумевало, что неспособность добиться высоких показателей

объясняется лишь неумелым руководством. Возникал порочный круг: местные аппаратчики наперебой демонстрировали понимание «политического момента»; коммуны оказывались не в состоянии достичь целей, намеченных в Пекине, однако партруководители рапортовали о производственных показателях, близких к запланированным или даже превосходящих их, но существовавших лишь на бумаге; по мере того как эти данные поднимались по инстанциям на все более высокий уровень, они значительно завышались, а центральное руководство, получая лживые отчеты, ставило еще более нереальные цели.

В 1958 г. практика создания сельскохозяйственных коммун и мобилизации крестьян, призванная увеличить выпуск стали в примитивных кустарных условиях, привела к тому, что осенью урожай не был собран вовсе. В том же году из-за ложной уверенности в избытке продукции были сокращены посевы зерновых. Даже и в этих условиях вклад крестьян в сельскохозяйственное производство уменьшался по причине физического истощения, слабой материальной заинтересованности и отсутствия личных наделов (а в ряде случаев и всей частной собственности), которые подвергались полному обобществлению. В 1959 г. на совещании высшего китайского руководства, где обсуждалось выполнение программы «большого скачка», министр национальной обороны подверг критике ее чрезмерный радикализм. В ответ Мао Цзэдун, обвинив его в том, что он занимается фракционной борьбой, превратил совещание в своеобразный референдум и спровоцировал своих сподвижников на нелюбезные высказывания по поводу основных принципов «большого скачка». Это совещание стало настоящим поворотным пунктом и имело ужасные последствия. Отдав дань принципам политической корректности, Мао продолжал радикализировать программу. Более того, если проведенная в 1957 г. кампания против «правого уклона» лишила права голоса внепартийную оппозицию, то теперь, два года спустя, брошенные Мао обвинения и угрозы заставили замолчать и оппозиционеров из высших партийных эшелонов. В том же году часть провинций Китая пострадала от сильной засухи, а другая часть — от наводнений. Стихийных бедствий подобного масштаба не случалось уже в течение нескольких десятилетий.

За три последующих года от голода умерли 27 млн человек. Китай отошел от радикализма реформ, проводимых Мао Цзэдуном, а он сам — от оперативного руководства страной, но сохранил свой пост председателя КПК. В начале 60-х годов стало очевидно, что коммуны потеряли свою роль основных производителей сельскохозяйственной продукции. Вместо этого крестьяне стали заключать договора с государством на ее поставку, продавая излишки на вновь возникших свободных рынках. В промышленности упор снова стал делаться на материальное стимулирование, техническую экспертизу, а критерием успешной работы предприятия стали считать получаемую им прибыль.

В системе образования во главу угла ставили теперь подготовку хорошо ориентированных в своем деле и высококвалифицированных менеджеров и руководителей. При разработке политического курса во внимание принимали рекомендации специалистов, а не призванный творить чудеса энтузиазм масс.

К середине 60-х годов Мао Цзэдун подверг еще более радикальному пересмотру советскую модель социалистического развития как саму по себе, так и в применении к китайской действительности: в ней он увидел появление «нового класса» экономических менеджеров и политических функционеров, т.е. возникновение элиты, усиливавшее социальный антагонизм. В 1966 г. Мао объявил многих коммунистических лидеров (прежде всего — главу государства Лю Шаоци, но также и других, включая Дэна Сяопина) «растленными буржуазными перерожденцами», которые противятся построению социализма и потому должны быть отстранены от власти. С этого начался еще один радикальный эксперимент: была провозглашена «великая пролетарская культурная революция», которая стала одновременно и борьбой за власть, и идеологической битвой, и массовой кампанией по преобразованию культуры. По сравнению с «большим скачком» ее воздействие на экономические сферы было незначительным, а на жизнь общества (особенно в городах) — колоссальным и губительным.

Считая, что враги социализма находятся внутри партии, Мао не мог надеяться, что она сама исправит свои ошибки, а потому обратился к старшеклассникам и студентам с призывом «опрокинуть буржуазную культуру» и «открыть огонь по штабам». Коммунистическая партия Китая как организация полностью лишилась власти. Впервые с 1949 г. китайские граждане получили возможность создавать политические организации и, оставшись без контроля со стороны коммунистических идеологов, активно занялись политической деятельностью, «освященной» их собственным толкованием слов Мао Цзэдуна. Школьники и студенты формировали радикальные группы «красных охранников», критиковали и преследовали «отступников», причисляя к ним людей по собственному произволу или руководствуясь мотивами скорее личными, нежели политическими. В школах, на предприятиях, в правительственных учреждениях проходили кампании преследований, острие которых было направлено в первую очередь против руководителей всех рангов, причем преследование зачастую превращалось в расправу над ними. Жертв сажали в импровизированные тюрьмы, заставляли заниматься тяжелым физическим трудом и подвергали неистовому публичному шельмованию, заставляя признаваться в своих преступлениях. Многие погибали, не выдержав издевательств, совершали самоубийства. Поскольку за власть боролись и соперничавшие с «красными охранниками» силы, причем каждая группировка утверждала, что именно и только она пра-



вильно трактует и воплощает идеи Мао Цзэдуна, фракционная борьба была неизбежна.

В 1967 г. Китай был на грани анархии. Школы были закрыты, большинство партийных и правительственных учреждений не работало, системы транспорта и связи были нарушены, фракционная борьба, принимая все более ожесточенный характер, доходила кое-где до вооруженного противостояния. Вызвав к жизни этот социальный конфликт, Мао был способен лишь направлять высвобожденные им силы в нужную ему сторону, но не управлять ими, и потому призвал армию для восстановления порядка. Этот процесс начался в 1969 г.

В 70-е годы конфликт, приняв более умеренный характер, развивался по большей части во властных структурах, почти не затрагивая остальное общество. Радикальные лидеры (и среди них — жена Мао Цзэдуна), выдвинувшиеся в первые ряды в период «культурной революции», настаивали на проведении прежней бескомпромиссной политики. Другие руководители, которым Мао вернул прежнее высокое положение, чтобы использовать как противовес радикалам, требовали модернизации экономики. Конфликт продолжался и после смерти Мао (1976), но спустя два года верх одержали сторонники модернизации. Китай двинулся по новому пути социалистических реформ, затрагивавших и экономическую, и политическую сферы. Этот путь не имел аналогов ни в одной из коммунистических систем.

## Китайское общество

За пятьдесят лет, минувших с того момента, как коммунисты пришли к власти, китайское общество претерпело целый ряд разноплановых изменений. Среди них и осуществленная режимом трансформация его социальной структуры: например, в 50-е годы были «как класс» уничтожены землевладельцы, капиталисты и мелкие предприниматели (впрочем, экономические преобразования 80–90-х годов способствовали возрождению частного предпринимательства). В этой главе мы рассмотрим прежде всего основные и наиболее характерные черты той среды, в которой Китай и проводит свою политику, — среды, не подвергшейся фундаментальным трансформациям, а изменившейся (если вообще изменившейся) лишь в процентном соотношении составляющих ее элементов.

Первой особенностью Китая является большая численность населения. В 1949 г., когда коммунисты взяли власть, она составляла 540 млн, а ныне достигла 1,2 млрд человек, и страна продолжает удерживать ведущее место в мире по этому показателю. Как и в 50-е годы, большая часть населения проживает в сельской местности, хотя в последние годы соотношение начинает меняться более стремительно: если в начале 50-х годов в деревнях проживало около 85%

граждан, а к 1980 г. их число снизилось всего лишь до 82%, то основные экономические преобразования, произошедшие за последние 15 лет, обусловили и значительные демографические изменения. Фактическое ослабление ограничений на перемещения по стране позволило оказавшимся без работы крестьянам трудоустроиться в городах. Индустриализация и рост городов также способствовали изменению ситуации: по данным на конец 1998 г. лишь 68% китайцев проживают в сельской местности. Постоянно увеличивающийся процент городского населения занят в промышленности, пусть даже на неполный рабочий день. До начала экономических реформ (1980) в китайской промышленности доминировали государственные предприятия. Ныне наиболее динамичным сектором индустрии являются городские и сельские промышленные предприятия, находящиеся в коллективной собственности и управляемые местными властями.

Вторая характерная особенность Китая — его географическое положение. По размерам территории Китай занимает третье место в мире (после России и Канады), однако его население сконцентрировано в основном в восточной части, занимающей примерно одну треть площади. Это происходит потому, что лишь четверть всей земли является пахотной. Достижения в области механизации сельского хозяйства и передовые технологии не смогли решить проблему значительной нехватки земли. Рост народонаселения и сокращение обрабатываемых площадей обостряют эту проблему. Китайские лидеры прилагали значительные усилия, чтобы сохранить пригодные для возделывания участки земли, однако процесс сокращения продолжался. Объясняется это рядом причин: 1) деколлективизация и возврат к единоличным крестьянским хозяйствам привели к тому, что земля на границах (межах) наделов не используется; 2) в эпоху относительной либерализации, наступившей после смерти Мао Цзэдуна, была возобновлена прежняя, традиционная для Китая практика: умерших хоронят в земле, а не кремируют; 3) повышение благосостояния приводит к тому, что крестьяне строят себе более обширные жилища. Можно ожидать, что проблема снабжения продовольствием огромного населения Китая будет приобретать все большие масштабы и остроту: по мере того как китайцы становятся зажиточней, их рацион начинает включать больше мяса и меньше риса.

Третьей особенностью Китая следует признать мультиэтнический характер его населения. Хотя почти 92% граждан являются собственно китайцами (хань), в стране существует 55 официально признанных национальных меньшинств, численность которых колеблется от нескольких тысяч до 15 с лишним млн человек. Хотя меньшинства составляют малый процент населения, проживают они на землях (обычно называемых «национальными автономными районами»), занимающих более 60% территории и расположенных в стратегически важных приграничных областях. Среди них Тибет (граничащий с Индией) и Синь-

цзян (граничащий с тремя республиками, прежде входившими в состав СССР), где на протяжении десятилетий идет практически постоянное «брожение». Китай вынужден держать в этих регионах значительный контингент вооруженных сил, призванный пресекать сепаратистские поползновения.

И наконец, последнее: китайцы (хань) пользуются при письме единым языком, который двадцать веков служит фактором консолидации и критерием самоидентификации. При наличии общекитайского литературного языка существует множество различных диалектов, что порождает определенные трудности в общении их носителей между собой. Государственный язык — так называемый «мандаринский», в основе которого лежит пекинский диалект, — внедрялся коммунистическим режимом через посредство системы образования и СМИ.

## Партийное государство

В постмаоистский период политика, проводимая Китаем, претерпела «сверху донизу» значительные изменения. Однако основой китайской политической системы по-прежнему остается модель, позаимствованная несколько десятилетий назад у Советского Союза и разработанная в самом начале XX в. Лениным. Это — модель коммунистического партийного государства.

Политическая легитимность в представлении Ленина оправдывала монополию на власть, которой обладала коммунистическая элита, занявшая «командные высоты» не в результате общенародных выборов. В подоплеку этого лежала убежденность: рядовые граждане не понимают, в чем заключаются их истинные интересы, а интересы всего общества не в полной мере выражаются суммой интересов, сформулированных его членами. Поскольку, считал Ленин, рядовые граждане, как правило, не обладают революционным самосознанием и не вооружены теорией научного коммунизма, они не в силах сделать правильный выбор путей, ведущих от капитализма через социализм к коммунизму, утопическому общественному строю, для которого характерны высокий уровень экономического процветания, отсутствие социальных конфликтов и минимальная роль государства. Исходя из этого, Ленин предлагал следующее решение: создать политическую партию и политическую систему, основанные на принципах патернализма и иерархии [7]. К этим двум принципам китайские лидеры добавили третий — идею «линии масс», сформулированную Мао Цзэдуном в 40-х годах. Патернализм и иерархия определяют коммунистическое партийное государство, «линия масс» придает ему еще одно измерение и делает опеку не столь жесткой.

Патернализм определяет суть взаимоотношений коммунистической партии и общества. Партия доказывает законность своих притязаний на власть, основываясь не на преференциях, выраженных волей большинства, а на том, что представляет «кровные интересы» всего народа. В теории, если рядовые граждане не осознают, какие же интересы они должны отстаивать, лидерами общества становятся руководители передовой партии, в полной мере понимающие законы исторического развития. Таким образом, коммунистическая партия — это структура, доступ в которую ограничен (в Китае, например, число ее членов составляет всего 5% населения), а не массовая политическая организация. Ведущая роль Коммунистической партии Китая без обиняков закреплялась во всех четырех конституциях КНР, последовательно принимавшихся с 1949 г., равно как и само понятие «диктатура». Действующая конституция страны описывает ее политическую систему как социалистическое государство, находящееся под «народной демократической диктатурой». Поскольку КПК — это единственная организация, имеющая политически корректное представление о том, куда и как вести общество, ей и предоставлено исключительное право судить о том, что представляют собой интересы народа. Таким образом, диктатура во имя и от имени народа — это диктатура компартии. Ее лидеры в наши дни имеют более полное представление об общественном мнении, чем это было в прошлом, но в политической системе Китая (равно как и в ленинизме) нет места для организованной оппозиции, оспаривающей прерогативы коммунистической партии.

В Китае патернализм имеет ряд особенностей, определяемых пресловутой «линией масс». Коммунистическая партия — «ведущая и направляющая» сила, но свою деятельность она реализует с учетом мнений и предпочтений народа. То, в какой степени эти мнения оказывают воздействие на проводимый политический курс и вообще принимаются во внимание, зависит от их согласованности со стратегическими целями, намеченными лидерами партии. Предполагается, что работники партаппарата на всех уровнях (но прежде всего, низового звена) поддерживают постоянный и тесный контакт с рядовыми гражданами, и благодаря этому партийная организация получает возможность превратить «несистематизированные и разрозненные идеи» в идеи «верные» и пропагандировать их до тех пор, пока «массы не воспримут их как свои собственные». Таким образом, политический курс формируется идеями, «перетекающими от масс к массам» [8].

Внутренняя структура коммунистической партии организована по иерархическому принципу, охватывающему все уровни — от высшего (съезд партии) до самого нижнего (первичные «ячейки»). Нижестоящие органы подчинены вышестоящим, а члены партии — своим организациям. Внутрипартийные правила принятия решений базируются

## Основные структуры и управления в «политическом центре». 1999 г.

Глава государства: Председатель Китайской Народной Республики  
Заместитель председателя

Число членов	Правительственные структуры	Число членов	Партийные структуры
11	<i>Руководители</i> Постоянный комитет Государственного Совета	7	<i>Руководители</i> Генеральный секретарь
39	Государственный Совет	24	Постоянный комитет политбюро ЦК
7	Центральный Военный совет Председатель	7	Центральный военный совет Председатель
	<i>Администрация</i> Главное управление Госсовета Министерства и государственные комитеты		<i>Администрация</i> Секретариат Отделы ЦК
	<i>Юридические структуры</i> Верховный народный суд		<i>Юридические структуры</i> Центральная комиссия по проверке дисциплины
	Верховная народная прокуратура		
	<i>Выборные органы</i> Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей	344	<i>Выборные органы</i> Центральный Комитет
155	Всекитайское собрание народных представителей		
2,979	Всекитайское собрание народных представителей	2,108	Съезд коммунистической партии

на сформулированном Лениным принципе демократического централизма. Демократические начала присутствуют здесь главным образом в том, что партийные руководители обязаны предоставлять рядовым коммунистам возможность дискутировать, критиковать, выдвигать свои предложения, и это становится необходимым элементом нормального процесса принятия решений по важным вопросам и выработки политического курса. Централизм же требует соблюдения дисциплины по всей «партийной вертикали»: решения, принимаемые функционерами высшего звена, обязательны для выполнения нижестоящими парторганизациями и членами партии. Централизм никогда не приносится в жертву демократии. Коммунисты могут иметь собственное мнение, противоречащее партийному решению, и голосовать за него в соответствии с партийными процедурами, но не могут никоим образом агитировать за него. По Уставу компартии создание «фракции» или любой вид «групповщины» являются наказуемым нарушением партийной дисциплины. Иерархическая структура компартии и требование неукоснительно соблюдать дисциплину являются организующими элементами и служат гарантиями того, что партия, руководящая обществом и направляющая его, выступает как единая сила, которая подчиняется своему высшему руководству.

Сейчас идеология играет в политической жизни Китая гораздо менее значительную (и не столь четко определенную) роль, чем в прежние годы. Однако принципы патернализма, иерархии и «линии масс» не превратились в некие абстракции и не совсем утратили свое значение. Их конкретное и практическое присутствие явно ощущается во всей китайской политической системе. Вполне очевидны, впрочем, и изменения, произошедшие в самой этой системе, — изменения, являющиеся прямым следствием реформ, проведенных в течение последних двадцати лет, и их «побочным эффектом». Надо признать, что политические реформы 80—90-х годов были незначительны и не привели к фундаментальной «системной» перемене. Ныне, как и прежде, организация политической власти в Китае построена по «образу и подобию» коммунистической государственной партии.

### Политические структуры

Наглядней всего эта конструкция проявляется в том, как организована власть в двух иерархических политических структурах (табл. 9.1). Здесь осуществляется политика общенационального масштаба, и китайцы считают их политическим центром системы. На каждом ее уровне представители исполнительной и законодательной власти и чиновничество дублируются представителями коммунистической партии. В принципе между первыми и вторыми, т.е. между правительственными и партийными структурами, должно существовать разделение тру-

да, но на практике партийные структуры и партийные функционеры руководят соответствующими правительственными ведомствами и их сотрудниками. В этом разделе различаются партия и правительство, но описываются разнообразные механизмы, с помощью которых партийная организация может контролировать чиновников—членов партии и правительственные структуры в целом. Разделы, посвященные вы-

работке и реализации политического курса, подчеркивают, что благодаря «кустованию» партийных и правительственных структур различия между ними носят во многом условный характер, и это важно иметь в виду для понимания того, как принимаются в Китае политические решения. С 1949 г. и партийные, и правительственные структуры претерпели значительные изменения. Мы описываем их «по состоянию на» 80–90-е годы.

### Структура органов власти

Высшим законодательным органом КНР является Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), а исполнительным — Государственный Совет. В его подчинении находятся правительственные ведомства (министерства и государственные комитеты), число которых с 1949 г. увеличилось с 32 до 100. Таков политический центр власти, находящийся в Пекине. Далее по пятиступенчатой иерархии располагаются административно-территориальные единицы — 31 провинция, 332 префектуры в крупных городах, 2 862 округа, 44 891 район и около 906 000 деревень [9]. Региональные и местные органы власти имеются в провинциях, округах, районах, а также в крупных городах. Статусом провинций обладают четыре самых крупных города (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь и Чунцин), находящиеся в непосредственной юрисдикции центрального правительства. Префектуры координируют деятельность правительств провинций и округов. Деревни — это «автономные массовые организации, функционирующие на началах самоуправления», и, таким образом, они не являются частью официальной государственной иерархии.

В соответствии с конституцией высший орган государственной власти — это ВСНП и его Постоянный комитет, которые выполняют законодательные функции. Его члены избираются на пятилетний срок на съездах и конференциях, проходящих в провинциях и Вооруженных силах. Обычно члены ВСНП собираются один раз в год на свою сессию, продолжающуюся около двух недель (впрочем, с 1965 по 1975 г. пленарные заседания не проводились вообще ни разу). Численность и представительская норма членов ВСНП определены законом, но этот орган всегда был очень громоздким. В 1986 г. был установлен верхний предел — 3000 человек, и это количество примерно соответствует числу депутатов, избираемых на каждый съезд с 1983 г. По закону представительство депутатов от городов было непропорционально высоким; принятые в 1995 г. изменения установили соотношение между депутатами «сельскими» и «городскими» как 4:1, и диспропорция, таким образом, стала менее вопиющей, чем в предшествующие годы. Это происходит прежде всего благодаря изменению законодательства и урбанизации.

ВСНП формально обладает весьма обширными полномочиями — это и право вносить изменения и поправки в конституцию, внесение и утверждение законопроектов, одобрение экономических планов и отчетов о работе правительства, назначение высших государственных и правительственных чиновников. Большую часть года между сессиями непосредственную работу ВСНП осуществляет его Постоянный комитет, состоящий из 150 человек. Он находится в Пекине и регулярно собирается в течение года на заседания, действуя в качестве рабочего органа законодательного собрания. Конституция 1982 г. значительно повысила его роль: ныне он исполняет все функции ВСНП, за исключением лишь представительных, и готовит повестку для его ежегодных пленарных сессий, в течение которых ВСНП обычно ратифицирует законы, принятые Постоянным комитетом.

Можно ли считать ВСНП и его Постоянный комитет декоративными органами, механически «принимающими» решения партии? Если говорить о временах Мао Цзэдуна, то ответ, несомненно, должен быть утвердительным. Однако за последние десятилетия ВСНП приобрело значительно большую независимость, а Постоянный комитет стал играть в законотворческом процессе важную роль. То и другое было элементами политической реформы, предпринятой в ответ на крайний институциональный нигилизм «культурной революции». Самостоятельность ВСНП со всей очевидностью проявляется прежде всего в возросшем количестве депутатских запросов и предложений, а также и в том, что депутаты перестали голосовать единогласно. С практикой «единодушного одобрения», которым некогда автоматически встречалась любая политическая инициатива, ныне покончено. Результаты поражают: в 1998 г. 45% депутатов ВСНП в знак протеста против неспособности властей обуздать коррупцию проголосовали против того, чтобы признать работу Генеральной прокуратуры удовлетворительной, или воздержались. Если столь высокий процент несогласных при обсуждении работы высших правительственных чиновников, утверждении экономических планов и официальных назначений все еще остается непривычным, то 20–30% голосов «против» при создании проектов законов воспринимаются почти как норма. Власти, пытаясь провести через ВСНП законы, дважды терпели настоящее поражение: в 1986 г. был отклонен противоречивый проект Закона о банкротстве, а в 1989 г., вскоре после событий на площади Тяньаньмынь, — Закона о демонстрациях, по которому предполагалось сильно ограничить свободу собраний. Оба законопроекта были возвращены на значительную доработку и лишь затем получили необходимое большинство голосов в ВСНП. Новый подход к возможностям и властным полномочиям китайского парламента наглядно демонстрирует и эпизод, относящийся к 1989 г., когда член Постоянного комитета ВСНП Ху Цзивэй распространил среди своих коллег обращение с призывом к внеочередному созыву ВСНП, которое должно было использовать

свою конституционную власть для отмены военного положения, объявленного в стране в 1989 г.

Впрочем, от ВСНП и нельзя ожидать, что оно будет действовать как полноценный орган законодательной власти, — для этого оно слишком громоздко и собирается нерегулярно и на краткий срок. Более значительную законотворческую роль призван играть более компактный и работоспособный Постоянный комитет, в состав которого в начале 80-х годов вошли многие старейшие государственные деятели, прежде занимавшие высокие посты в центральной и провинциальных администрациях. После отставки они не сошли с политической сцены, а стали использовать Постоянный комитет как канал политического влияния. Усилению их роли способствовало и создание особых структур — Комитета по законодательству (с многочисленным аппаратом) и действующих на постоянной основе специализированных комиссий, предназначенных для разработки и подготовки законопроектов. В свете этих перемен деятельность ВСНП и Постоянного комитета уже никак не сводится к механическому одобрению партийных решений. Тем не менее законодательная власть Китая все еще слаба, и на это есть две основные причины: во-первых, велика роль исполнительных структур (это характерно не только для Китая, но и для парламентской структуры других стран) и, во-вторых, коммунистическая партия (это основное отличие) занимает доминирующую позицию.

Государственный Совет является основным органом законотворчества, хотя за последние годы претерпели изменения и эти его функции, поскольку роль его повысилась. Государственный Совет состоит из премьер-министра (главы правительства) и Кабинета, куда входят вице-премьеры, государственные советники, министры, генеральный аудитор и генеральный секретарь — всего 38 человек, назначаемых премьером и подлежащих утверждению ВСНП. В 1998 г. Чжу Жунцзи сменил на посту премьера Ли Пена, который возглавлял правительство с 1987 г. и в соответствии с Конституцией 1982 г. по истечении двух сроков пребывания в этой должности должен был уйти в отставку. Государственный Совет имеет свой собственный Постоянный комитет, проводящий дважды в неделю заседания, на которых руководители правительственных ведомств отчитываются о проделанной работе. Как и в парламентской структуре, законопроекты разрабатываются заинтересованными министерствами и комитетами под руководством Кабинета. Кроме того, поскольку большинство законов в Китае звучат расплывчато и неконкретно, эти ведомства требуют детализированных «подзаконных актов», благодаря которым можно добиться какого-то эффекта. Обычно их составляют в министерствах, входящих в Государственный Совет (под контролем новообразованного Бюро Госсовета по законодательству), и вводят в действие без согласования с ВСНП или его Постоянным комитетом.

Непосредственное руководство Коммунистической партии Китая законодательной и исполнительной ветвями власти осуществляется несколькими путями. Перед началом сессии ВСНП партийные лидеры проводят так называемые «совещания партгрупп», на которых встречаются со всеми депутатами, являющимися членами КПК (среди депутатов, избранных в ВСНП девятого созыва в 1998 г., таких было свыше 80%), обсуждают повестку дня и высказывают свои «пожелания», касающиеся предстоящей сессии (включая даже такие тонкости, как, например, насколько свободно должны проходить парламентские дебаты). Право ВСНП утверждать или не утверждать кандидатов на высокие правительственные посты практически сводится на нет контролем партийных структур за самим процессом выдвижения претендентов и отсутствием альтернативы (количество кандидатов соответствует количеству должностей). Например, несмотря на то, что формально председателя КНР, его заместителя, премьера Госсовета и членов Кабинета утверждает ВСНП, до сих пор еще не бывало больше одного претендента на каждый пост, и вопрос о том, кто будет выдвинут и утвержден, решается заранее, на совещании партгруппы до начала сессии. Возможность выбора была предоставлена ВСНП лишь дважды — в 1988 и 1998 гг., когда формировались Постоянные комитеты, но и в этих случаях кандидаты на руководящие должности были безальтернативными, да и сам выбор был ограничен (количество кандидатов превышало число позиций лишь на 6%). Лидеры коммунистической партии обладают правом вето на принятие всех мало-мальски значительных законов. Появившаяся в начале 90-х годов система партийного контроля над законотворческой деятельностью отделилась от прежних методов, которые можно было назвать партийным «микроменеджментом» Госсовета или Постоянного комитета ВСНП. Тем не менее все политически важные законы и все поправки к конституции должны быть предварительно одобрены партийным центром. Иными словами, характерная особенность китайской политической системы заключается именно во всеобъемлющей роли КПК.

Главой государства является Председатель Китайской Народной Республики. Эту чисто декоративную должность занимает с 1993 г. Цзян Цзэминь, который одновременно возглавляет и компартию Китая, а также и Центральный военный совет (ЦВС), осуществляющий формальное руководство Вооруженными силами страны. Как административная структура ЦВС возник лишь в 1982 г., хотя его партийный аналог был создан задолго до этого и продолжает действовать ныне (причем должности в обеих структурах в 1998 году занимали одни и те же люди). Эти военные советы существуют только на высшем уровне партийного и государственного руководства.

Судебную власть осуществляет Верховный Народный Суд (в центре) и народные суды низших инстанций («на местах»). Формально Верховный Народный Суд ответствен перед ВСНП, а народные суды —

Съезды Коммунистической партии Китая  
и численность членов партии. 1921—1997 гг.

Съезд	Год	Количество делегатов	Количество членов партии
I	1921	12	Более 50
II	1922	12	123
III	1923	30	432
IV	1925	20	950
V	1927	80	57,900
VI	1928	84	40,000
VII	1945	544	1,2 млн
<i>Образование Китайской Народной Республики, 1949 г.</i>			
VIII	1956	1,026	11 млн
IX	1969	1,512	22 млн
X	1973	1,249	28 млн
XI	1977	1,510	35 млн
XII	1982	1,575	40 млн
XIII	1987	1,936	46 млн
XIV	1992	1,939	51 млн
XV	1997	2,108	58 млн

перед законодательными собраниями своего уровня, но они также подчинены вышестоящим судебным органам. Верховная народная прокуратура, десятилетиями пребывавшая в забвении, была в 1978 г. восстановлена в качестве центрального ведомства и ныне венчает иерархию прокуратур, идущую до окружного уровня. Каждая из прокуратур формально подотчетна законодательному собранию своего уровня и подчинена вышестоящей. Верховная Народная Прокуратура отчитывается перед ВСНП. Прокуратуры действуют наподобие моста между правоохранительными ведомствами и судами. Они ведут следствие и осуществляют надзор за расследованием уголовных дел, дают санкцию на арест и поддерживают обвинение в суде. Начиная с середины 80-х годов, важнейшей функцией органов прокуратуры стало расследование случаев коррупции во властных структурах.

### Структура партийных органов

К высшим партийным органам относятся Общенациональный съезд, Центральный Комитет, Политбюро и его Постоянный комитет. Кроме того, имеется Секретариат, в ведении которого находятся отделы ЦК. На всех уровнях административного деления вплоть до районов действуют соответствующие партийные комитеты.

Как и в правительственных структурах, где формальная власть компартии прямо пропорциональна количеству членов той или иной парторганизации, реальное воздействие на политические процессы находится в обратно пропорциональной зависимости от ее численности. По Уставу высшим органом КПК является Съезд партии, но эта структура слишком громоздка и слишком нерегулярно созывается, чтобы играть по-настоящему важную роль в принятии политических решений. Центральный Комитет КПК определяет число делегатов съезда и разрабатывает процедуру их избрания. С 1949 г. число делегатов выросло с одной до двух тысяч человек (табл. 9.2). В прошлом съезды собирались нерегулярно, но в соответствии с изменениями, внесенными в Устав КПК после 1969 г., съезды должны созываться не реже, чем один раз в пять лет. С этого времени такая периодичность вошла в практику и неукоснительно соблюдается в постмаоистскую эпоху. За период, прошедший с 1921 г., когда была образована КПК, было проведено 15 съездов, и последний состоялся в октябре 1997 г.

Съезды КПК обычно продолжаются не более одной-двух недель. Их основная задача — утвердить те важные изменения по широкому кругу политических проблем, которые уже намечены к исполнению в немногочисленных, но играющих главную роль «внутренних структурах» партии. Эти изменения получают единодушное, «горячее» и официальное одобрение на партийных съездах, а те, таким образом, преподносятся обществу как крупные исторические события. Вторая прерогатива съезда — выборы Центрального Комитета, который руководит

деятельностью партии в перерывах между съездами. Кандидатуры членов ЦК подбираются и утверждаются в аппарате партии перед съездом. В соответствии с Уставом 1982 г. члены ЦК избираются тайным голосованием, которому должны предшествовать широкое обсуждение и дискуссия. Но, разумеется, торжествует принцип централизма: выборы всегда являются полностью или практически безальтернативными. Нынешний состав ЦК (193 человека) был избран на основании официального списка кандидатов, включавшего 204 фамилии.

Центральный Комитет КПК — это тщательно отобранная политическая элита: несколько сотен наиболее могущественных политических руководителей страны. Все его члены занимают ведущее положение в государственном аппарате, в правительстве или в качестве региональных партийных лидеров, и членство в ЦК не усиливает, а лишь отражает ту политическую власть, которой они обладают и без него. В этом смысле ЦК как политическая структура имеет большее значение не сам по себе, а как нечто внешнее — как сумма разнообразных интересов, представляемых его членами. Хотя ЦК не является инициатором той или иной политической программы, любые перемены, будь то изменения политического курса или кадровые перестановки, должны совершаться с его ведома и одобрения. Они и совер-

шаются «в рабочем порядке» на пленумах, созываемых не реже, чем один раз в год.

ЦК избирает Политбюро, его Постоянный комитет и Генерального секретаря партии — все они являются членами ЦК. Люди, входя в эти органы, оказываются на самой вершине политической системы. Их структура и состав определяются лидерами КПК заранее, перед съездами партии, а потому выборы во многом носят формальный и безальтернативный характер. В составе высшего эшелона партии — Политбюро — как правило, не более двадцати человек, каждый из которых курирует определенный круг вопросов. Есть и еще более узкий круг руководства — Постоянный комитет, члены которого (их человек пять-шесть) еженедельно собираются на заседания — их созывает и ведет Генеральный секретарь компартии. На членах Политбюро и Постоянного комитета лежит основная тяжесть принятия политических решений: они руководят процессом их реализации и обладают огромной властью.

После того как в 1982 г. был упразднен пост председателя партии, во главе ее стоит Генеральный секретарь (с 1989 г. — Цзян Цзэминь). Это не просто смена терминов, но и стремление создать коллективное руководство партией и отойти от модели, существовавшей при Мао, который вплоть до своей смерти в 1976 г. пользовался практически безраздельной властью. Впрочем, если генеральные секретари в 80-е и 90-е годы были не столь могущественны, как «великий кормчий», то объяснение этому следует искать в изменении принципов формирования партийной элиты в переходный период, начавшийся после смерти Мао, и особенно — в роли Дэна Сяопина.

В странах с коммунистическим режимом, где не существует ни отлаженного механизма передачи власти, ни официально признанного или хотя бы негласно, но единодушно подразумеваемого «второго лица», кончина высшего руководителя вызывает кризис преемственности. После смерти Мао «наверху» началась борьба за власть, завершившаяся победой Дэна Сяопина и его единомышленников — сторонников модернизации. Дэн, которому к этому времени было уже за семьдесят, предпочел не занимать никаких официальных постов в партии или в правительстве для того, чтобы безболезненно решить проблему «престолонаследия». При нем политика формирования элиты происходила следующим образом: в конце 70-х годов ветераны компартии, некогда занимавшие ответственные посты, а затем отправленные в отставку в период «культурной революции», вернулись к активной политической деятельности, однако спустя еще несколько лет многие из них перешли во «второй эшелон», выполняя функции советников и занимаясь лишь вопросами первостепенного значения и выработкой общей стратегии. Группа высших «бонз» — пять-шесть старых революционеров-коммунистов на восьмом-девятом

десятилетиях — продолжала играть ключевую роль в принятии политических решений и официально занимала руководящие должности, хотя не в партийных и не в правительственных структурах. Характернейший пример — сам Дэн Сяопин, который до 1987 г. входил в Постоянный комитет Политбюро, а до 1989 г. возглавлял Центральный военный совет, но при этом не занимал никаких высших руководящих постов в партии или в правительстве, оставаясь «верховным лидером» страны. Не принадлежавшие к этому узкому кругу старейшины уходили в отставку или перемещались в Центральную комиссию советников, образованную в 1982 г. Другие занимали почетные, но «церемониальные» должности в структурах ВСНП. На высшие должности «первого эшелона» выдвигались более молодые руководители, что позволяло им при покровительстве «стариков» приобрести должный авторитет и поддержку.

Однако и эти методы пополнения высшего руководства не способны эффективно и безболезненно решить проблему преемственности власти. Предполагалось, что «стариками», уходя во «второй эшелон», смогут использовать свой престиж и неформальную власть для поддержки молодых лидеров, занимающих высокие посты, но на деле оказалось, что последние ради упрочения собственного авторитета зачастую становятся на позиции, кардинально отличающиеся от взглядов их «патронов». В 80-х годах эти разногласия привели к двум «кадровым чисткам»: в 1987 г. с поста генсека был снят Ху Яобан, а в 1989 г. — его преемник Чжао Цзьян (рис. 9.1). В наши дни ситуация изменилась: к середине 90-х годов большинство ветеранов, включая Дэна Сяопина, уже отправились «навещать Маркса», а Центральная комиссия советников, выполнив свое предназначение — стать «тихой пристанью» для отставных лидеров, была расформирована. Нынешний генсек КПК Цзян Цзэминь, который в равной степени выиграл и от поддержки, оказанной ему Дэном в 1989 г., и от его кончины в 1997 г., по сравнению со своими предшественниками имеет больше возможностей укреплять свою власть.

Коммунистическая партия Китая обладает собственными бюрократическими структурами (аппаратом), руководство которыми осуществляет Секретариат: он преобразует решения Политбюро в инструкции и распоряжения, направляемые отделам ЦК. Их количество по сравнению с параллельными правительственными ведомствами меньше, а сферы деятельности определены менее четко.

В 1978 г. Центральная Комиссия партийного контроля была воссоздана в несколько измененном виде и стала называться Центральной комиссией по проверке дисциплины. Эта специализированная структура, подчиняющаяся ЦК и выполняющая контрольные функции, призвана проверять, насколько члены партии соответствуют неким стандартам поведения — идеологическим, политическим, орга-

Правительство	Партия	
Премьеры	Председатели и генеральные секретари	
	1949	Мао Цзэдун
Чжоу Эньлай	1954	
	1976	Хуа Гофэн
	1978	Ху Яобан*
Чжао Цзыян	1980	
	1987	Чжао Цзыян
Ли Пэн	1989	Цзян Цзэминь
	1998	
Чжу Жунцзи		

Рис. 9.1. Высшее руководство партии и правительства, 1949–1998 гг.

\* Пост генерального секретаря КПК, восстановленный в 1978 г., когда председателем партии был Хуа Гофэн, занял Ху Яобан. В 1982 г. должность председателя была упразднена, и с потерей этого поста Хуа Гофэн лишился и роли партийного лидера.

низационным — и соблюдают уставные нормы. Первоначально ее задача сводилась к восстановлению политического и организационного порядка в компартии, дисциплина в которой была сильно расшатана в период «культурной революции». В 80-е годы Центральная Комиссия ЦК по проверке дисциплины и ее региональные структуры расследовали дела членов партии, уличенных в коррупции, рекомендуя меры взыскания — от «предупреждения» до исключения из КПК. С 1979 по 1997 г. около 2,5 млн человек подверглось тем или иным дисциплинарным наказаниям.

## Вооруженные силы

Народно-освободительная армия Китая (НОАК), в состав которой входят военно-морские, военно-воздушные и сухопутные силы неизменно играла в политической жизни страны весьма значительную роль. Партия и НОАК до 1949 г. практически всегда выступали «единым фронтом». После 1949 г. армия принимала деятельное участие в важных, хотя и не имеющих отношения к обороне, начинаниях — таких, как создание экономики. В период «культурной революции», когда партийные и правительственные структуры оказались ослабленными, НОАК напрямую вмешивалась в решение политических вопросов, умеряя накал яростной фракционной борьбы, кипевшей в обществе. В 1989 г. именно благодаря армии удалось подавить массовые манифестации протеста.

НОАК не предписывает партийным лидерам, какой политической линии те должны придерживаться, — это структура, которая сама для себя выбрала роль гаранта суверенитета и национальной целостности Китая, причем особое значение имеют шаги, препятствующие независимости Тайваня. Противостояние «двух Китаев», в очень высокой степени чреватое открытым вооруженным столкновением, КНР неоднократно объявляла своим сугубо «внутренним делом».

С середины 80-х годов в НОАК реализуется программа модернизации и большей профессионализации: увеличилось бюджетное ассигнования, внедряются новые системы вооружения и передовые технологии. К 2000 г. армия должна, не потеряв боеспособности, сократиться до 2,5 млн человек, т.е. стать «меньше, но сильнее». Несмотря на принятые меры, разрыв между военной мощью Китая и западных стран не уменьшается, а растет, поскольку там развитие и совершенствование оборонительных технологий идет в постоянно ускоряющемся ритме. По качеству практически всех систем вооружения НОАК по крайней мере на десятилетие отстает от армий западных государств и в настоящее время способна вести почти исключительно сухопутные операции.

## Доминирование партии в политических структурах

Партийные организации и правительственные ведомства насчитывают более 37 млн сотрудников, получающих заработную плату от государства и работающих на всех уровнях. Один из характерных способов осуществить доминирование партии в политических структурах (феномен, который будет описан в этом разделе ниже) — это дублирование политических структур и значительно большая роль партийных органов и лидеров по сравнению с органами и лидерами государства. КПК реализует свою руководящую роль и другими путями.

1. Система номенклатуры — это важнейший механизм, с помощью которого компартия управляет государственными служащими и



осуществляет контроль за ними. В определенном смысле номенклатуру можно считать основой всей политической системы. Все кадровые решения (назначение на должность, повышение, перевод, увольнение), касающиеся партийных функционеров и правительственных чиновников (включая и сотрудников государственных предприятий), занимающих более или менее ответственное положение, должны быть согласованы с партийными комитетами. Эта система управления строится на иерархических принципах и заключается в том, что существуют списки официальных должностей (это и есть номенклатура), охватывающих (начиная с должности начальника отдела), по данным на конец 80-х годов, свыше 8 млн человек. (Сейчас их количество должно быть значительно больше.) В настоящее время каждый партийный комитет через свой организационный отдел напрямую руководит деятельностью всех чиновников и государственных служащих, стоящих на иерархической лестнице одной ступенью ниже. Властные полномочия Политбюро, венчающего эту пирамиду, распространяются на всех должностных лиц провинциального (по административно-территориальной вертикали) и министерского (по ведомственно-бюрократической вертикали) уровней. Общая численность этих чиновников — 7 000 человек. Среди них, к примеру, и члены Постоянного комитета ВСНП в полном составе.

Хотя реформы 80-х и 90-х годов значительно повысили роль и усилили власть экономики, попыток свести к минимуму значение *номенклатуры* почти не предпринималось. Этому есть объяснения: подобная система подчинения сверху донизу и двухэлементная (партийная и государственная) иерархия ставят каждого ответственного чиновника в зависимость прежде всего от вышестоящего партийного комитета и, в конечном счете, — от ЦК. Стремясь к служебному росту, даже те должностные лица, которые занимают выборные (пусть даже формально) посты, должны в первую очередь «смотреть вверх», ища одобрения своим действиям у аппаратчиков партийных комитетов, и лишь затем — «вниз», на депутатов региональных законодательных собраний и рядовых граждан. В противном случае их ждет наказание. Примером может служить случай с Ху Цзивэем, который в 1989 г. пытался властью ВСНП отклонить законопроект о военных судах и был за это исключен из членов Постоянного комитета ВСНП.

2. Членство в партии служит другим средством подчинить чиновничество власти коммунистической партии. Подавляющее большинство чиновников (включая и тех, кто работает в правительственных структурах и на выборных должностях) являются членами КПК и состоят на партийном учете в первичных парторганизациях по месту своей работы. Они проводят регулярные собрания, участвуя в так называемой «партийной жизни», зачастую не имеющей ни малейшего отношения к сфере их профессиональных и служебных обязанностей. Они должны соблюдать партийную дисциплину и подчиняться прин-

ципу демократического централизма. Контроль за повседневной деятельностью партийных комитетов/бюро в государственных и правительственных ведомствах осуществляют отделы ЦК, призванные следить за тем, чтобы коммунистическая партия не теряла своей активной роли в государственных структурах. Поскольку возможности продвижения по службе в китайской политической системе целиком монополизированы партией, иерархическая организация и партийная дисциплина гарантируют, что КПК остается «руководящей силой» общества и доминирует во всех политических структурах.

Отдельно от первичных парторганизаций (ячеек), имеющих в каждом подразделении ведомства или предприятия, существуют партийные группы, которые создаются только в правительственных структурах и состоят из ограниченного числа коммунистов, занимающих наиболее ответственные должности [10]. Как правило, возглавляет эту группу руководитель ведомства: если речь идет, например, о группе, созданной в министерстве, то возглавляет ее министр. Членов этих групп назначают вышестоящие партийные комитеты, перед которыми группы отчитываются о своей работе. Если первичные парторганизации призваны обеспечивать под эгидой КПК единство и дисциплину во всех политических структурах, то эти группы предназначены для проведения партийной линии в среде руководства тех правительственных и государственных учреждений, где они и существуют. В краткий период между 1987 и 1988 гг., когда предпринимались попытки разграничить функции партии и государства, эта система была формально (а во многих ведомствах — реально) упразднена. Однако уже в 1989 г. ее восстановили — это произошло после смещения Чжао Цзыяна, с именем которого ассоциируется эта реформа.

3. И наконец, структурные различия, приведенные в табл. 9.1, маскируют дублирование управления органами партии и государства. Таблица, тем не менее, дает вполне наглядный пример того, в чьих руках сейчас сосредоточена власть: Цзян Цзэминь одновременно является главой государства, лидером партии и председателем обоих Центральных военных советов (и в партийной, и в государственной структуре). Хотя формально сосредоточение такого количества властных полномочий в одних руках — случай в истории КНР беспрецедентный, но практика «сидения на двух стульях» всегда была достаточно распространена. Премьер Госсовета Чжу Жунци также входит в высшее партийное руководство, являясь членом Постоянного комитета Политбюро, как и председатель Постоянного комитета ВСНП Ли Пэн. Впрочем, дублирование руководящих функций в настоящее время распространено меньше, нежели в прошлом, когда параллельные партийные и административные структуры были полностью идентичны по своему составу. Начиная с 80-х годов эта практика, сохраняясь в центральных органах, стала исчезать на нижних уровнях.

## Верховенство права

Это понятие по традиции ассоциируется с либерально-демократической идеологией и касается прежде всего взаимоотношений личности и государства. Суть его сводится к защите прав личности — защите, осуществляемой путем ограничений, налагаемых на безраздельную, граничащую с произволом власть государства и освященную силой закона. В «классической» коммунистической идеологии, не признающей нейтрального восприятия права (или государства), это понятие теряет всякий смысл. С коммунистической точки зрения право — часть политики, воспринимать его следует с позиций классовой борьбы: как орудие, используемое государством для установления и удержания своей диктатуры. Китайские коммунистические лидеры никогда не признавали верховенство права в истинном смысле слова, однако в 1978 г. начали восстанавливать и развивать важные идеологические категории и правовые установления, возникшие на краткий срок в 50-х годах. Ныне в Китае понятие «законность» деполитизировано, а верховенство права признано. Это значит, что есть законы и перед законами все равны. Поскольку второй принцип часто нарушается, может возникнуть ощущение, что это всего лишь голословная декларация. На самом деле это не так. Непрерывающиеся и в настоящее время усилия установить в Китае верховенство права уже привели к значительным изменениям в образе мыслей и поведении китайских граждан.

Первоначальный китайский эксперимент с «социалистической законностью» имел строгие временные рамки: в 1954 г. была принята первая Конституция КНР, а в 1957 г. развернута кампания против «правого уклона». Многообещающие реформы в юридической сфере были объявлены примером «правобуржуазного мышления» и свернуты, подготовка специалистов и научные исследования прекращены; ученые-правоведы и юристы-практики подверглись шельмованию и преследованиям. Адвокаты перестали принимать участие в процессах. Партийные комитеты взяли судебные процедуры под свой полный и прямой контроль. Все это достигло своего апогея во время «культурной революции», когда неистовство «классовой борьбы» и «правосудия народных масс» окончательно вытеснило в процессе решения социальных конфликтов всякую процедурно-правовую упорядоченность. Столь радикальное отрицание права не характерно для всей эпохи правления Мао — официально подогреваемая враждебность к закону стала превалировать лишь с конца 50-х годов.

Правовая реформа началась в 1978 г. По целому ряду причин судебная система, в которой едва теплилась жизнь, требовала немедленных действий. Во-первых, возникла настоятельная необходимость исправить ошибки, совершенные в недавнем прошлом, — изучить и

пересмотреть сомнительные приговоры, вынесенные в период «культурной революции», когда высшим приоритетом было «революционное правосознание». Во-вторых, Дэн Сяопин и его сподвижники хотели не только восстановить порядок и стабильность в стране, несколько лет кряду пребывавшей в состоянии хаоса и смуты, но и продемонстрировать, что создаваемая ими система покончит с политическим произволом. И наконец, последнее, но, быть может, самое важное: руководители государства надеялись, что новый порядок — «прозрачные» юридические установления и беспристрастный суд — сделает политический курс Китая более предсказуемым и тем самым привлечет в страну иностранные инвестиции, которые в свою очередь будут способствовать экономическому росту.

Верховенство закона требует наличия самого закона. За 30 лет, минувших после образования КНР, в стране так и не появился уголовный кодекс (УК). В 1978 г. лидеры страны создали комиссии из ученых-правоведов, которым предстояло довести до конца прерванную на десятилетия работу по разработке основ уголовного права. Год спустя ВСНП приняло уголовный и уголовно-процессуальные кодексы (УК и УПК). В последующие годы, пока правительство ведомства выпускали подзаконные акты и инструкции, разъяснявшие и дополнявшие «сырые» законы, Комитет по законодательству ВСНП занимался их переработкой и совершенствованием. В 1996–1997 гг. ВСНП утвердил пакеты существенно дополненных и уточненных законов. Исправленный УК (1997) учитывает произошедшие в экономической жизни Китая изменения, которые сделали возможными экономические преступления, невообразимые по меркам прошлых десятилетий (например, insiders security tradings). Исключены были неопределенно-расплывчатые статьи, каравшие за «контрреволюционную деятельность». Поправки к УПК 1996 г. гарантировали обвиняемому право (не признававшееся в 50-е годы) на юридическую защиту на ранних стадиях следствия.

Верховенство закона предусматривает, что перед законом все равны. Это положение входит в непримиримое противоречие как с политизированной трактовкой права, доминирующей в коммунистической идеологии, так и с повседневной практикой, осуществлявшейся в Китае при Мао. В 1978 г. ВСНП восстановил прокуратуры, упраздненные в 60-х годах. На них были возложены новые и важные обязанности — расследование должностных преступлений и поддержание обвинения в судах, рассматривающих такие дела, и дана возможность действовать в соответствии с законом совершенно независимо. Китайские лидеры регулярно и категорично заявляли о своей приверженности к равенству всех объектов права перед законом, предупреждая о том, что должностные лица, злоупотребляющие служебным положением и нарушающие закон, должны привлекаться к ответственности. Равенство перед законом — принцип, который в 50-е годы

считался «буржуазным», получило свое отражение в Конституции 1982 г., где Коммунистическая партия Китая (а не только ее члены) впервые обязывалась подчиняться власти закона. Примерно в это же время (о чем пойдет речь в следующих разделах) произошел всплеск коррупции и должностных преступлений. На практике компартия, действуя через дисциплинарно-инспекционные комиссии и юридические органы в своих структурах, как правило, избавляет должностных лиц от уголовного преследования за злоупотребление служебным положением.

В конце 70-х годов основная масса жителей Китая была юридически безграмотна и с недоверием относилась к возможности решить те или иные конфликты в судебном порядке — позиция, вполне логичная для граждан государства, где политика стоит над законом. В 80-е годы власти развернули несколько кампаний, призванных просветить китайцев относительно содержания важнейших законов и внушить им идею равенства всех перед законом. Трудно развивать правовые нормы после того, как на протяжении десятилетий ими не просто пренебрегали — их активно отвергали и прямо объявляли несуществующими. Тем не менее рядовые граждане все же отстаивают свои интересы в судебном порядке: показателем того, что усилия по ликвидации юридической безграмотности принесли плоды, может служить количество судебных исков, вчиненных государственным учреждениям и должностным лицам. Со времени принятия в 1989 г. Закона об административных спорах оно неуклонно возрастало и в 1996 г. составило 80 000 случаев. Зачастую подобные иски удовлетворяются не в ходе судебного разбирательства (соглашение, устраивающее истца, достигается на предшествующих процессу стадиях), но подобная практика стала достаточно распространенной, чтобы граждане осознали целесообразность обращения в суд [11].

Реформа правовой системы навлекла критику на китайское законодательство и правоприменение. Вот три характерных примера. Во-первых, УК КНР предусматривает смертную казнь при «отягчающих обстоятельствах» таких преступлений, как контрабанда, изнасилование, кража, взяточничество, торговля «живым товаром» и коррупция. Предпринимая время от времени попытки «крепко ударить» по преступности, власти широко применяют «высшую меру», что вызывает нарекания со стороны западных наблюдателей, утверждающих, что наказание несоразмерно вине. Во-вторых, судебное расследование уголовного дела не должно в принципе иметь обвинительного уклона и все внимание должно быть сосредоточено на определении наказания, а не вины. Поскольку дело слушается в суде лишь после того, как собраны достаточные доказательства вины, значительная часть процессов заканчивается вердиктом «виновен». Право обвиняемого на защиту на ранних стадиях следствия закон признает, однако «прописано» в нем лишь требование, чтобы адвокат вступал в дело не по-

зднее, чем за десять дней до начала суда. К этому времени дело обычно уже подготовлено для передачи в суд и уже получены «признательные показания» подсудимого, которому в этом случае закон гарантирует снисхождение. Практика «сперва приговор, потом суд» обсуждалась в самом Китае и критиковалась за границу. И наконец, несмотря на отмену статей, карающих за специфически политические преступления («контрреволюционная деятельность»), китайские власти признают существование «нескольких тысяч» политзаключенных, тогда как правозащитные организации считают, что их количество гораздо больше. Поэтому критики полагают, что подобное положение совершенно не соответствует новой правовой ситуации.

И все же в правовом пространстве Китая произошли важные изменения. Ныне действия китайского государства больше ограничены юридическими нормами, а его граждане лучше, чем когда бы то ни было, защищены от политического произвола. Злоупотребление властью преследуется совсем не так, как раньше. Если не считать того, что на практике существует двойной стандарт — для рядовых граждан и для «ответственных лиц», закон превратился в Китае в политическое орудие, которое граждане могут применить против допущенной по отношению к ним несправедливости. Усилия властей установить в стране верховенство закона создали правовую основу для сопротивления режиму, который вынужден соответствовать им же провозглашенным нормам.

## Политическая культура и социализация

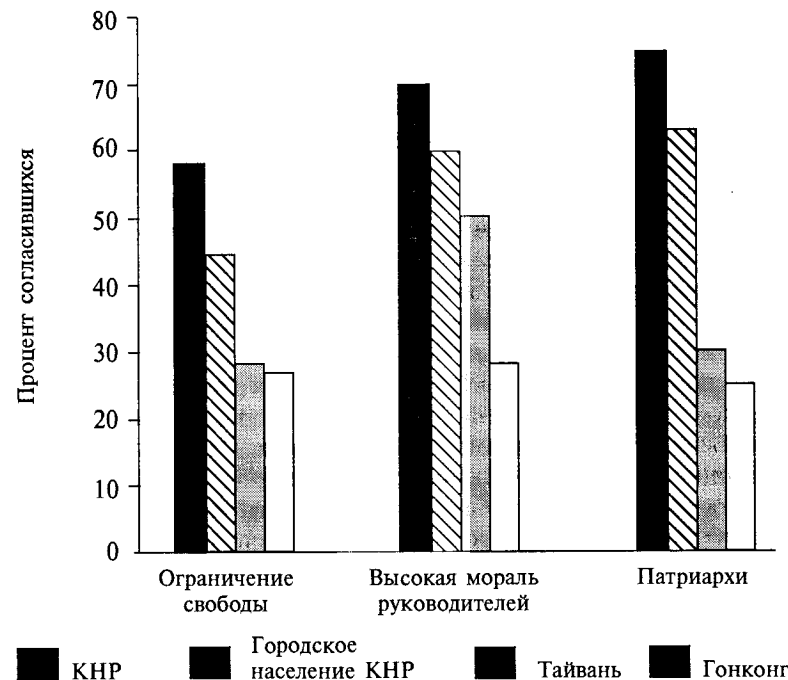
Коммунистические режимы имеют тенденцию не только к авторитаризму, но и к его перерастанию в тоталитаризм. Когда коммунисты приходят к власти не в результате выборов, а благодаря одержанной в войне победе (именно так случилось в Китае), для эффективного правления требуется направить значительные усилия на то, чтобы добиться поддержки народа самому режиму и целям, которые он преследует. Затем приходит черед взлелеянной ленинизмом идее «политической опеки»: при социализме партия выступает в роли просвещенного авангарда, но для построения коммунизма необходимо, чтобы «революционной сознательностью» прониклись и рядовые граждане. Для выполнения этой задачи требуются масштабные социальные проекты, предусматривающие разрушение (или трансформацию) традиции и внедрение иных, социалистических, ценностей.

Проект создания «нового социалистического человека» осуществлялся в маоистском Китае с необыкновенным усердием и основательностью. Насколько удачно проходил процесс политической социализации в эту эпоху? Практически невозможно просчитать, сколь глубоко на деле, а не на словах проникались китайцы революционными ценностями, хотя множество биографических и автобиографичес-

ких сведений позволяет сделать вывод о том, что режим одержал лишь внешнюю, поверхностную победу. Ему удалось, например, трансформировать традиционную для стиля китайского публичного дискурса приверженность к гармонии и поиску взаимоприемлемых решений в коммунистическую риторику, проникнутую идеями классовой борьбы. Так, в период «культурной революции» рядовые граждане, легко овладев трескучей идеологической фразеологией, умело использовали ее для достижения личных целей — сводили счеты с начальством и врагами, приклеивая им грозные политические ярлыки [12]. «Политпросвещение» также обошлось без радикальной смены приоритетов и ценностей: китайцы просто приспособились к изменившимся обстоятельствам и проводили кампании критики и самокритики как новоявленные политические ритуалы.

Коммунистические лидеры пытались, впрочем, не только переломить традицию, но и использовать ее в своих целях. Наиболее красноречивый пример этого — традиционное понятие «морального государства». Как уже упоминалось выше, конфуцианство, на протяжении многих столетий бывшее официальной идеологией императорского Китая, определяло легитимность власти моральными категориями. Рядовые граждане, естественно, будут следовать примеру своего доблестного и добродетельного императора, «патриарха», который служит образцом высоких нравственных качеств. В эпоху Мао Цзэдуна не эффективное исполнение своих обязанностей, а именно добродетель (переосмысленная в соответствии с коммунистической идеологией) ставилась во главу угла и служила главным критерием отбора руководящих кадров. Да и преемники Мао не отказались от этих официально установленных норм: как и прежде, и лидеры, и рядовые члены партии призваны «служить народу». «Моральной пригодностью» занимать руководящие должности объясняется, кстати, то, почему лидеры КПК усматривают в коррупции серьезнейшую угрозу самому существованию партии.

Поскольку «высокая мораль» является традиционной для Китая культурной ценностью, полезно проследить судьбу этой категории в трех различных китайских политических системах. Весьма репрезентативное исследование общественного мнения, проведенное в 1993—1994 гг. в КНР, Гонконге и на Тайване, помогает классифицировать воздействия, оказываемые системами на понятия морали и нравственности. На рис. 9.2 приведены сравнительные данные по КНР, Гонконгу и Тайваню: их жители отвечали на вопрос о том, в какой мере можно и следует доверять руководителям выработку решений, касающихся жизни общества. В каждом пункте положительный ответ респондентов указывает на готовность передать руководителям обширные властные полномочия. Второй и третий пункты выражают эту готовность в понятиях, присущих традиционной для Китая системе культурных ценностей («высокая мораль» и «патриархальность»). Особо впечатляющими можно признать следующие выводы. Во-первых,



*Ограничение свободы:* «Власти имеют право определять, какие мнения могут циркулировать в обществе, а какие — нет».  
*Высокая мораль руководителей:* «Мы можем предоставить решение всех проблем морально безупречным лидерам».  
*Патриархи:* «Высшие руководители государства подобны главе рода. Мы должны выполнять все их решения по общенациональным вопросам».

Рис. 9.2. Политические ценности китайцев: сопоставление граждан КНР, Тайваня и Гонконга.

китайцы, сформировавшиеся в социальном плане под властью коммунистического режима, значительно отличаются от китайцев, которые находились в более либеральных условиях Гонконга и Тайваня: в целом, жители КНР в большей степени склонны жертвовать гражданскими свободами и передавать право политических решений руководителям. Во-вторых, готовность граждан «континентального Китая» вручать своим лидерам значительный объем властных полномочий возрастает в том случае, когда вопрос формулируется в понятиях традиционного культурного ряда. Приятие авторитарной власти гражданами КНР можно среди прочего объяснить и тем, что режим использовал культурную традицию. В-третьих, основная разница существенно уменьшается при сопоставлении с гражданами Гонконга и Тайваня не всех жителей КНР, а лишь горожан. Обнаруживается, что их поли-

тические ценности имеют очень много общего с ценностями людей, сформировавшихся при некоммунистических режимах. Это позволяет сделать вывод о том, что на «разум и душу» граждан КНР сильное воздействие оказывает та более обширная среда, в которой и происходит соревновательная социализация: китайцы-горожане более образованны и лучше обеспечены материально, нежели китайские крестьяне. Не последнюю роль играет и то обстоятельство, что первые подвергаются большему влиянию со стороны внешнего мира и живут в условиях большей открытости — чаще общаются с гражданами других государств, имеют больше возможностей получать информацию не только по официальным каналам политической социализации.

Для рядовых граждан КНР к числу важнейших черт отличия эпохи Мао от последующих относится то, что теперешние усилия по политической социализации не столь масштабно-всеобъемлющи и радикальны и проводятся совсем иными методами. Провозгласив важнейшими приоритетами режима экономический рост страны и повышение благосостояния каждого ее гражданина, преемники Мао отвергли фундаментальное положение, прежде определявшее пути политической социализации. В соответствии с установками Мао рядовой гражданин КНР благодаря политическому просвещению мог подвергнуться качественному изменению, независимому от тех изменений в экономике страны, которым «классический» научный коммунизм отводил первостепенную роль. Например, в период «большого скачка» Мао доказывал, что, хотя сельская экономика не в силах обеспечить материальное изобилие — базу коммунистической утопии, китайского крестьянина можно заставить думать и действовать по-коммунистически. Мао был убежден и в том, что интенсивная «реформа мышления» способна расширить кругозор китайской интеллигенции и вскоре после того, как коммунисты возьмут власть, приобщить ее к достижению тех целей, которые ставит перед собой режим. Преемники Мао в сфере политической социализации ставили перед собой иные и намного более скромные задачи. Как будет показано в следующем разделе, они перестали требовать от народа активной поддержки и участия в решении этих задач, не говоря уж о том, чтобы граждане «проникались сердцем» ценностями режима. Как правило, теперь лидеры Китая довольствуются тем, что их граждане не противодействуют режиму.

Лидеры КНР, возглавившие страну после смерти Мао, преследовали в сфере политической социализации большинства граждан самые минимальные цели. Они сводились к пассивной поддержке компартии как единственной организации, способной привести страну к решению экономических задач, стоящих перед ней. Если раньше к рядовым гражданам обращались с призывами «бороться с ревизионизмом и своекорыстием», то теперь официальные власти всячески поощряют и частных лиц, и целые районы обогащаться (и тем самым обогащать государство). Почти повсюду вдохновляющие примеры «истинно

революционных действий», столь характерные для маоистской пропаганды, сменились другими, побуждающими развивать частное предпринимательство. Упор делается на личное благосостояние и материальное стимулирование, и это означает, что компартия полностью отказалась от той нормативной системы, которую навязывала прежде. Изменилась и «стилевая манера» социализации — она стала гораздо менее напористой и навязчивой. Оставлены попытки радикально преобразовать образ мышления «среднего китайца». Нет сомнения, объясняется это (по крайней мере, частично) тем, что призывы обеспечить собственное благосостояние находят несравненно более сочувственный отклик, нежели призывы ставить на первое место интересы коллектива и государства. Отказ от агрессивной политической социализации — это и составная часть сознательно проводимой политической либерализации, направленной на решение экономических задач, и «побочный продукт» либерализации экономической.

Этот аспект следует рассмотреть более подробно. Как следствие экономической политики, нарушившей глухую изоляцию Китая, руководители страны потеряли способность контролировать доступ к информации так, как это было при Мао. Рядовые граждане, благодаря тому что Гонконг, даже став одной из провинций КНР, сохранил свободные и критически настроенные СМИ, получили широкую возможность через газеты, книги, теле- и радиовещание и Интернет узнавать о событиях в своей стране и об их разнообразной трактовке. В июне 1998 г. китайцы из выступления президента Соединенных Штатов на пресс-конференции, которую телевидение в прямом эфире показывало на всю страну, услышали об однозначно-критическом отношении Америки к сложившемуся в КНР положению в области прав человека. Но подобные проявления политической либерализации нельзя считать лишь неизбежным «побочным продуктом» экономической реформы — это и следствие определенного политического курса. Преемники Мао сознательно сделали свой выбор, допустив, чтобы их граждане получали широкий спектр противоречивых оценок и мнений. В результате официальные СМИ утратили свое прежнее значение, а в Китае начался настоящий информационный бум: если в 1978 г. в стране выходило менее 900 журналов и 200 центральных и провинциальных газет, то в 1996 г. их количество подскочило до 8 000 и 1 000 соответственно. Следует, впрочем, отметить, что прозвучать могут далеко не все оценки и мнения. Хотя большая часть новых изданий старается не затрагивать политические темы, взамен предлагая своим читателям новости из мира спорта, моды, музыки, жизни кинозвезд, а научно-популярные журналы оперативно знакомят их с дискуссиями ученых по вопросам экономики, юриспруденции и политики, китайские лидеры все еще сохраняют за собой право запрещать публикации, которые, по их мнению, звучат оппозиционно по отношению к власти коммунистической партии.

Новые содержание и стиль политической социализации со всей очевидностью проявляются и в сфере образования. В наследство от Мао его преемникам досталась система, предназначенная для того, чтобы прививать учащимся коммунистические ценности, и никоим образом не соотносящаяся с новыми приоритетами, в частности, с экономическим ростом. В период «культурной революции» структуры среднего и высшего образования были объявлены «элитарными» и полностью преобразованы. Выпускников средних школ направляли на заводы или в сельские коммун, где им в течение нескольких лет предстояло перенимать «трудовой опыт масс» и получать «рабочую закалку». Вступительные экзамены в высшие учебные заведения были заменены рекомендациями низовых партийных руководителей, которые давали их лишь тем, кто в достаточной мере продемонстрировал «политическую зрелость» и «революционную сознательность». Преследование университетской профессуры и компрометация самого понятия «профессионал» привели к тому, что в процессе обучения политика стала вытеснять специальные знания, а высшие учебные заведения больше заботились не о высокой квалификации своих выпускников, а об их «политической грамотности». Было упущено целое десятилетие. Люди, которые во время «культурной революции» не смогли получить полноценного высшего образования, которых миллионами отправляли в деревню «на перековку», составили «потерянное поколение». В конце 70-х годов, осознав, что модернизация экономики невозможна без специалистов и уважения к профессиональному опыту, китайские лидеры распорядились вернуться к системе приемных экзаменов в высшие учебные заведения и восстановить в них традиционные методы преподавания.

## Участие в политической деятельности

При коммунистическом режиме такие процессы, как участие граждан в политической деятельности, формулирование ими своих интересов и согласование интересов, протекают совершенно иначе, нежели в странах с либерально-демократической системой правления. Главное отличие коренится, конечно, во взаимоотношениях руководителей и «рядовых», поскольку принципы патернализма и «опеки» совершенно несовместимы с либерально-демократическими началами представительства. Коммунистическая партия, утверждая, будто представляет интересы всего общества, отвергает как нечто ненужное и неприемлемое организованные группы интересов, которые независимы от нее, и любые политические партии за исключением самой себя. Хотя за последние десятилетия в «разрешенных свыше» формах участия в политической деятельности, формулирования и объединения интересов и произошли изменения, они, тем не менее, продол-

жают отражать отношения между партией и обществом — отношения опекуна и опекаемого. Из-за этой опеки, пусть и ослабленной политикой «линии масс», предполагающей консультации, процесс участия в политической деятельности иерархизируется сверху донизу, а формулирование интересов сводится к индивидуальным контактам с должностными лицами. Для объединения интересов за рамками партийных структур практически не остается возможностей.

## Разрешенное участие в политической деятельности

Одним из важных аспектов политической реформы, начатой в 1976 г. после смерти Мао, было переформулирование того, что следует понимать под «допускаемым официально» участием в политической деятельности. Это этап политической либерализации, предпринимаемой в рамках системы, где доминирует компартия. Контуры нового подхода к процессу участия в политической деятельности наметились в трех категориях изменений, которые определили порядок этого участия и облегчили его бремя для рядовых граждан. Эти изменения отражают негативное отношение властей к деструктивным процессам, которыми характеризовалось массовое участие граждан в политической деятельности в эпоху Мао и особенно ярко проявилось в период «культурной революции», а также осознание, во-первых, того, что без порядка и стабильности невозможно достичь экономического роста, и, во-вторых, что перемены в системе экономических отношений требуют соответствующих преобразований и в системе отношений политических.

К первой категории изменений относятся те формы участия в политической деятельности, которые в 80-е и 90-е годы стали для рядовых граждан наиболее предпочтительными. На протяжении первых 30 лет коммунистического режима отказ граждан от участия в политической деятельности расценивался как оппозиция ему. Ныне политика значительно меньше затрагивает жизнь обычных людей — сократился масштаб, умерились требования. Символом подобных перемен можно считать произошедшую в 1979 г. официальную ликвидацию всех классовых и политических ярлыков. Впервые за 30 лет существования КНР ее граждан перестали различать по классовому признаку и по совершенным в прошлом «политическим ошибкам». Политика перестала доминировать не только в повседневной жизни, но и в узкой сфере собственно политической деятельности, политическое безразличие ничем больше не грозит рядовому гражданину КНР. Разумеется, руководители «на местах» продолжают мобилизовать подопечных им жителей на всякого рода политические мероприятия (в первую очередь на выборы), но участие граждан в политической деятельности перестало быть принудительным и не связано с насилием.

Ко второй категории изменений относятся те, которые имеют отношение к упорному стремлению властей обойтись без «подъема народных масс» на реализацию проводимой правительством политики, тогда как при Мао квинтэссенцией участия граждан в политической деятельности были именно кампании по мобилизации масс — масштабные, интенсивные, разрушительные акции. «Большой скачок», начатый в 1958 г., и «культурная революция», объявленная в 1966 г., были прежде всего массовыми кампаниями, проводившимися с исполинским размахом (у каждой из них были, разумеется, черты, присущие только ей). Во время этих кампаний низовые партруководители, отвечая на сигналы политического центра, поднимали рядовых граждан на борьбу за достижение разнообразных целей, определяемых коммунистическим режимом. Часто все это направлялось против тех или иных групп «врагов народа»: в 1950—1951 гг. это были «контрреволюционеры», в 1950—1952 гг. — «класс помещиков», в 1957 г. — «правые», а в 1962—1963 гг. — «грязные кадры». Методы массовых кампаний применялись и в неполитических целях, когда, например, в 1956 г. предпринимались непродуманные и экологически вредные попытки искоренить «четыре напасти» — воробьев, крыс, мух и комаров. Участие в этих акциях было совершенно обязательным. В крайне политизированной атмосфере, характерной для подобных кампаний, отсутствие активности и воодушевления расценивалось как нежелание поддерживать режим. Несмотря на то что для огромного большинства населения кампании были тяжким бременем, они предоставляли политически амбициозным людям возможность выдвинуться. Руководители низового звена получали шанс продемонстрировать вышестоящим начальникам свои способности мобилизовать людей и достичь необыкновенных результатов, кое-кто из «рядовых» — проявить свою активность и иные качества, которые делали их достойными приема в ряды коммунистической партии, а еще очень и очень многие — возможность свести личные счеты, представив это как политическую борьбу. Неудивительно, что кампании зачастую сопровождалась насилием, оправдываемым высокопарной идеологической фразеологией. Но прошло лишь два года после смерти Мао, и китайские лидеры официально отказались от массовых кампаний как формы участия граждан в политической деятельности. Многие из тех руководителей, кто в конце 70-х годов оказался в высших эшелонах власти, сами в период «культурной революции» становились жертвами преследования и репрессий. Массовые кампании и тот социальный хаос, который был их неотъемлемым следствием, были отвергнуты как противоречащие новым задачам и, прежде всего, экономическому росту.

Третья категория изменений предусматривает отказ от мобилизации масс как основной формы участия в политической деятельности. Вместо этого руководители страны поощряют граждан к тому, чтобы те выражали свои мнения и участвовали в политической жизни по

многочисленным официальным каналам, часть которых возникла впервые, а другая часть восстановлена. Это разнообразные бюро жалоб, «горячие телефонные линии», центры, куда можно сообщить о злоупотреблении властью, а также письма в газету. Значительные перемены произошли и в области избирательной политики [13]. Поскольку выборы и выборная связь между гражданами и лидерами интегрированы в единую либерально-демократическую концепцию представительства, правительства и неправительственные организации в демократических странах обращают на эти перемены особое внимание. Многие из них оказали разнообразную поддержку (например, в подготовке нового персонала избирательных комиссий), и китайские власти эту поддержку приняли. В какой степени вписываются реформы избирательной системы в рамки коммунистического государства?

В эпоху правления Мао выборы в местные народные собрания (не предусматривавшие тайного голосования и безальтернативные) были политическими ритуалами. Напрямую избирались только депутаты районного звена; депутатов более высокого уровня избирали на конференциях и съездах. Подобные избирательные кампании становились средством легитимизации режима, политического просвещения и политической социализации граждан, но не выполняли своего основного предназначения, ибо не позволяли людям избирать своих представителей. Принятый в 1979 г. Закон о выборах ввел прямые выборы депутатов еще нескольких уровней (вплоть до окружного звена), заменил тайным голосованием публичные демонстрации в поддержку кандидатов и установил, что количество кандидатов должно в полтора раза превышать количество мандатов. Несмотря на то что местные партийные органы продолжают задавать тон в избирательных комиссиях (это проявляется прежде всего в возможности «заблокировать» нежелательного кандидата), одержать победу в изменившихся условиях могут не все «официальные кандидаты» — многие из тех, кто должен занять должности в государственных структурах (для этого сначала необходимо быть избранным в народное собрание того или иного уровня), терпят поражение, не выдерживая конкуренции со стороны беспартийных кандидатов, число которых постоянно увеличивается. Меньшую группу составляют кандидаты, выдвинутые депутатами по собственной инициативе (а не по «разнарядке» сверху) и одержавшие победу без поддержки властей. Победа на выборах означает, что население в определенной степени оказывает кандидату поддержку, тогда как поражение свидетельствует о том, что у него «не сложились отношения» с электоратом. Новые процедуры выборов как минимум позволяют партийным органам учитывать, насколько популярен тот или иной местный чиновник, а также разнообразить кадровый резерв, «отслеживая» появление местных лидеров. Надо признать, что новые правила не привели к радикальным переменам — они и невозможны без дальнейшей реформы избирательной системы:

пока не допускается участие в выборах кандидата, стоящего на платформе, оппозиционной КПК, и соперничество кандидатов возможно лишь на уровне районов и округов.

В 1997 и 1998 гг. Цзян Цзэминь и ВСНП заявили о том, что намерены поддерживать тенденцию к более массовому участию народа в выборах и выдвижению большего количества кандидатов на выборах в районные народные собрания. Эта идея была не нова и не позаимствована у режимов с давними либерально-демократическими традициями. Она возникла из десятилетнего практического опыта, связанного с одной из самых противоречивых политических реформ постаоистской эпохи — «низовой» демократизации в китайской провинции. Эта реформа была официально одобрена в ноябре 1987 г., когда ВСНП после целого года обсуждений приняла временный вариант Закона о сельских комитетах. В ноябре 1998 г. был принят доработанный закон, определявший сельские комитеты как «автономные массовые организации самоуправления», которые формируются на выборной основе с обязательным участием двух и более кандидатов на трехлетний срок и подотчетны совету, состоящему из всех совершеннолетних жителей данного села.

Предпринятая в 1987 г. мера не свидетельствовала о приверженности китайских лидеров идеям демократии. Это было рискованное предприятие, цель которого заключалась в усилении роли государства и его способности справиться с ситуацией, возникшей после деколлективизации. В начале 80-х годов так называемые народные коммуны были распущены и заменены районными органами власти, земля и другие средства производства разделены между крестьянскими хозяйствами и переданы им в управление, появились свободные рынки, а система обязательных поставок сельхозпродукции государству по большей части была ликвидирована. Стало развиваться частное предпринимательство. Результаты этой реформы, оказавшейся в экономическом отношении весьма успешной, привели к катастрофическим последствиям для властей: по мере того как крестьяне обретали все большую экономическую независимость и инициативу, власть партийного государства и его способность добиваться послушания слабели и уменьшались. К середине 80-х годов они практически атрофировались. Местные руководители обогащались за счет сельских общин, а их жители сопротивлялись попыткам проводить непопулярную политику. Сопровождаемые насилием конфликты стали обычным явлением. Возрождение сельских комитетов, начавшееся в 1987 г., было средством сделать деревню более управляемой. Предполагалось, что крестьяне будут с большей охотой отчитываться перед руководителями, которых сами же избрали, чем перед теми, кого прислали «сверху».

Средняя китайская деревня — это примерно 1 200 человек, причем взрослые члены этой маленькой общины знают друг друга и трудятся вместе на протяжении десятков лет. На основании этого можно

было ожидать, что они выберут себе разумного и внушающего доверие руководителя, который и будет управлять делами деревни. Предполагалось также, что эти новоизбранные лидеры, служа опорой районных властей, станут проводниками политики партийного государства. Для успеха этого начинания требовалось, чтобы деревни управлялись руководителями, которых будут избирать на следующих обязательных условиях: широкого участия жителей, реальной возможности выбора из нескольких кандидатур и «прозрачности» процедур.

В 1997 и 1998 гг., после того как лидеры КНР утвердили положение о сельских выборах, почти во всех деревнях прошли по крайней мере три тура выборов, причем в зависимости от местных условий в весьма значительной степени отличавшиеся друг от друга. В очень многих деревнях местные первичные организации КПК контролировали выдвижение кандидатов, что делало невозможным альтернативные выборы на ключевую должность председателя сельского комитета. Кроме того, сами выборы зачастую проходили с нарушениями процедуры. Но даже в тех деревнях, где налицо был значительный прогресс (соперничество кандидатов, широкое участие народа в выдвижении кандидатов, пристальный контроль за соблюдением процедуры), реальные «бразды правления» не переходили к законно избранному комитету, а оставались в руках местной партийной ячейки. Со времени принятия закона в его первом (черновом) варианте минуло более десяти лет, но до сих пор у нас слишком мало данных, позволяющих судить о том, был ли достигнут прогресс в сельских выборах, а также и о том, каковы были характерные черты этого процесса и какие последствия он имел. Разумеется, когда практика «низовой демократии» привьется и устоится, постепенно, хотя и медленно, обретая силу обычной процедуры, когда сбудутся надежды, которые возлагают на нее почти 900 млн жителей 900 000 деревень, участие граждан в политической деятельности приобретет совсем иные черты. Однако принятый в 1998 г. вариант закона предохраняет от либерально-демократического толкования того, к чему может привести этот процесс. Новая статья закона отводит коммунистической партии (о чем не упоминалось в законопроекте 1987 г.) роль гаранта того, что сельские комитеты будут выполнять свои демократические функции.

### **Неразрешенное участие в политической деятельности**

В конце 70-х годов на улицах и площадях китайских городов рядовые граждане начали политические акции, имевшие последствия значительно более драматические, чем реформы, которые заново определили разрешенное участие в политической деятельности. Устраивая в «общественных местах» демонстрации, манифестации, марши протеста, вывешивая плакаты и лозунги, организуя забастовки, гражда-



не вели себя так, словно политическая реформа подразумевает подобные массовые акции и беспорядки или по крайней мере заставляет власти смотреть на них сквозь пальцы. Сами власти, однако, полагали иначе. В 1980 г. принятое в период «культурной революции» положение, в соответствии с которым отдельные лица и группы лиц имели право расклеивать лозунги и плакаты (как правило, критического по отношению к лидерам страны содержания), было из Конституции КНР изъято. В 1982 г. было аннулировано конституционное право граждан на забастовку. В 1979 г. власти, разъяря свое отношение к массовым акциям, сформулировали «четыре фундаментальных принципа», которым должно соответствовать участие граждан в политической деятельности: 1) социалистический путь; 2) идеи Маркса—Ленина—Мао Цзэдуна; 3) народная демократическая диктатура; 4) руководящая роль коммунистической партии. Из всех четырех принципов лишь последний по-настоящему способен эффективно ограничить участие в политической деятельности, поскольку три остальных партийные лидеры могли по своей воле наполнять тем содержанием, какое им было нужно. Участники и особенно организаторы массовых акций подвергают себя реальному риску физической расправы и уголовного наказания. Так почему же рядовые граждане в 70—80-е годы стали все чаще устраивать массовые манифестации протеста? Почему в 80-е и 90-е годы усиливается, перерастая в беспорядки, брожение на заводах и в деревнях?

Можно объяснить, почему неразрешенное участие в политической деятельности принимает ту или иную форму, но нельзя понять существование самого этого фактора, если не соотнести его с реформами постмаоистского Китая. С одной стороны, экономические реформы породили целый ряд проблем, которые общество принять не могло, например все более зримый и очевидный рост инфляции, безработицу, преступность, коррупцию. Беспорядки в деревнях и были как раз вызваны коррупцией местных руководителей и введением чрезмерных (порой незаконных) налогов и сборов. Однако и в городах учащались забастовки и демонстрации, снижался (в знак протеста) темп работы на промышленных предприятиях, по мере того как они пытались выжить в социалистической рыночной экономике. Многие из них вынуждены были произвести массовые увольнения, другие оказались неспособны выплачивать пособия и пенсии. В связи с удорожанием жизни одни китайцы-горожане, привыкшие к гарантированному месячному доходу, впервые с 1949 г. лишились средств к существованию, другие перебивались случайными заработками. С середины 80-х годов, когда начались реформы в промышленности, угроза беспорядков, вызванных инфляцией и безработицей, вносила существенные коррективы в планы китайских лидеров, не давая им закрывать крупные государственные предприятия, ставшие убыточными.

В 1989 г. внимание всей мировой прессы, а следовательно, и всего мира, привлекла демонстрация на пекинской площади Тяньаньмынь. После смерти Мао это была третья крупная (участие в ней принимало около миллиона человек) политическая акция. Первая происходила в 1978—1979 гг., вторая — в 1986—1987 гг. Все три кардинально отличались от массовых кампаний маоистской эпохи, все три были сочтены недопустимыми, все три в весьма важном отношении были связаны с осуществлявшимися «сверху» реформами и теми, кто их проводил, все три окончились неудачей (и на время затормозили ход государственных реформ) [14].

Несмотря на существование связей между организаторами манифестаций протеста и официальными реформаторами, массовые кампании времен Мао эти движения ничем не напоминали. Поскольку режим не инициировал их, то, когда они уже набрали силу, остановить их оказалось делом непростым. Властям, для того чтобы покончить с протестами, пришлось прибегать к насилию и подключать к органам правопорядка сначала отряды вооруженной полиции, а затем и армию. Эти акции были запрещены, но запреты политического центра в большей степени относились не к существу требований, выдвинутых митингующими, а к той форме, в которую эти требования вылились. С декабря 1978 г. в китайском обществе царил определенное единодушие: безусловным приоритетом был признан экономический рост, невозможный без таких предпосылок, как порядок и стабильность. Массовые акции протеста этот порядок нарушают. Более того, как форма участия граждан в политической деятельности они свидетельствуют о двух аспектах кризиса власти. Во-первых, сам факт того, что для формулирования своих требований граждане должны выйти на улицу, означает, что официальные каналы выражения критических взглядов не действуют и что граждане не верят заверениям компартии, будто она способна исправить собственные ошибки. Во-вторых, это непреложно указывает на то, что протестующие не отворачиваются от политики: отвергая официальные формы участия в политической деятельности, они вовсе не впадают в политическую апатию, напротив, они открыто выдвигают недвусмысленные политические требования, несмотря на значительный риск и трудности, проистекающие из «внесистемной самоорганизации». Короче говоря, политические протесты означают, что массовое участие в политической деятельности не может быть направлено по официальным каналам, как не может быть сдержано либерализацией и повышением благосостояния граждан.

Протестующие (при том, что среди них имелись и «радикальные элементы») в массе своей не выдвигали требований, направленных на «подрыв основ». И это был не просто тактический ход: их требования, пусть и выраженные в столь «нецивилизованной форме», поддерживали проходящую в стране программу модернизации и реформ.

мирования, настаивали на ее расширении и, оставаясь формально под запретом, смыкались с идеями реформаторов из высших эшелонов власти. Во время Демократического движения 1978–1979 гг. Дэн Сяопин публично поддерживал многие требования, вывешенные на «Стене демократии» или опубликованные в неофициальной прессе и призывавшие к «пересмотру приговоров», вынесенных и людям, и историческим событиям. Эти массовые требования были неотъемлемой частью тех дискуссий о путях реформы, которые высшие китайские руководители вели в конце 1978 г., и позволяли приверженцам обновления доказывать необходимость перемен в политике и политической ориентации. Власти толерантно относились и к плакатам, и к неофициальной прессе. Впрочем, до известного предела: когда отважный диссидент Вэй Цзишэнь потребовал провести «пятую модернизацию», понимая под этим такое «качество демократии», которое никогда даже и не рассматривалось коммунистами, китайские власти моментально приговорили его к пятнадцатилетнему тюремному заключению (якобы за разглашение сведений, составляющих государственную тайну) и ввели «четыре основных принципа», определяющих параметры допустимых дебатов (вставка 9.2).

В конце 1987 г. на съезде КПК партийный лидер Чжао Цзыян признал, что в то время в китайском обществе возник и нарастал конфликт интересов. Два последующих года стали пиком политической либерализации. Политическая критика, звучащая на площади Тяньаньмынь, во многом была отзвуком тех публичных высказываний, которые позволяли себе прореформистски настроенные представители партийной и государственной элиты. С точки зрения коммунистических властей реальная опасность в 1989 г. заключалась не в существовании требований, выдвигавшихся во время массовых акций, а в организационной стороне этого процесса — в том, что студенты и рабочие для защиты своих интересов создавали собственные, независимые от компартии союзы. Эту опасность усугубил открытый раскол в рядах высшего руководства страны, когда Чжао Цзыян высказался в поддержку протестующих и против введения военного положения. Другие лидеры партии и государства — как действующие, так и находящиеся в отставке (среди них был и Дэн Сяопин), многие из которых в период «культурной революции» пострадали от захвата власти «молодыми», считали, что ситуация создает опасность для самого существования системы и делает их собственное положение шатким. Массовое движение было решительно и беспощадно подавлено танками и автоматным огнем во время Тяньаньмыньской бойни 4 июня 1989 г.

Все три акции протеста окончились для их участников поражением: в 1979 г. организаторы попали в тюрьму, в 1987 г. интеллигентно-руководители были исключены из партии, а в 1989 г. сотни людей погибли или оказались за решеткой. Но поражение имело и более мас-

## ВСТАВКА 9.2

### Вэй Цзишэнь и «пятая модернизация»

В конце 1978 г., в атмосфере значительных перемен, когда политические приговоры «культурной революции» были официально отменены, жители китайской столицы начали часто собираться у так называемой «стены демократии» возле пекинской площади Тяньаньмынь, где наклеивали, читали и обсуждали политические плакаты. Пространный текст к одному из самых крупных плакатов был сочинен Вэем Цзишэнем, который утверждал, что грандиозная государственная программа модернизации по четырем направлениям — сельскохозяйственному, промышленному, оборонному и научно-техническому — невозможна без «пятой модернизации», т.е. демократии. Оперируя категориями, совершенно неприемлемыми для китайских лидеров, Вэй спрашивал: «Ненавистная старая политическая система не изменилась. Разве народ не имеет право взять власть в свои руки, отняв ее у владык?»

Вэй опубликовал еще ряд статей в своей неофициальной газете «Исследования» — одном из более пятидесяти изданий такого рода, выходивших в то время в Китае. В 1979 г. он предпринял атаку на самого Дэна, вопрошая: «Чего мы хотим? Демократии или новой диктатуры?» Вэй был обвинен в контрреволюционной деятельности и разглашении государственной тайны. Проведя в заключении почти 15 лет, он вышел на свободу, но почти тотчас же был арестован вновь — на этот раз за диссидентскую деятельность. В 1997 г. после многолетних усилий правозащитных групп и правительств ряда иностранных государств самый известный китайский диссидент был освобожден и вынужден уехать в США, где он продолжает критиковать коммунистический режим своей родины.

штабные последствия — наметилась тенденция к сворачиванию официальной реформы. Когда движение в ее поддержку выплеснулось на улицы и площади китайских городов, многие консервативно настроенные лидеры стали объяснять нарастающий социальный хаос чересчур стремительным темпом реформ. В результате их ход замедлился или был вовсе приостановлен, а два высших партийных руководителя (Ху Яобан в 1987 г. и Чжао Цзыян — в 1989 г.) лишились должностей, а реформа — своих наиболее влиятельных сторонников.

## Формулирование и согласование интересов

Большинство рядовых граждан формулируют свои интересы в индивидуальном порядке — путем личных контактов, в ходе которых обсуждается воздействие того или иного политического курса на образ жизни. Как правило, такое формулирование интересов происходит на работе, и в других системах оно вообще не считалось бы политическим. Однако в контексте китайской действительности, где предприятие часто является придатком государства и управляет ресурсами и возможностями, выполняя функции, которые в капиталистических системах отданы рынку, информирование «начальства» нижнего звена о личных проблемах и тревогах становится частью политики. Политическая деятельность в КНР вообще по большей части проходит на этом низовом уровне, что позволяет «войти с черного хода» и добиться результатов более благоприятных, нежели те, какие могли быть достигнуты по обычным бюрократическим каналам.

За полвека существования китайского коммунистического государства рядовым гражданам лишь однажды — в период с 1966 по 1969 г. — было позволено создавать организации вне рамок компартии. Эти организации, возникавшие в эпоху «культурной революции», когда Мао и другие радикальные лидеры усматривали в партийных комитетах врагов социализма, появлялись не вполне спонтанно, а появившись, оказывались не вполне автономными. Впрочем, на краткий срок классовый антагонизм и иные социальные конфликты получили возможность организационного выражения — студенты и рядовые граждане объединялись и действовали совместно, чтобы сбросить «начальство». Но уже к 1969 г. хаос достиг такого размаха, что Мао отверг свой же курс. Десять лет спустя его преемники утвердили верховенство компартии в качестве наиболее жизнеспособной организационной структуры в политической системе страны. С конца 70-х годов гражданам позволено формулировать свои интересы исключительно через официальные каналы. Функцию приведения интересов «к общему знаменателю» также в основном выполняет КПК.

В политической системе Китая действует большое количество официальных, так называемых «массовых» организаций, которые являются своеобразными «перемычками» между компартией и обществом. Они действуют на территории всей страны и имеют иерархическую структуру. К числу наиболее активных и влиятельных относятся Всекитайская федерация профсоюзов и Всекитайская федерация женщин. Их возглавляют коммунистические функционеры, специально назначенные на свои посты партийными органами и от них получающие указания. Основная задача этих массовых организаций — не согласование и представление групп интересов для того, чтобы они были учтены в политических про-

граммах и планах, а проведение политики партии среди наиболее значительных групп. Получается, что массовые организации представляют интересы коммунистической партии среди организованных «групп интересов», а не наоборот. Они, по классическому определению, выступают в роли «приводных ремней» партии.

Как наследие стратегии КПК, до 1949 г. допускавшей сотрудничество с некоммунистическими демократическими партиями, можно расценить существование восьми «партий-спутников». Они мало влияют на процесс формирования политического курса, но представлены (так же, как и видные беспартийные деятели) в Народном политическом консультативном совете. В 1989 г. ЦК предложил более тесное взаимодействие с некоммунистическими партиями, что означало проведение регулярных консультаций с их лидерами по ключевым политическим вопросам или хотя бы предоставление более подробной информации о планах КПК. В 1997 г. Цзян Цзэминь повторил призыв к «межпартийному сотрудничеству», который относился, разумеется, к тем восьми официально разрешенным партиям. Уже в следующем году власти арестовали и осудили ветерана китайского демократического движения 1978–1979 гг., попытавшегося зарегистрировать Демократическую партию.

Известны, впрочем, и попытки граждан организовать и высказать свои интересы, чтобы повлиять на принятие важных политических решений. Наиболее яркий пример — публикация в независимой прессе документов и экспертных заключений по поводу того вреда, который причинит окружающей среде реализация в высшей степени спорного проекта — строительства крупнейшей в мире ГЭС на реке Янцзы. Эти документы вышли в свет в начале 1989 г. и предназначались для того, чтобы воздействовать на участников голосования, широко распропагандированного ВСНП и призванного одобрить этот проект. В итоге почти треть делегатов ВСНП высказались против строительства. Правительство отреагировало на это беспрецедентное проявление оппозиционности — строительство ГЭС было отложено до середины 90-х годов (вставка 9.3).

Однако в большинстве случаев формулирование рядовыми гражданами своих интересов направлено не на выработку политического курса, а на устранение проблем, возникающих при его реализации (как правило, это злоупотребление служебным положением). Новая правовая политика сделала возможным такой вид формулирования интересов. Все чаще группы со сходными интересами, но не имеющие оформленной политической структуры (например, обычные крестьяне), начинают «законное сопротивление», т.е. сообщают направляются петиции в высшие инстанции, прося расследовать деятельность и наказать местных лидеров, нарушающих закон и действующих вразрез с политическим курсом [15]. Предпринимаемая подобные действия, граждане, стремящиеся исправить допущенную по отношению к ним не-

**Плотина «Трех ущелий» на реке Янцзы**

Плотина, возведение которой в настоящее время еще не закончено, — это самый крупный, самый дорогостоящий и вызывающий наибольшее число возражений проект гидроэлектростанции в истории. ГЭС предполагается соорудить на Янцзы — третьей по величине реке мира. В прошлом столетии она разливалась трижды, каждый раз унося жизни сотен тысяч человек. Плотина должна будет поднять уровень реки приблизительно на 100 метров. После ее сооружения придется переселить миллион с лишним жителей. ГЭС будет вырабатывать 10% всей производящейся в Китае электроэнергии — это количество необходимо для промышленного производства и «электрификации в целом» сел и деревень. Противники проекта указывают на то, что ГЭС пагубно скажется на экологическом состоянии целого региона, и на то, что она будет представлять угрозу для некоторых видов птиц и рыб. Затопленными окажутся более ста мест, имеющих значительную археологическую ценность. Большинство критиков проекта предлагают вместо одной исполинской плотины построить несколько обычных. Сомнения в безопасности наводят на мысли о том, что правительство не прислушалось к консультациям экспертов при разработке проекта, о котором китайцы мечтали на протяжении всего XX в. и воплощение которого расценивается прежде всего как событие политическое.

справедливость, используют против чиновничества закон. «Законное сопротивление» становится не средством решения личных проблем, а формой коллективных действий по официальным каналам. Несмотря на то что подобные организации в большинстве своем — неформальные и создаются *ad hoc*, т.е. по конкретным поводам, они выполняют свою роль — согласование интересов вне структур компартии. Поскольку для «торжества правосудия» они используют официальные каналы, политический центр не может рассматривать их деятельность как недопустимую.

**Политический курс. Разработка и проведение**

В наши дни практически нереально, чтобы такая программа, как, например, «большой скачок», запускалась и реализовывалась таким образом, как это было в 50-е годы. По прихоти главы государства политические программы, тулящие осложнения, больше не прини-

маются; мнение специалистов играет все более значительную роль в определении политического курса; широкому внедрению той или иной программы предшествует эксперимент, который проводится в нескольких населенных пунктах; местные власти больше не желают с рабской покорностью жертвовать планами развития своих районов или округов ради достижения нереалистических целей, поставленных политическим центром в ходе очередной кампании.

И все же самое значительное и, пожалуй, единственное отличие политических программ 90-х годов от аналогичных процессов 50-х годов заключается в том, что местные власти легче вступают в переговоры с широким кругом бюрократических структур и добиваются взаимоприемлемых решений. Эти перемены отчасти объясняются экономическими реформами, предоставившими ведомствам и местным властям больше возможностей в первую очередь направлять ресурсы на финансирование проектов и программ, не включенных в государственный план. В обсуждении процессов формирования политического курса китайцы часто употребляют выражение: «Верхи проводят свою политическую линию, низы принимают свои контрмеры». Отказавшись от массовых кампаний и чисток, руководители государства стремятся вместо этого достичь соглашения с большим количеством разнообразных партнеров в центре и в провинции, с тем чтобы разработанные ими программы воплощались в жизнь, а не игнорировались и не перекраивались. После 1997 г. поиски взаимоприемлемых решений приобрели особое значение, поскольку лидер страны Цзян Цзэминь лишен того опыта и политического престижа, которыми обладали Мао Цзэдун и Дэн Сяопин.

Описанные в начале этой главы политические структуры реализуют в Китае разработку и внедрение политических программ. Однако в коммунистическом партийном государстве на основании лишь этих официально существующих структур едва ли можно составить себе полное впечатление о характерных чертах политических процессов. Как будет показано ниже, формальные отличия между партийными и государственными органами менее заметны и значимы, чем кажется на первый взгляд: по крайней мере одна ключевая структура не фигурирует в официальных организационных схемах, а власть более фрагментарна и границы ее очерчены менее определенно, чем это предполагает официальная структура политической системы.

**Разработка политического курса**

Основные участники политического процесса в 80-е и 90-е годы располагались, как показано на рис. 9.3, в трехуровневой структуре. На самом верху расположено немногочисленное политическое руководство страны, одновременно возглавляющее коммунистическую партию — это высший лидер партии и другие члены Постоянного

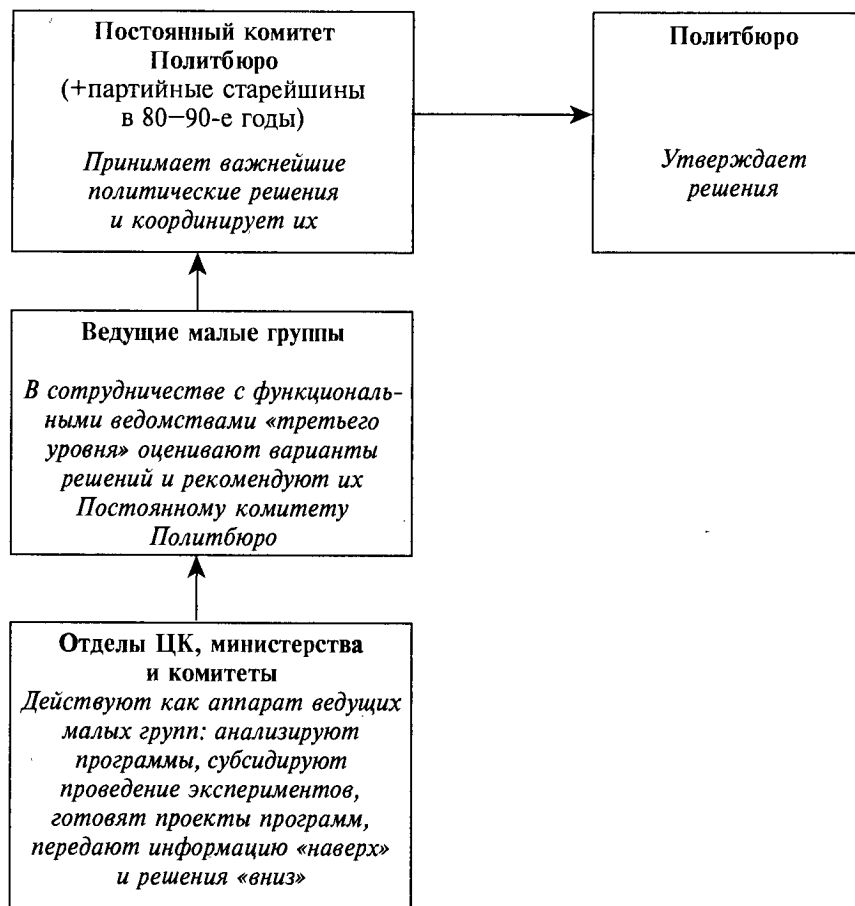


Рис. 9.3. Принятие политических решений в постмаоистском Китае.

комитета Политбюро (а иногда и «большое Политбюро»). До середины 90-х годов сюда же входили несколько «партийных старейшин». Каждый из этих «универсалов» отвечает за конкретную и обычно довольно обширную область политики. Коллективно они принимают и координируют все крупные политические решения. Ниже находятся чрезвычайно важные ведущие малые группы, у которых имеется широкий диапазон функциональных обязанностей, меняющихся по мере надобности: они курируют политические исследования, формулируют предложения по изменению политического курса, предоставляют средства для проведения экспериментов в рамках той или иной политической программы, готовят проекты программ [16]. Возглавляют эти группы люди из «высшего эшелона», куда, как правило, не входят их

заместители, которые обладают должным опытом и квалификацией в определенной сфере деятельности. Группы также создаются на временной основе, для того чтобы разрешить кризисную ситуацию или для осуществления общего руководства масштабными проектами.

Формально последнее слово в решении наиболее крупных политических вопросов принадлежит Политбюро, но в полном составе оно заседает лишь один раз в месяц. На этих заседаниях утверждаются решения, принятые Постоянным комитетом, хотя члены Политбюро играют более значительную роль, чем сам этот орган в целом, — они возглавляют «ведущие малые группы», чья информация и рекомендации весьма влияют на эти решения. Можно считать, что именно на этом уровне в «ведущих малых группах» проводится всесторонний и наиболее тщательный анализ возможных вариантов и определяется политический курс.

Эти группы привлекают к сотрудничеству должностных лиц высшего звена, отвечающих за различные аспекты той или иной сферы, которые трактуются довольно широко и неопределенно (например, партийное строительство, национальная безопасность и оборона, политически-правовые, организационно-кадровые, финансово-экономические, международные вопросы). На третьем «уровне» располагаются все наиболее значимые административные подразделения (отделы ЦК, министерства и госкомитеты). Они передают «наверх» информацию о ходе выполнения той или иной политической программы и спускают «вниз» очередные решения. Эти подразделения возглавляются, как правило, членами Секретариата ЦК или Постоянного комитета Госсовета (они могут также входить в состав Политбюро).

Ведущая малая группа обычно состоит из руководителя, одного или двух заместителей, сотрудников, которые входят в нее «по должности», поскольку выполняют те или иные функции, и сотрудников с неопределенным кругом обязанностей (советников). Помимо этого, имеется собственный немногочисленный аппарат. Сбором и анализом информации, созданием проектов политических программ заняты исследовательские центры и работники подразделений третьего «уровня». Это означает, что вся подготовительная, «бумажная» работа выполняется в отделах и управлениях ЦК, правительства или военных ведомств, в зависимости от того, какую официальную должность занимает руководитель ведущей малой группы. Политические программы исходят не от этих групп, поскольку формально они не обладают никакими властными полномочиями, а от таких структур, как Политбюро, Госсовет или Секретариат.

### Фрагментарный авторитаризм

Малые группы, о которых шла речь выше, выполняют в политической системе Китая функцию координационного механизма, со-

единая высшее политическое руководство страны с бюрократическим аппаратом, а бюрократические ведомства — друг с другом. Координация особенно важна для Китая, поскольку власть в этом государстве структурирована таким образом, что требует сотрудничества многих бюрократических подразделений, расположенных в различных звеньях. Например, грандиозный проект возведения ГЭС на реке Янцзы подразумевает активное участие Госплана, Госкомитета по науке и технике, Министерства финансов, Министерства водных ресурсов и электроэнергии, Министерства транспорта, шести провинций и двух муниципалитетов (Шанхая и Чонкина), не говоря уж о политических «универсалах» в высших эшелонах власти. Именно эта особенность китайской политической системы позволила некоторым ученым ввести понятие фрагментированного авторитаризма, что подразумевает раздробленность официальной власти, эффективно действующей за счет формальных и неформальных координационных механизмов, находящихся на самом верху [17].

В чем же заключается эта фрагментация? Самый наглядный пример — система двойного подчинения. С одной стороны, власть представляет собой иерархическую систему различающихся по своим функциям бюрократий — вертикаль, идущую от министерств и центральных ведомств до соответствующих отделов муниципальных органов. Каждое министерство, подчиняясь Государственному Совету, находится на вершине пирамиды, состоящей из подчиненных ему провинциальных, окружных, районных управлений и отделов. С другой стороны, центральное министерство и подчиненные ему управления являются правительственными органами и в этом качестве подчиняются также соответствующим органам исполнительной власти. Властные коммуникации идут как по вертикали, так и по горизонтали, и их пересечение происходит лишь на уровне Госсовета. Проще говоря, все подразделения местной власти имеют двух начальников, не считая соответствующих их «профилю» отделов партийных структур и номенклатурных руководителей партийных комитетов разного уровня. В Китае бытует выражение: «У нас слишком много мачех». Подобная структура официальной власти, как правило, затрудняет реализацию политических программ: многие вопросы не могут быть решены на нижнем уровне и переадресовываются «наверх», что охватывает множество властных структур и позволяет преодолевать тупиковые ситуации, возникающие «внизу». Неудивительно поэтому, что руководители низового звена для формулирования корпоративных интересов и достижения корпоративных целей широко используют создававшуюся на протяжении многих лет неформальную систему межличностных взаимоотношений.

Фрагментация власти оказывает воздействие и на реализацию того или иного политического курса. Например, в рамках системы двойного подчинения китайцы различают отношения «начальник—подчиненный» (где инструкции, получаемые от вышестоящих, подлежат

безусловному выполнению) и «профессиональные» (где установки и мнения начальников могут быть оспорены). Каким образом и насколько полно будут выполнены задания министерств, зависит в значительной степени от того, насколько приоритетными сочтут их местные власти. Без их активной поддержки (подразумевающей активную поддержку провинциальных, окружных и районных комитетов КПК) программы, разработанные в ведомствах центрального подчинения, могут быть проигнорированы, извращены или выполнены совершенно формально.

### Проведение политического курса

Несмотря на то что в последние десятилетия государство самоустранилось от прямого управления многими сферами экономической, политической и общественной жизни, процент решений, принимаемых в политическом центре и влияющих на все три сферы, в Китае выше, чем в странах либеральных демократий. Из-за фрагментированной структуры власти, размеров страны и разнообразия ее регионов лидеры, принимающие политические решения, сталкиваются со значительными трудностями, поскольку их возможности эффективно реализовывать политические программы сильно ограничены. Подобное положение сохраняется, несмотря на тенденцию к проведению регулярных консультаций с важнейшими ведомствами и местными властями и поиском взаимоприемлемых решений — тенденцию, цель которой — привлечь их к участию в процессе реализации политических программ еще на ранних стадиях. В этом разделе речь пойдет об особенностях этого процесса. Прежде всего следует отметить, что при всех трудностях и их последствиях, пагубно отражающихся на реализации политического курса, Китай сумел добиться успеха в двух областях, имеющих жизненно важное значение для развития страны, — это экономический рост и снижение рождаемости. Эти успехи и методы, которыми их удалось достичь, будут более подробно описаны ниже.

Основной вопрос реализации политического курса — это вопрос мониторинга, приобретающий в Китае особую остроту из-за тех ограничений, о которых было упомянуто выше. Каким образом китайские лидеры узнают, что принимаемые ими решения трансформируются на нижних уровнях в конкретные действия? Центральная власть обладает весьма ограниченными возможностями «отслеживать» то воздействие, которое будет оказывать проводимый ими курс на экономику, политику, общество. Они пользуются для этого упрощенными показателями, а те не только сомнительны с точки зрения достоверности и точности, но и способны привести к непредвиденным результатам. Кроме того, в качестве основных источников информации, на основании которой оценивается выполнение той или иной программы, Пекин полагается на ведомства и местные власти, а те зачастую пре-

следуют свои собственные цели. В последние годы политический центр предпринял попытки создать каналы информации, независимые от министерств и местных органов власти. Государственному статистическому бюро выделены более значительные средства и поручено собирать и систематизировать сведения, представляющие важность для проведения политического курса, а также оценивать ход выполнения политических программ. Возросла роль аналитических центров и опросов общественного мнения в предоставлении лидерам государства разнообразной информации. Образованные недавно Государственное управление по аудиту и Министерство контроля предназначены для того, чтобы повысить способность центра «отслеживать» и оценивать этапы реализации политических программ. Тем не менее Пекин не в состоянии проверить с помощью независимой экспертизы значительную часть сообщений, и в результате поступающая «наверх» информация практически всегда искажается для того, чтобы руководители «на местах», отвечающие за внедрение той или иной политической программы, представали в выгодном для себя свете. Творцы политики, оценивая успехи внедрения, вынуждены делать на это поправку.

В связи с тем что лидеры государства по нескольким каналам одновременно ставят нижестоящим организациям многообразные (и несовместимые друг с другом) задачи, местные власти должны выработать приемлемый для себя порядок приоритетов. Здесь учитываются и интересы регионов, и предполагаемые интересы страны в целом. Местные власти и параллельные им партийные структуры выступают как многоцелевые ведомства: политические приоритеты, содержащиеся в документах, «спускаемых» по функционально специализированным инстанциям, вполне могут не совпадать с приоритетами местных властей. У политической программы есть больше шансов на реализацию в точном соответствии с директивами центра в том случае, если высшие лидеры подадут сигнал, что они достигли между собой консенсуса и следят за выполнением. Подобные сигналы обычно содержатся в документах, выпущенных не просто центральными министерствами, а партийными органами. Высшие функционеры КПК могут также продемонстрировать внимание, которое они уделяют выполнению той или иной программы, на рабочих конференциях, созванных для достижения прогресса в отдельных сферах, а также путем создания ведущих малых групп, призванных решать конкретные вопросы политических программ.

Политическая система Китая освобождает высшее руководство страны от необходимости приводить политический курс в соответствии с предпочтениями, выраженными группами интересов или рядовыми избирателями. Уточним: творцы политики консультируются с теми «игроками», чье мнение может воздействовать на достижение тех или иных политических целей. Однако поскольку СМИ лишены возможности проводить расследование или критиковать их деятель-

ность, а организованная оппозиция находится под запретом, лидеры государства практически не испытывают давления извне и могут проводить избранный ими курс. Несмотря на то что консультации с «игроками», не входящими в верхние эшелоны, в последнее время участились, политический процесс остается закрытым, по сравнению с режимами, действующими на принципах либерализма и демократии. Сама политическая структура ограничивает широкое предоставление данных и делает высших лидеров независимыми от исхода выборов, а потому корректировка политической программы уже в ходе ее внедрения часто становится для должностных лиц наиболее эффективным способом добиться желаемого результата. Лидеры страны до известной степени признают необходимость «делать поправку на местные условия», и в лексиконе китайских политических деятелей это выражение — одно из самых ходовых.

### Коррупция должностных лиц

Экономическая реформа способствовала невиданному ранее процветанию и росту производства, но одновременно с этим создала условия для новых форм коррупции. С начала 80-х годов экономика, уже освобожденная от центрального планирования, но еще не полностью перешедшая на рыночные рельсы, стала предоставлять чиновникам, выделяющим ресурсы, заключающим контракты и выдающим лицензии, возможность обогащаться за счет злоупотребления служебным положением. С одной стороны, эти новые «коррупционные возможности» могли ослабить сопротивление реформам со стороны чиновников, которые сильнее всего пострадали бы от реформ, с другой — злоупотребление служебным положением в своекорыстных целях приобрело такой размах и масштаб, распространилось так широко, что стало одним из главных вызовов, брошенных режиму. Судя по опросам общественного мнения, проводившимся в течение ряда лет, граждане КНР постоянно считают коррупцию серьезной (и даже наиболее серьезной) социальной проблемой.

В 80-е и в начале 90-х годов наиболее распространенной формой коррупции было незаконное извлечение прибыли: пользуясь сложившимся после начала реформ переходным периодом, чиновники, распорядившиеся ресурсами, могли приобретать продукцию по более низким государственным ценам, а продавать ее по более высоким рыночным ценам. Столь же общеупотребительной формой коррупции стало взяточничество. Чиновникам дают взятки за устройство на государственную службу, за строительные подряды, за получение лицензий на право заниматься бизнесом и за прочие разрешения (вставка 9.4), а также и за возможность избежать уплаты налогов или иным способом обойти законы и правила. Целью недавних кампаний было

#### **ВСТАВКА 9.4**

### **Почему рухнул «Мост радуги»?**

Широко признано, что коррупция представляет собой одну из самых серьезных проблем, с которыми сталкивается Китай. В строительной промышленности взяточничество стало повсеместным явлением. В городе Тонкине 4 января 1999 г. рухнул 102-метровый мост, в результате чего погибло 40 человек. Следствие установило, что при строительстве моста, простоявшего менее трех лет, были допущены серьезные нарушения норм. Вскоре были арестованы подрядчик и секретарь местного комитета партии Лин Шиянь, оказавшиеся бывшими одноклассниками. Партийный функционер получал от подрядчика, не имевшего должной квалификации для сооружения подобных объектов, взятки, общая сумма которых превысила 10 000 долларов. Городские власти немедленно провели экспертизу всех объектов, построенных в последние годы, и во многих были обнаружены недостатки, представлявшие собой потенциальную опасность. С нарушениями был построен еще один мост, возведением которого занимался тот же подрядчик.

искоренение коррупции в правоохранительных органах — в полиции, судах и прокуратуре. В 1997 г. власти обнаружили, что глава антикоррупционного ведомства КНР сам незаконно инвестировал конфискованные средства на сумму, превышающую 57 млн долларов.

Лидеры государства встревожены масштабами коррупции, признавая, что она представляет угрозу легитимности и политической стабильности режима. С 1982 г. предпринимаются почти непрекращающиеся усилия совладать с ней. Но хотя взятые с поличным чиновники преследуются и караются по закону, сама борьба с коррупцией не может быть эффективной из-за основного противоречия, существующего в Китае, — противоречия между доминирующей ролью коммунистической партии и принципом верховенства закона. Теоретически, как отмечалось выше, равенство всех граждан перед законом — сердцевина новой правовой системы. Но на практике эта система используется не на полную мощность, поскольку самым значительным является препятствие структурного плана, представляющее собой следствие еще более фундаментальных, политических обстоятельств. В 1978 г. руководители КПК возродили институт дисциплинарно-инспекционных комиссий — специализированных структур, существующих в партийных органах всех уровней. Эти инспекции проводят расследование проступков и определяют этические и политические стандарты, которым обязаны следовать члены партии. Выявленные случаи кор-

рупции, по существующим правилам, должны передаваться в прокуратуру, но, поскольку подавляющее большинство должностных лиц — это члены КПК, ими занимаются комиссии, и потому партийное расследование вкуче с партийным наказанием обычно предшествует уголовному. Прокуратуры, как правило, сталкиваются с определенными трудностями в расследовании подобных дел, и не только потому, что чиновники приводят в действие всю систему своих покровителей, но также и потому, что располагают достаточным временем, чтобы уничтожить улики. В принципе члены компартии должны отвечать стандартам более высоким, нежели рядовые граждане, однако первые в отличие от вторых могут быть избавлены от уголовного преследования, а уголовное наказание заменяется для них (но не для беспартийных) дисциплинарным взысканием. Царящее в китайском обществе циничное отношение к коррупции вполне объяснимо: когда высокопоставленного функционера снимают с должности и отдают под суд (на общих основаниях), это часто воспринимается как его поражение в политической борьбе за власть.

В проблемах коррупции и борьбы с ней отражаются основополагающие противоречия между доминированием коммунистической партии и верховенством права. Если закон превыше всего, то компартия подчиняется закону и таким правовым институтам, как прокуратура и суд, а не наоборот. До тех пор пока лидеры КПК не согласятся попасть под контроль и наблюдение беспристрастной правовой системы, вся юридическая инфраструктура не сможет обеспечивать верховенство закона. Но подобное согласие поставит под вопрос ведущую роль КПК и подорвет основы коммунистического государства.

### **Реализация политической программы**

В конце 1978 г. руководители КНР определили важнейшие политические приоритеты на ближайшие десятилетия. Экономический рост был отнесен к числу первоочередных задач. Несмотря на расхождения по вопросу о том, каковы должны быть темпы и масштабы экономических реформ, в стратегическом плане лидеры страны пришли к единодушному выводу: назрела необходимость отказаться от прямого вмешательства государства в дела экономики. Под этим вмешательством следовало понимать как постоянное «кураторство» центральных правительственных ведомств, так и периодически объявляемые и губительные для экономики политические кампании. Было решено, что китайское государство достигнет большего, когда станет контролировать меньше. Эта стратегия касалась не только экономических, но и большинства иных политических программ 80–90-х годов. Важным исключением был лишь контроль за уровнем рождаемости — программа, которую руководители страны в конце 70-х годов объяви-



ли приоритетной. Принятая в 1978 г. программа «Одна семья — один ребенок» свидетельствовала о том, что государство собиралось активнее и непосредственнее, чем когда-либо прежде, влиять на уменьшение роста народонаселения. В этом разделе мы рассмотрим экономическую политику КНР и принудительное планирование семьи, обратив особое внимание на роль государства в достижении целей, намеченных политическими программами.

### Экономическая реформа

Китай, продвигавшийся по пути политических реформ очень медленно, в области экономических преобразований действовал намного смелее и активнее. Начиная с 1978 г. лидеры КНР сделали ставку на экономический рост и повышение благосостояния граждан, определив эти факторы как критерии политической легитимности режима. Им во многом удалось добиться успеха. К концу эпохи Мао темпы экономического роста, приведенные на рис. 9.4, значительно ускорились: в период с 1979 по 1997 г. он составлял в среднем до 10% в год и был самым высоким в мире [18]. Некоторые наблюдатели склонны были считать, что экономика Китая, чей ВВП в 1995 г. составлял 625 млрд долларов, к 2010 г. опередит Японию и станет второй по величине в мире. Реальный доход на душу населения также стремительно вырос — от 185 долларов в 1980 г. до 517 долларов в 1995 г. Хотя

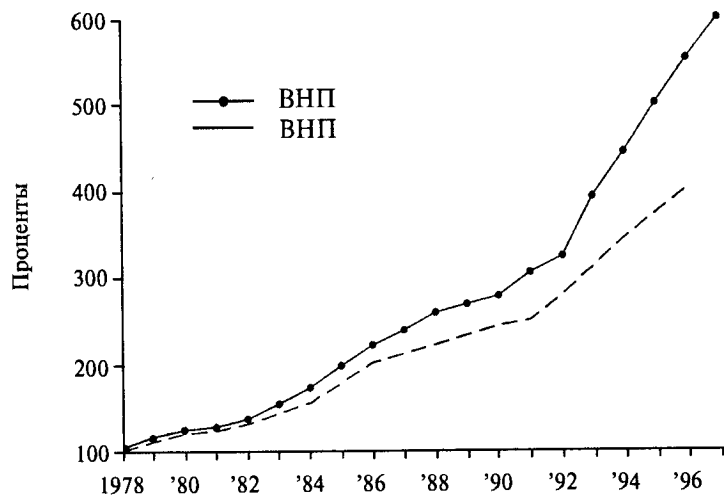


Рис. 9.4. Рост ВВП в период 1979–1997 гг. (в процентном отношении к ВВП 1978 г.).

Китай по очень многим показателям продолжает оставаться развивающейся страной, экономическая реформа в целом удалась. Как был достигнут этот успех? Можно ли рассчитывать, что он будет закреплен и продолжен?

Преимкиам Мао досталась страна с централизованной плановой экономикой, организованной по сталинской модели, позаимствованной в 50-е годы у Советского Союза. Процесс распределения средств и ресурсов, хотя и назывался «научным», определялся не рыночными механизмами, а бюрократическими решениями центрального правительства. Практически вся промышленная продукция была «запланирована» и производилась на предприятиях, которые принадлежали государству и государством же управлялись. Экономические министерства, получая (зачастую в сильно искаженном виде) и перерабатывая огромные массивы информации о производственных мощностях предприятий, «спускали» им производственные задания. Деятельность промышленных предприятий оценивалась в соответствии с тем, были ли выполнены эти задания, а сами предприятия почти не распоряжались своей продукцией и не могли выбирать ее характер. Расценки волевым бюрократическим решением определялись центром. Экономические санкции за неэффективное руководство, менеджмент или работу были редки. Более того, при искусственно назначаемых ценах само понятие «прибыль» теряло смысл.

Доктрину экономического реформирования, принятую в Китае, удачно назвали постепенным выращиванием из плана [19]. Китайцы не ставили перед собой цель и не разрабатывали программу скорого создания социалистической рыночной экономики. Скорее наоборот, процесс экономического реформирования был медленным и постепенным и сравнивался с «переходом реки по камешкам». Лидеры государства первоначально отводили рыночной экономике вторичную, вспомогательную роль, уподобляя ее «птице в клетке» планового хозяйства. Однако уже к середине 90-х годов китайская экономика по многим параметрам переросла его.

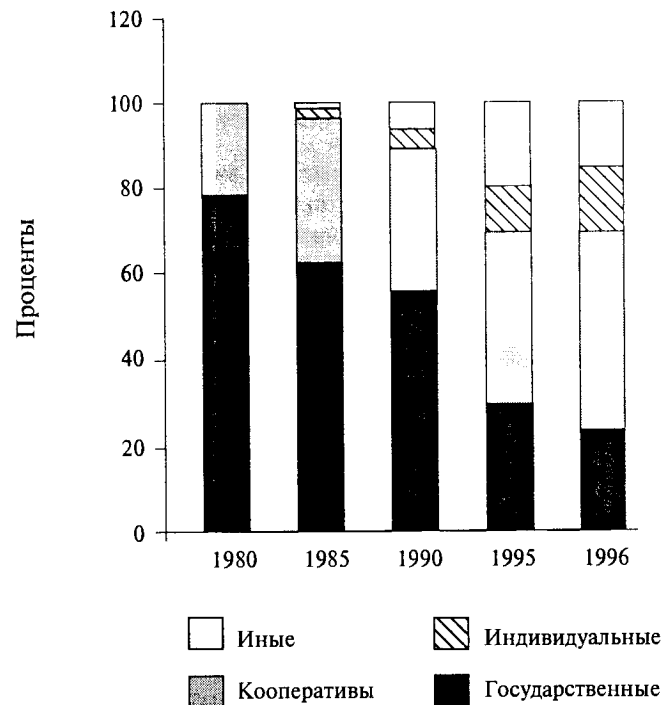
Осуществив в начале 80-х годов деколлективизацию сельского хозяйства, китайские лидеры начали внедрять рыночные элементы в предприятия, расположенные в деревнях, причем им было дано право производить практически любую продукцию, не ограничиваясь, как это было прежде, «обслуживанием агропромышленного комплекса». Многие из этих предприятий были организованы по принципу кооперативов, которые принадлежали местной общине на уровне района или деревни, а управлялись почти напрямую местными властями. Для промышленности была введена двойная система расценок. Государственные предприятия могли ориентироваться и на цены, устанавливаемые в административном порядке, и на более высокие рыночные. Они продолжали выпускать продукцию в соответствии с плановыми заданиями, но получили возможность (постоянно расширяющуюся) по рыноч-

ным ценам продавать товары, произведенные сверх плана. Были задействованы новые схемы лизинга и удержания прибыли, которые в первое время побуждали государственные предприятия не к выполнению плана, а к извлечению прибыли. Кроме того, всячески поощрялось сотрудничество государственных и негосударственных предприятий. Кооперативы, которые никогда и не работали по плану, продавали свою продукцию по рыночным ценам. В середине 80-х годов сектор плановой экономики был сознательно «заморожен», тогда как рыночный сектор получил все возможности для роста и расширения. В результате доля первого в экономике падала и теряла свое значение.

Эти изменения отражены на рис. 9.5. Если в 1980 г. государственные предприятия выпускали 76% промышленной продукции Китая, то к 1996 г. эта пропорция снизилась всего лишь до 29%. Хотя рост объемов производства частных предприятий (начавшийся практически с нуля) был весьма значительным, было бы некорректно описывать происходившие в то время перемены как вытеснение государственной промышленности частной. Следует учитывать и «взрывной рост» районных и сельских кооперативов — предприятий, расположенных вне городов, находившихся в коллективном владении и управлявшихся представителями местных властей. На долю подобных предприятий приходится около 80% всей промышленной продукции, производимой в кооперативном секторе.

Двойная система цен позволила государственным предприятиям постепенно приспособиться к условиям рыночного хозяйствования. С течением времени перечень товаров, цены на которые назначало государство, неуклонно сокращался. К середине 90-х годов «двухколейные» цены почти повсюду отошли в прошлое. От либерализации цен выиграли в первую очередь кооперативные предприятия, которые, как правило, невелики и потому могут более гибко реагировать на меняющуюся конъюнктуру рынка.

Государственные предприятия оказались в сложном положении. Реформы 90-х годов, направленные на решение проблемы предприятий, оказавшихся несостоятельными должниками вследствие слияния, продажи, банкротства, перевода в разряд акционерных обществ с ограниченной ответственностью, проводились очень медленно. Уместно будет сказать, что «железная чашка риса» опустошилась, а на государственных предприятиях около 15 млн «лишних» рабочих и примерно такое же количество служащих отправлено в неоплачиваемые отпуска. Государство продолжает субсидировать большую часть убыточных заводов и фабрик, предоставляя им банковские займы и кредиты, потому что всплеск массовой безработицы в городах страны, который неизбежно последует за серьезным реструктурированием производства, политически неприемлем для руководителей Китая. В связи с этим можно считать, что самые болезненные проблемы эко-



*Примечание:* «Индивидуальные» — это предприятия, находящиеся в частном владении и имеющие не более восьми работников; «иные» — частные предприятия, имеющие восемь и более работников, совместные предприятия и предприятия, принадлежащие иностранным гражданам.

Рис. 9.5. Общий объем промышленного производства в процентном соотношении предприятий с различными формами собственности и управления, 1980–1996 гг.

номической реформы, благодаря тому что она проводится постепенно, удалось отодвинуть на неопределенный срок.

Одна из важных задач, стоявшая на исходе XX в. перед китайскими реформаторами, — трансформация банковской системы. Государственное предприятие может не гасить свои задолженности государственным же банкам — срок погашения кредита в основном по политическим мотивам будет продлеваться снова и снова. Другой задачей является создание юридической и регуляторной «среды», в которой рыночная экономика будет развиваться наиболее эффективно. Определенный прогресс достигнут в принятии новых законов и в подготовке юристов (включая и новое поколение адвокатов), однако слабым звеном остается исполнение законов. Масштабы коррупции легко объяснимы — это мед-

ленный темп юридической институционализации и продолжающееся вмешательство властей в экономические решения.

### Принудительное планирование семьи

Сокращая степень своего вмешательства в экономику, чтобы стимулировать ее рост, лидеры КНР все активней проводили в жизнь политическую программу, ставшую новым приоритетом — контроль над ростом народонаселения. По первой переписи, проведенной в 1953 г., население КНР составляло 583 млн человек, а прирост по сравнению с 1949 г. — 43 млн человек. Благодаря совершенствованию системы здравоохранения, улучшению рациона и наступившему после десятилетий войны миру численность населения продолжала увеличиваться. В период правления Мао мероприятия по сокращению рождаемости проводились не слишком активно. В 1957 г. экономист Ма Йинчу, доказывавший необходимость контроля над ростом населения, был осужден за «правый уклон». В 1978 г., когда число жителей Китая приблизилось к миллиарду и возникли серьезные опасения, что если темпы роста останутся прежними, то не удастся решить поставленные перед страной экономические задачи, обеспечить граждан самым необходимым, предоставить им социальную защиту и обуздать безработицу, контроль над рождаемостью был объявлен лидерами КНР приоритетной политической целью. В конституцию было добавлено положение о государственном планировании семьи, и в масштабах всей страны стала проводиться соответствующая политика: супружеские пары должны ограничиться одним ребенком или двумя детьми. Горожане (за немногими исключениями) могут иметь лишь одного ребенка. Для жителей деревень приняты правила, определяемые властями провинций. В одних допускается иметь двоих детей, в других — только одного ребенка; в большинстве провинций Китая семья может завести второго ребенка лишь в том случае, если первый — девочка.

Реализация подобной политической программы сопряжена со значительными трудностями, особенно в сельской местности, где проживает 70% населения Китая. Крестьяне относительно малообразованны, не всегда имеют возможность обращаться в медицинские учреждения, и оба эти обстоятельства не способствуют эффективному внедрению программы «Одна семья — один ребенок». В их среде преобладают традиционные представления о семье: как и в большинстве аграрных стран, идеалом считаются многодетные семьи с большим количеством сыновей. Кроме того, в Китае дочь после замужества уходит в дом супруга, тогда как сын, женившись, остается в своем хозяйстве, чтобы впоследствии заботиться о стареющих родителях. Начавшиеся в 80-х годах деколлективизация и возврат к фермерскому хозяйству повысили по сравнению с дочерью «ценность» сына как рабочей силы. Демонтаж системы сельских коммун ослабил возмож-

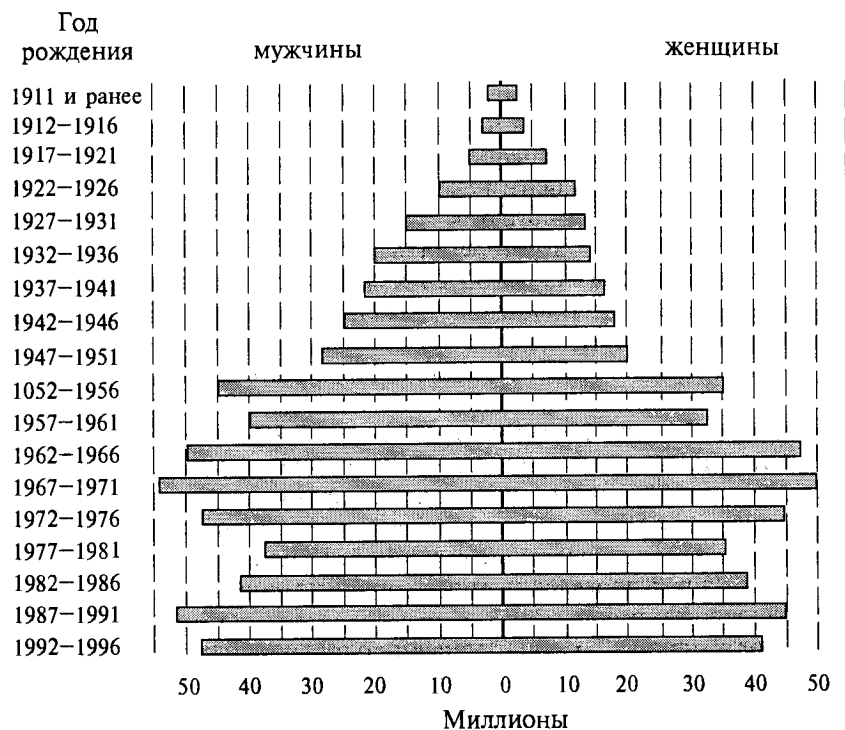


Рис. 9.6. Примерная структура населения, 1996 г.

*Источники:* Projections by the U.S. Bureau of the Census, based on birth rates from the Chinese State Statistical Bureau and preliminary results from the 1995 1 percent sample census. From Judith Banister, «China: Population Dynamics and Economic Implications», edited by the Joint Economic Committee, U.S. Congress in China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997), p. 347.

ности государства и следить за тем, как выполняются его установки, и принуждать крестьян, которые обрели экономическую независимость, эти установки выполнять. И наконец, устанавливая контроль над ростом народонаселения, государство вторгается в такие сферы, которые в Китае, как и в любой другой стране, традиционно считаются семейными и интимными.

Несмотря на неизбежно возникающие трудности, китайцы сумели резко снизить темпы прироста населения (рис. 9.6). Структура населения обычно напоминает пирамиду: при относительно постоянных значениях рождений и смертей население постоянно растет. В случае с Китаем эта «пирамида» имеет две заметные «выбоины». Первая, находящаяся на середине, отражает снижение числа рождений и возрастание числа смертей среди молодых, объясняющееся невзгодами,

которые последовали за «большим скачком» (на рисунке это рождение 1957—1961 гг.). Вторая отражает воздействие проводившейся в 70-е годы государственной программы планирования семьи и, в частности, принятой в 1978 г. программы «Одна семья — один ребенок». Смена политики отразилась на количестве рождений, пришедших на середину 70-х годов. Внедрение программы «Одна семья — один ребенок», которое началось в 1979 г., спустя четыре года стало проводиться более напористо — это отвечало опасениям политического центра. С 1984 г. и до конца десятилетия начались «ослабления», а реализация программы в деревнях вообще провалилась из-за трудностей, вызванных деколлективизацией. Немедленно повысилась рождаемость. С 1989 г. и по настоящее время программа проводится жестко и активно, и если в 1970 г. на одну женщину детородного возраста приходилось 5,8 рождений, то в конце 80-х годов — 1,9. В 90-е годы прирост населения составлял 1% в год (в 1970 г. — 2,7%). Следует, однако, учитывать различия между городским и сельским населением. Начиная с середины 70-х годов, в городах государственная программа планирования семьи действовала эффективно и без перебоев. Один ребенок на семью стал общепринятой нормой. Напротив, в деревнях любое послабление в проведении этой программы немедленно приводило к всплеску рождаемости [20].

Эти результаты в большей степени достигнуты благодаря политической программе и не являются следствием нормального экономического положения, при котором высокие значения рождений и смертей снижаются по мере экономического развития страны. Нечто подобное произошло и в Китае, однако колебания в численности рождающихся оказываются очень зависимы от колебаний в разработке и проведении политического курса.

Последнее может осуществляться в разнообразных формах — повышении возрастного ценза при вступлении в брак, требовании, чтобы после рождения первого ребенка женщина применяла контрацептивы, а после рождения второго — один из супругов подвергся стерилизации. Предлагается, чтобы супруги, которые согласны ограничиться одним ребенком, подписали специальный сертификат, дающий приоритет при поступлении в школу и право на открытие счета, на который будут зачисляться средства на медицинскую помощь. В случае нарушения предусматриваются штрафы. «Низовые» чиновники, занимающиеся планированием семьи, получают «сверху» квоты на рождение, которые они применяют в зависимости от условий жизни той или иной семьи. Реализация программы успешней проходит в городах, поскольку оба супруга работают в том или ином учреждении или на предприятии, что облегчает властям мониторинг и наложение наказания. В сельской местности с конца 80-х годов за внедрение программы отвечает обычно служащая сельского комитета. С точки зрения лидеров государства аборт следует считать невыполнением про-

граммы планирования семьи, однако «на местах» прерывание беременности расценивают иначе, поскольку это позволяет не выходить за рамки запланированных показателей рождаемости. Низовые работники службы планирования семьи, несомненно, поощряют аборт и едва ли получают за это взыскания.

В последние годы политический центр выразил озабоченность по поводу того, что принудительное семейное планирование приводит к такому пагубному последствию, как сокращение численности новорожденных девочек. Существует определенное соотношение между младенцами мужского и женского пола, однако девочки, которые должны быть живы и включены в статистические сводки, по какой-то причине там отсутствуют. Эта проблема приобретает все более угрожающий характер: из общего числа детей, рожденных в период 1979—1982 гг., «не хватает» 3% девочек, а из популяции 1988—1990 гг. — уже 6%. Эта «недостача» отражает традиционное для китайцев предпочтение, отдаваемое мальчикам, наложившееся на принудительное семейное планирование: такое имеющее глубокие исторические корни явление, как убийство новорожденных женского пола, а также отсутствие должного ухода за ними (приводящее к смерти во младенчестве) резко увеличивают показатели детской смертности. Помимо этого, сокращение числа новорожденных девочек объясняется и тем, что многие женщины, установив пол будущего ребенка с помощью ультразвукового исследования, получившего широкое распространение в начале 80-х годов, прерывают беременность.

Успехи, которых добился Китай в сокращении численности населения, вызывают за границей как одобрение, так и критику. С одной стороны, Комиссия ООН по народонаселению и развитию считает проводимую КНР политику безусловной удачей. С другой стороны, на принудительное семейное планирование и особенно на практику абортов с ожесточенными нападками обрушиваются правозащитные организации и правительства стран, где сильны либеральные и демократические начала. Китайские власти аргументируют свою позицию тем, что, если рост народонаселения не будет взят под контроль, они в ближайшие десятилетия не смогут обеспечить своим гражданам «экономические права».

## Гонконг

В 1842 и 1860 гг. остров Гонконг и сопредельные с ним территории на материке были в соответствии с договором переданы в вечное владение Великобритании. В 1898 г. она получила в управление на 99-летний срок еще ряд прилегающих к острову территорий. Таковы были плоды победы в войнах, которые англичане вели с Китаем за право торговли. На протяжении почти целого столетия Гонконг был британ-

ской колонией и управлялся губернатором, назначавшимся из Лондона. Благодаря дисциплинированности китайских иммигрантов, составивших главную рабочую силу, рыночной экономике и приверженности британских властей принципам правового государства и гражданских свобод Гонконг стал процветающей страной. В 1984 г. китайские коммунистические лидеры разработали доктрину «Одна страна — две системы», определявшую судьбу Гонконга после 1997 г. КНР и Великобритания подписали Совместную Декларацию: Гонконг переходит под юрисдикцию КНР, но по-прежнему будет пользоваться «высокой степенью автономии», т.е. на ближайшие пятьдесят лет сохранит свою экономическую, финансовую, валютную автономию, капиталистическую систему производства, правовую систему и образ жизни. В полночь 30 июня 1997 г. Гонконг превратился в особый административный район коммунистического Китая.

В 80-е годы британские власти не предпринимали значительных усилий для демократизации Гонконга. По вопросам проводимой им политики губернатор консультировался с представителями бизнес-элиты и других влиятельных сил, но на острове не было выборного законодательного органа или правительства. В таких условиях не могли, разумеется, возникнуть и политические партии. В 1989 г. все это изменилось. Расправа на площади Тяньаньмынь встряхнула жителей Гонконга — китайцев и англичан, заставив их ускорить темп политической демократизации острова, с тем чтобы успеть до 1997 г. В 1991 г. на первых прямых выборах в Законодательный совет лишь треть депутатов была избрана напрямую. В 1995 г. по инициативе губернатора Кристофера Паттена был принят закон, реформировавший избирательную систему: впервые рядовые граждане Гонконга избирали всех депутатов Законодательного совета. Победу в большинстве избирательных округов одержали политические партии, исповедовавшие либеральные и демократические ценности. Среди лидеров этих партий был и яростный критик коммунистического режима Мартин Ли, которого власти КНР именовали не иначе как «подрывным элементом». Партии, не скрывавшие своей пропекинской ориентации, выступили на выборах бледно. Лидеры КНР отказались признать выборы и образованный в результате законодательный орган, сочтя и то, и другое нарушением Основного Закона — гонконгской мини-конституции, утвержденной в 1990 г. ВСНП. В 1996 г. они взяли под контроль выборы главы исполнительной власти и депутатов временного законодательного органа, которые после «воссоединения» сменили руководителя правительства и депутатов, избранных в 1995 г.

Реакция КНР на процессы демократизации, протекавшие в Гонконге в середине 90-х годов, породила немалые сомнения в том, что остров и вправду получит от коммунистических властей статус особого административного района. Однако руководство «континентального Китая» пока не подтвердило этих опасений. Сегодня Гонконг пользу-

ется теми же гражданскими свободами, что и во времена британского владычества. Там размещаются международные правозащитные организации, «отслеживающие» демократические процессы в КНР и поддерживающие их. Гонконгские газеты дают информацию о политике, проводимой коммунистическим режимом, и допускают о нем критические высказывания, которые были бы невозможны на «континенте». В связи с тем что временная законодательная власть на острове практически нелегитимна, правительство Гонконга сформулировало в качестве своей основной цели на выборах 1998 г. создание «легислатуры, которой можно доверять». Как и в 1995 г., демократы пользуются почти единодушной поддержкой населения. Руководство «коммунистического Китая» надеется, что реализация в Гонконге доктрины «Одна страна — две системы» поможет вернуть в состав КНР и Тайвань. Эта доктрина разрабатывалась с явным расчетом на него.

## Тайвань

Тайвань, который находится под властью Гоминьдана и с 1945 г. официально называется «Китайская Республика на о. Тайвань», лежит не далее, чем в ста милях от восточного побережья КНР. Перспектива «освобождения» этой территории отодвинулась после того, как после прекращения войны в Корее (начало 50-х годов) Соединенные Штаты, объявив его безопасностью своими государственными интересами, направили в Тайваньский пролив свой 7-й флот. На протяжении последующих тридцати лет войска КНР регулярно вели артиллерийские обстрелы островов, входящих в состав Тайваня, и продолжали угрожать «освободить» его с помощью военной силы. В этой «холодной войне», практически не перераставшей в вооруженные столкновения, Тайвань вплоть до начала 70-х годов неизменно одерживал победы и был признан международным сообществом как единственный законный представитель Китая. Однако в 70-е годы два значительных события негативно повлияли на его статус: в 1971 г. Тайвань потерял свое членство в ООН, а его место в Совете Безопасности было передано КНР; в 1979 г. — США установили с КНР дипломатические отношения, тем самым «понизив» уровень своих связей с Тайванем до неофициального. В наши дни Тайвань признают менее 30 государств мира. Эти факторы поставили КНР в относительно выигрышное положение.

В 1979 г. коммунистический режим предпринял «мирное наступление», призвав «тайваньских соотечественников» поддержать немедленные инициативы по установлению прямых связей, прямых обменов и реализации прочих шагов, которые должны будут в конечном итоге привести к мирному воссоединению двух Китаев. В ответ на предложение принять доктрину «Одна страна — две системы» тайваньское правительство заявило о неизменности нынешнего статус-кво, т.е.

о существовании двух отдельных политических структур, и более расплывчато о том, что склонно в отдаленном будущем объединиться с КНР на «основе свободного, демократического и процветающего Китая». Переговоры между КНР и Тайванем тянутся долгие годы. После демократизации конца 80-х годов тайваньские власти больше, чем когда-либо прежде, ссылаются на общественное мнение своей страны, большинство жителей которой не поддерживают идею объединения с коммунистическим материком.

## Политическое будущее Китая

В этом очерке, описывающем политическую систему Китая, доминируют два аспекта. Первый: несмотря на весьма значительную экономическую либерализацию и зарождающуюся политическую институционализацию, политика КНР проводится в рамках системы, которая по-прежнему сохраняет основные черты партийного коммунистического государства. Второй: бурные изменения в экономике, политическом устройстве и структуре общества, изменения, многие из которых теперь уже, как представляется, вышли из-под контроля руководителей государства, являются как «побочным следствием» реформ, так и непосредственным результатом политики реформирования. Первый аспект не позволяет с чрезмерным оптимизмом расценивать политическое будущее Китая — ценности либерализма и демократии восторжествуют там еще не скоро. Второй напоминает нам, что сценарий того политического будущего, которое ждет Китай, создается не только коммунистическими лидерами страны.

В новом веке Китай непременно столкнется с целым рядом ключевых вопросов, решение которых в значительной мере будет определять его развитие. Возможно ли создание «организационных и рабочих систем», обеспечивающих экономический рост и гарантирующих невозможность политического произвола, в рамках партийного коммунистического государства? Лидеры КНР одобрительно смотрят на восточно-азиатские модели политических структур, где политический авторитаризм сочетается с экономическим либерализмом, однако сомнительно, чтобы опыт маленького Сингапура, например, пригодился исполинской политико-экономической системе Китая. Более того, эти модели оказались «проницаемы» для процессов демократизации, которые категорически неприемлемы для пекинского руководства.

Конец XX столетия стал во всем мире эрой демократизации, которая во многих странах явилась следствием революций, свергнувших коммунистические режимы, возникшие раньше, чем в Китае. Каковы же перспективы установления демократии в Китае? Докатится ли и до него в начале XXI в. «третья волна» всемирной демократизации?

Без сомнения, либерально-демократические идеалы и процедуры бесконечно чужды китайской культуре. В истории Китая мы не найдем примеров демократического правления, а в культурной традиции — стремления защитить права личности путем контролирования государственной власти. Таким образом, ни прошлый опыт этой страны, ни ее культурная традиция не внушат оптимизма тем, кто ищет ростки демократизации в Китае. И все же во многих странах Восточной Азии, где, подобно Китаю, отсутствовали историческая и «цивилизационная» предпосылки демократизации, авторитаризм не сумел сохраниться в неприкосновенности под натиском модернизации экономики. Впрочем, даже если Китай сохранит прежние темпы экономического роста, он на протяжении еще многих лет будет отличаться от этих стран. В крупных городах и в прибрежных регионах средний класс постепенно достигнет процветания, но «сельскому Китаю» еще долго суждено будет оставаться относительно бедным.

На протяжении нескольких десятилетий после начала реформ рядовые граждане КНР осознавали, что партия требует от них меньше, а дает больше. В отличие от стран Восточной и Центральной Европы, где коммунистические партии получили (и удерживали) власть с помощью советских штыков, КПК имеет свои местные органично-национальные корни, и это уменьшает вероятность того, что режим падет в результате чего-то подобного массовому недовольству, которое свергло правительства «социалистического блока». Больше шансов, что КПК по-прежнему будет трансформировать страну и, чтобы сохранить власть, трансформироваться сама. Будущее покажет, произойдет ли так, что эти перемены, накапливаясь, создадут в конце концов «критическую массу», которая ниспровергнет идеологическую основу режима — ленинизм.

## Рекомендуемая литература

- Baum, Richard.* Burying Mao: Chinese Politics in the Age of Deng Xiaoping. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- Bianco, Lucien.* Origins of the Chinese Revolution, 1915–1949. Stanford, CA: Stanford University Press, 1971.
- Chang, Jung.* Wild Swans: Three Daughters of China. New York: Anchor, 1991.
- Goldman, Merle, Roderick MacFarquhar,* eds. The Paradox of China's Post Mao Reforms. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.
- Hamrin, Carol Lee, Suisheng Zhao,* eds. Decision-Making in Deng's China. Perspectives from Insiders. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995.
- Harding Harry.* A Fragile Relationship. The United States and China since 1972. Washington: Brookings Institution, 1992.
- Lampton Daud M.,* ed. Policy Implementation in Post Mao China. Berkeley: University of California Press, 1987.

- Lardy, Nicholas R. *China's Unfinished Economic Revolution*. Washington: Brookings Institution, 1998.
- Lieberthal, Kenneth. *Governing China*. New York: Norton, 1995.
- Lieberthal, Kenneth, Micnel Oksenberg. *Policy Making in China Leaders, Structures, and Processes*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- Lo, Carlos Wing hung. *China's Legal Awakening Legal Theory and Criminal Justice in Deng's Era*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 1995.
- MacFarquhar, Roderick, ed. *The Politics of China: The Eras of Mao and Deng*, 2nd ed. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1997.
- Misra, Kalpana. *From Post-Maoism to Post-Marxism: The Erosion of Official Ideology in Deng's China*. New York: Routledge, 1998.
- Naughton, Barry. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978–1993*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1996.
- Oi, Jean C. *Rural China Takes Off Institutional foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- Solinger, Dorothy J. *Contesting Citizenship in Urban China Peas ant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- Spence, Jonathan D. *The Search for Modern China*. New York: Norton, 1990.
- Tanner Murray Scot. *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes and Democratic Prospects*. Oxford, England: Clarendon Press, 1998.
- White Lynne T., III. *Policies of Chaos: The Organational Causes of Violence in China's Cultural Revolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989.
- Wong Jan. *Red China Blues*. Sydney, Australia: Doubleday, 1996.

## Примечания

- Самое раннее и наиболее полное выражение этих взглядов содержится в работе Дэна Сяопина «On the Reform of the System of Party and State Leadership», August 18, 1980, in *Selected Works of Deng Xiaoping, 1975–1982* (Beijing Foreign Languages Press, 1984) pp. 302–25.
- Вопросы истории Китая, начиная с XVII в. (конец династии Минь) и до 80-х годов XX в. исчерпывающе и доступно изложены в: Jonathan D. Spence. *The Search for Modern China* (New York: Norton, 1990).
- R. H. Tawney, *Land and Labour in China* (London: Alien and Unwin, 1932).
- Более подробно об этом см.: Lucien Bianco, *Origins of the Chinese Revolution 1915–1949* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1971).
- Классическая политическая биография Мао Цзэдуна принадлежит перу Edgar Snow, *Red Star over China* (New York: Grove Press, 1968). Из многих замечательных исследований особого внимания заслуживает работа: Stuart R. Schram, see especially *The Political Thought of Mao Tse-tung* rev. ed. (New York: Prieger, 1969), *The Thought of Mao Tse-tung* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1989), и его же биография Мао: *Mao Tse-tung*, rev. ed. (Harmondsworth, England: Penguin, 1967). После смерти Мао его политическое наследие получило разностороннюю оценку в книге:

- Dick Wilson ed., *Mao Tse-tung in the Scales of History: A Preliminary Assessment* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1977).
- Богатый выбор статей, дающих общий обзор истории КПК, содержится в: Roderick MacFarquhar, ed., *The Politics of China: The Eras of Mao and Deng*, 2nd ed. (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1997). Постмаоистский период истории Китая освещен в исследовании: Richard Baum, *Burying Mao Chinese Politics in the Age of Deng Xiaoping* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994) и Harry Harding, *China's Second Revolution: Reform after Mao* (Washington: Brookings Institution, 1987).
  - Всесторонний анализ такого понятия, как «политическая опека», дает книга: Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven, CT: Yale University Press, 1989), ch. 4. О ленинизме в целом — см. Alfred G. Meyer, *Leninism* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957).
  - Mao Zedong, «Some Questions Concerning Methods of Leadership», in *Selected Works of Mao Tse-tung*, vol. 3 (Peking: Foreign Languages Press, 1965), pp. 117–122.
  - I thank Mi Youlu, Managing Editor of *Xiangzhen luntan* [Township and town tribune] for these 1997 figures.
  - См.: Hsiao Pen, «Separating the Party from the Government», in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao, eds., *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995), pp. 153–68.
  - См.: Manxin Pei, «Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China», *China Quarterly*, No. 152 (December 1997): 832–62.
  - Ряд ценных автобиографических и биографических сведений содержится в следующих исследованиях: Gordon A. Bennett and Ronald N. Montaperto, *Red Guard: The Political Biography of Dai Hsiao-ai* (Garden City, NY: Doubleday, 1971); Jung Chang, *Wild Swans: Three Daughters of China* (New York: Anchor 1991); Yuan Gao, *Born Red Chronicle of the Cultural Revolution* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1987); Liang Heng and Judith Shapiro, *Son of the Revolution* (New York: Knopf, 1983); Anne F. Thurston, *Enemies of the People: The Ordeal of the Intellectuals in China's Great Cultural Revolution* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988); and Daiyun Yue and Carolyn Wakeman, *To the Storm: The Odyssey of a Revolutionary Chinese Woman* (Berkeley: University of California Press, 1985).
  - О формах участия граждан в политической деятельности — см.: Tianjian Shi, *Political Participation in Beijing* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), ch. 2.
  - О протестных движениях 70–80-х годов — см.: Andrew J. Nathan, *Chinese Democracy* (Berkeley: University of California Press, 1985); Michel Oksenberg, Lawrence R. Sullivan, and Mare Lambert, eds., *Beijing Spring, 1989: Confrontation and Conflict, The Basic Documents*, (Armonk, NY: M. L. Sharpe, 1990); Jeffrey N. Wasserstrom and Elizabeth J. Perry, eds., *Popular Protest and Political Culture in Modern China: Learning from 1989* (Boulder, CO: Westview, 1992).
  - Более подробно см.: Li Lianjiang and Kevin J. O'Brien, «Villagers and Popular Resistance in Contemporary China», *Modern China* 22, No. 1 (1996): 28–61; Kevin J. O'Brien and Li Lianjiang «The Politics of Lodging Complaints in Rural China», *China Quarterly*, No. 143 (September 1995): 756–83; and Kevin J. O'Brien, «Rightful Resistance», *World Politics*, 49, No. 1 (1996): 31–55.
  - Подробное описание и вдумчивый анализ деятельности «ведущих малых групп» см.: Carol Lee Hamrin, in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton, *Bureaucracy Politics and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992), pp. 95–124.
  - См.: David M. Limpton, ed., *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press,

1987) and Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988).

18. Это официальные данные китайских статистических служб, которые, вероятно, завышают темпы экономического роста. По последним оценкам, среднегодовой рост ВВП составляет не больше 7,9%, тогда как официальная статистика называет 9,9%. Тем не менее КНР входит в число пяти стран с наиболее стремительными темпами экономического роста. См.: Nicholas R. Lardy, *China's Unfinished Economic Revolution*

(Washington: Brookings Institution, 1998).

19. Выражение «перерастать план» ввел в обиход *Barry Naughton*. См. его блестящий анализ стратегии экономических реформ в КНР: *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978–1993* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1996).

20. См.: The excellent study by Judith Banister, «China: Population Dynamics and Economic Implications», in Joint Economic Committee, U.S. Congress, *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997), pp. 339–60.

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ



---

---

<b>Население</b>	285 млн человек (на 2000 г.)
<b>Территория</b>	3 675 031 кв. миль
<b>Год обретения независимости</b>	1776 г.
<b>Год принятия конституции</b>	17 сентября 1787 г. (вступила в действие 4 марта 1789 г.)
<b>Глава государства</b>	президент Уильям Джефферсон Клинтон*
<b>Глава правительства</b>	президент Уильям Джефферсон Клинтон
<b>Язык(и)</b>	английский, испанский (используется крупной группой национальных меньшинств)
<b>Религия</b>	протестанты (56%), католики (28%), мусульмане (2%), мормоны (2%), иудеи (2%), атеисты (10%)

---

---

И Англии не знает тот,  
Кто только Англию и знает.

*Редьярд Киплинг [1]*

Может возникнуть вопрос: «Зачем в книгу, посвященную сравнительной политологии, включена глава о Соединенных Штатах?» Одна из причин этого заключалась в том, что большая часть ее читателей, равно как и авторов, — американцы [2], а следовательно, политика, проводимая этой страной, влияет на нашу жизнь сильнее, чем поли-

\* На президентских выборах 2000 г. победу одержал Джордж У. Буш-младший.



тика любой другой страны. Более того, сколь бы ничтожной ни казалась нам наша возможность влиять на действия нашего правительства, она, без сомнения, обширней возможности влиять на действия правительств других стран.

И приведенные в эпиграфе слова Киплинга с полным правом можно отнести и к Америке. Разумеется, существует множество прекрасных исследований американской политической системы, написанных американскими авторами для американских студентов. Но почти все они никак не соотносят реалии Соединенных Штатов с реалиями других стран, не говоря уж об их систематизированном сопоставлении. Будем надеяться, что, рассматривая американскую политическую систему под особым углом зрения — определяя черты ее сходства и различия с политическим устройством других стран, мы сумеем отвести от себя упрек Киплинга. Кроме того, это поможет нам понять, каким образом своеобразии американской политики способно негативно воздействовать на готовность Соединенных Штатов достойно решить те грандиозные проблемы, которые поставит перед ними новое тысячелетие.

## Задачи дня

После того как в 1991 г. прекратил свое существование Советский Союз и завершилась «холодная война», Соединенные Штаты остались единственной на планете сверхдержавой. Этот переворот в мировой политике одни важнейшие проблемы, стоявшие перед американским правительством, решил, а актуальность других — сделал несколько менее жгучей. Но это не значит, что они сняты с «повестки дня». В третьем тысячелетии Америке предстоит, без сомнения, ответить на следующие политические вызовы.

В области внутренней политики одной из первоочередных остается проблема экономического и социального статуса афро-американцев — проблема, терзающая американский народ от самых истоков его становления. Несмотря на то что нынешнее поколение чернокожих американцев по многим аспектам значительно благополучней, чем предшествующее, они по-прежнему отстают от белых — у них ниже совокупный семейный доход, уровень образования и продолжительность жизни, хуже жилищные условия, они чаще совершают преступления и в среднем отбывают более длительные сроки тюремного заключения, их семьи менее стабильны, они больше подвержены таким болезням, как СПИД и рак предстательной железы. В начале второго срока своего президентства Билл Клинтон призвал начать диалог (и сам принял в нем участие) по расовым проблемам, и возникшая в результате этого полемика о том, в какой мере соответствуют конституции так называемые «позитивные действия» (система льгот

и привилегий, которые получают представители расовых и национальных меньшинств при устройстве на работу, при получении образования и т.п.) и насколько они эффективны, продолжится, без сомнения, и в XXI в.

Среди внутривнутриполитических — такие хорошо знакомые и разноплановые проблемы, как «война с наркотиками», введение единых общенациональных экзаменов, призванных унифицировать образовательные стандарты, необходимость сочетать защиту окружающей среды с развитием экономики, острейший конфликт между сторонниками и противниками запрещения абортов.

В конце XX в. американская экономика, и без того не имевшая себе равных в мире по темпам и объему промышленного производства, переживала подъем, какие редко случались в истории. Но и в этой сфере остается целый ряд нерешенных вопросов, затрагивающих и экономику, и политику. Один из них — это сложная, порой запутанная и иногда несправедливая налоговая система, давно нуждающаяся в проведении реформ, диапазон которых колеблется от введения единой ставки подоходного налога и упрощающейся на одной странице налоговой декларации (Форма 1040) до федерального налога с продаж. Другой — это создание всеобъемлющей системы медицинского страхования, которая сможет совладать с повышением расценок на медицинские услуги и, следовательно, позволит всем американским гражданам получать требующееся им лечение. Третий — способ сохранить равновесие национального бюджета даже в те периоды, когда экономика переживает спад и не в силах пополнять казну рекордными налоговыми отчислениями.

Можно не сомневаться, что Соединенные Штаты и в начале XXI в. останутся самой могущественной страной в мире и лидером тех сил, которые поддерживают демократические режимы и рыночную экономику. Однако едва ли это должно становиться поводом для раздувания национальной спеси, поскольку положение Соединенных Штатов породит целый ряд внешнеполитических проблем, которые хоть и отличаются от тех, с которыми сталкивалась страна в период «холодной войны», но не уступают им в сложности. Например, Соединенные Штаты недавно инициировали прием в полноправные члены НАТО трех стран бывшего «социалистического лагеря» — Чешской Республики, Польши и Венгрии. Вступления в НАТО упорно добивается ряд других государств, и США придется сказать решающее слово в дискуссии о том, каков должен быть характер и статус Североатлантического альянса и каковы критерии отбора его потенциальных членов. Администрация США, вероятно, и впредь будет реализовывать многие направления своей внешнеполитической деятельности не на собственный страх и риск, а через многосторонние акции, т.е. в составе НАТО и под эгидой ООН, но в этом случае придется выплатить полностью или большую часть тех средств, которые США за-

должали ООН (а это полтора миллиарда долларов), если ООН по-прежнему останется эффективным проводником американской внешней политики. Вместе с США Британия, Франция, Китай и Россия входят в члены «клуба ядерных держав» (предполагается, что необходимыми возможностями для производства ядерного оружия обладает и Израиль). В 1998 г. «клуб» пополнился Индией и Пакистаном; существуют также веские основания считать, что возглавляемый Саддамом Хусейном Ирак вплотную подошел к созданию ядерного оружия. Таким образом, число государств, способных нанести ядерный удар, возросло до 8 или 9, и, следовательно, все проблемы нераспространения ядерного оружия и разоружения усложнились. Соединенным Штатам как единственной в мире ядерной сверхдержаве волей-неволей придется взять на себя главную роль в поисках решения этих проблем.

Приведенный нами краткий и неполный перечень тех первоочередных внешне- и внутриполитических вызовов, на которые США должны будут в новом столетии дать достойный ответ, призван подчеркнуть важность, а в ряде случаев и огромную сложность порождаемых ими проблем. Давайте посмотрим, в какой мере политическая система США приспособлена для их решения.

## Соединенные Штаты среди других стран

### История

Нашу планету населяют более 180 народов, абсолютное большинство которых относительно недавно освободилось от колониальной зависимости и обрело государственный суверенитет. Не менее 73% всех стран мира получили независимость после окончания Второй мировой войны.

Некоторые из этих государств создали политические системы, которые оказались способны удовлетворить чаяния и нужды своих граждан, и потому относительно стабильны. К сожалению, после получения независимости многие страны (в числе самых печальных примеров — Камбоджа, Руанда, Сомали, Эфиопия, Югославия) неоднократно меняли свои политические системы, и теперь им еще предстоит найти такую модель своего государственного устройства, которая окажется достаточно эффективной и потому долговечной.

Сэймур Мартин Липсет утверждал, что американцы были первым в мире «новым народом», имея в виду, что те проблемы, с которыми столкнулись граждане США, создавая после получения независимости от Великобритании в 1783 г. стабильную и основанную на незыблемых принципах политическую систему, по многим параметрам схожи с проблемами, которые стояли перед государствами, возникшими после 1945 г. [3]. Американское государство, несмотря на то, что его часто называют «юным», на самом деле старше многих других совре-

менных государств, хотя, разумеется, сложилось оно намного позже, чем, например, Британия, Франция или Япония. Из всех писанных действующих конституций Конституция Соединенных Штатов — самая старая в мире. Американцы с полным правом могут утверждать, что демократия установилась в их стране раньше, чем в любом другом современном и крупном государстве. В 90-е годы XVIII в. в США появились первые в мире политические партии (в нынешнем значении этого слова), а существующая по сей день Демократическая партия повсеместно признана старейшей в мире.

В этой главе будут затронуты многие стороны политического развития Америки, но здесь мы хотим лишь подчеркнуть, что Гражданская война (1861—1865) стала великой вехой в истории Соединенных Штатов [4]. До 1861 г. неоднократно возникал и живо обсуждался вопрос, являются ли США временным объединением независимых государственных образований (штатов), в любую минуту по своему желанию имеющих право отделиться, или же это единое суверенное государство, граждане которого приняли решение разделить власть между национальным правительством и правительствами штатов. После 1865 г. США (это известно каждому американскому школьнику) де-факто и де-юре стали «единой и неделимой страной», а не федерацией независимых государств.

До 1861 г. многие американцы, особенно из тех 11 южных штатов, которые стремились отделиться и создать конфедерацию, считали себя в первую очередь гражданами своих штатов и ставили свое американское гражданство в зависимость от членства своих штатов в союзе. (Наиболее хрестоматийный пример этого связан с именем Роберта Э. Ли, который, будучи непримиримым противником и рабства, и отделения, отказался, тем не менее, принять командование Союзной армией после того, как Виргиния провозгласила независимость, и связал с ней свою судьбу, ибо считал себя обязанным быть лояльным прежде всего по отношению к штату, а не ко всей стране.) Четырнадцатая поправка к конституции, принятая в 1868 г., недвусмысленно провозглашала: «Все люди, родившиеся или натурализовавшиеся в Соединенных Штатах и подлежащие юрисдикции оных, являются гражданами Соединенных Штатов и штата, в котором они проживают». Короче говоря, все американцы являются в первую очередь гражданами Соединенных Штатов и лишь как производное от этого — гражданами штатов, в которых живут.

### География

Соединенные Штаты владеют территорией площадью 3 675 031 кв. мили, т.е. занимают четвертое место в мире, уступая лишь России (6 592 800 кв. миль), Канаде (3 849 674 кв. миль) и КНР (3 705 386 кв. миль) [5]. США граничат на востоке с Атлантическим океаном, на

западе — с Тихим океаном, на севере — с Канадой и на юге — с Мексикой. Это благоприятное географическое положение, обусловленное тем, что «справа» и «слева» от США — два великих океана, а «сверху» и «снизу» — два слабых в военном отношении государства, позволило стране не вступать ни в какие союзы и ни с кем не воевать и проводить этот внешнеполитический курс вплоть до конца XIX в. С появлением межконтинентальных баллистических ракет и подводных лодок с ракетным вооружением ни одна страна мира, включая и Соединенные Штаты, не может рассчитывать, что географическое положение изолирует ее от протекающих на планете политических процессов.

## Население

Американское Бюро переписи сообщает, что население Соединенных Штатов составляло на 1998 г. 270 млн. человек. Таким образом, США — третья по численности страна в мире (на первом месте Китай — 1,1 млрд человек, на втором Индия — 850 млн человек). Прирост населения США происходил фантастическими темпами: по данным первой переписи, проведенной в 1790 г., в стране проживали 3 929 000 человек, и это означает, что за 215 лет существования американского государства его население увеличилось на 679%. Около 50 млн человек приехали в Америку из других частей света, что позволило английскому исследователю Х. Дж. Николасу определить этот феномен как «крупнейшую в истории западной цивилизации миграцию населения» [6]. Таким образом, необходимо иметь в виду очень важное для постижения Америки обстоятельство — это страна иммигрантов. По данным переписи, потомками коренных американцев являются лишь 2,6% населения, все остальные — это иммигранты со всего света или их потомки.

Рис. 10.1 показывает основные источники иммиграции (в соответствии с материалами переписи 1990 г.). Основная масса иммигрантов переселилась в Соединенные Штаты либо в 1840–1860 гг. (главным образом из западноевропейских и скандинавских стран), либо в период 1870–1920 гг. (эта волна состояла по большей части из жителей Восточной Европы). В 20-е годы конгресс ввел ограничения на въезд в США, и темпы иммиграции резко замедлились. Однако с конца 70-х годов приток иммигрантов вновь усилился, и теперь в США на *законных* основаниях приезжают — прежде всего из стран Азии и Латинской Америки — около 800 000 человек ежегодно, что превышает население таких американских городов, как Денвер, Индианополис или Сан-Франциско [7].

Соединенные Штаты с момента своего возникновения принимали большее количество переселенцев, чем какая-либо другая страна когда-либо в истории, и в результате таких миграционных процессов ее население отличается невиданным нигде в мире (за исключением разве что Индии) этническим и культурным многообразием. Ниже

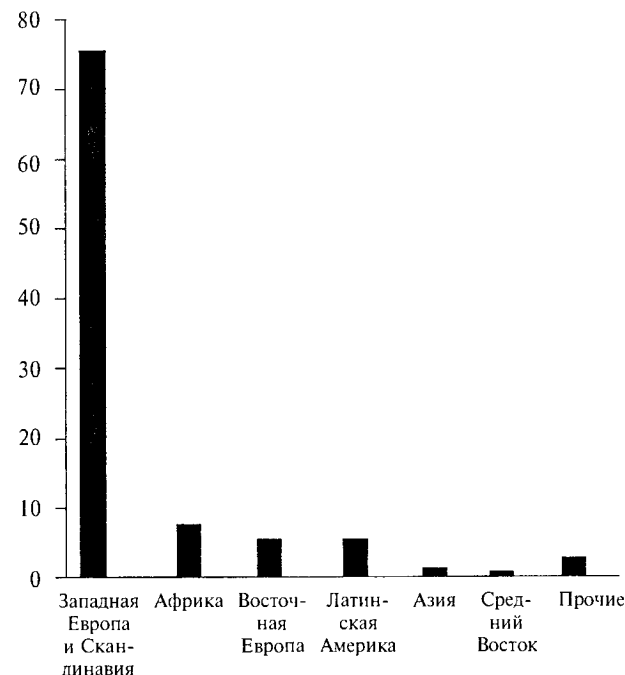


Рис. 10.1. Основные источники иммиграции предков американцев (согласно переписи 1990 г.).

*Источник:* Statistical of the United States 1990 (Washington: Bureau of the Census, 1990), table 48, p. 42.

мы рассмотрим, как сказывается эта особенность на проводимой США политике.

## Экономика

В конце 90-х годов Соединенные Штаты обладали самой мощной в мире экономикой. В 1995 г. их валовой национальный продукт (ВНП), т.е. совокупная стоимость всех производимых товаров и услуг, составлял около 7,2 млрд долларов, тогда как в Японии — 2,3 млрд, а в Германии — 2,1 млрд долларов [8]. Американский доллар продолжает оставаться основной валютной единицей, и курс большинства национальных валют исчисляются исходя из того, на сколько долларов или центов можно обменять фунт, франк, евро, рубль, иену.

Некоторые экономисты считают, что эпоха экономического доминирования США осталась позади. Америка, на протяжении многих лет бывшая крупнейшим кредитором, ныне превратилась в крупнейшего должника. Происходит это отчасти потому, что американцы продолжают покупать на миллиарды долларов иностранных товаров, боль-

ше чем иностранцы покупают американских, а отчасти из-за длительного и очень значительного дефицита федерального бюджета (с 1981 по 1993 г. федеральное правительство потратило на 3,2 млрд долларов больше, чем получило) [9]. К 1997 г. внутренний национальный долг составил 5,2 млрд долларов.

Большинство аналитиков полагают, что справиться с ежегодными дефицитами бюджета не удастся и постоянно растущий национальный долг вынуждены будут отдавать будущие поколения американцев. Но, как ни странно, в 1997 г. положение стало меняться. Президент-демократ Билл Клинтон и республиканское большинство в обеих палатах конгресса приняли новый бюджетный план, призванный в сжатые сроки покончить с ежегодными дефицитами. Кроме того, бурный рост экономики обусловил значительно большие, нежели предполагалось, налоговые отчисления, так что в 1998 г. «весь Вашингтон» с жаром обсуждал, как лучше использовать излишек средств, образовавшийся благодаря превышению доходов над расходами — профицит, который, по оценке президента Клинтона, составил в 1998 г. 39 млрд долларов.

Америку на протяжении многих лет воспринимали как форпост капиталистических идей и институтов, считая ее главным антагонистом тех людей и стран, которые верили в социалистические пути развития экономики. Правомерность подобных представлений подтверждается при измерении степени капитализации экономики, т.е. долей предприятий, находящихся в частном владении и направленных на извлечение прибыли. Но даже если это и так, ни американские экономические институты, ни экономическая практика даже отдаленно не отвечают тем нормам абсолютно свободного предпринимательства, которые сформулировали такие радикальные рыночники, как Адам Смит в XVIII в. и Милтон Фридман — в XX в. И тот, и другой доказывали, что государство должно свести к минимуму свое вмешательство в экономические вопросы, что оно не должно регулировать операции, прибыль и заработную плату процветающих предприятий, равно как не должно предоставлять субсидии или иным образом «протягивать руку помощи» разоряющимся предприятиям.

Напротив, американские власти всегда помогали американскому бизнесу. Правительственные учреждения проводят дорогостоящие исследования различных сторон экономической деятельности, бесплатно предоставляя результаты частным компаниям. Конгресс вводит протекционные тарифы и квоты на импорт определенных промышленных товаров, защищая американских производителей. Федеральные законы гарантируют, что каждый работающий будет получать за свой труд не ниже определенного минимума, независимо от того, сколько бы ему платили в условиях по-настоящему «свободного рынка». Большинству этих благ американцы добились благодаря усилиям бизнес-ассоциаций, профсоюзов и других групп давления. А пото-

#### **ВСТАВКА 10.1**

#### **Американский «Билль о правах»**

1. Свобода совести, слова, печати, собраний.
2. Право хранить и носить оружие.
3. «Ни один солдат не должен <...> размещаться на постой в доме без согласия владельца».
4. «Право народа на охрану личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов».
5. «Никто не должен привлекаться к ответственности <...> за преступление иначе как по представлению или обвинительному заключению Большого жюри; <...> никто не должен за одно и то же правонарушение дважды подвергаться угрозе лишения жизни или нарушения телесной неприкосновенности; никто не должен принуждаться <...> быть свидетелем против самого себя; никто не может быть лишен жизни, свободы, собственности без надлежащей правовой процедуры; частная собственность не должна изыматься для общественного пользования без справедливого возмещения».
6. «Право на скорый и публичный суд беспристрастных присяжных; обвиняемый имеет право быть осведомленным о сущности и основаниях обвинения; он имеет право на очную ставку со свидетелями, показывающими против него; право на принудительный вызов свидетелей со своей стороны и на помощь адвоката для своей защиты».
7. Гарантия того, что «все <...> дела, в которых оспариваемая цена иска превышает 20 долларов», будут рассмотрены судом присяжных.
8. «Не должны требоваться чрезмерные залоги или налагаться чрезмерные штрафы, либо налагаться жестокие и необычные наказания».
9. «Перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых народом».
10. Полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами или за народом.

му мы вправе сказать, что американцы, твердя о преимуществах свободного предпринимательства, все же предпочитают заниматься предпринимательством, подстрахованным государством.

## Положение США в мировом политическом процессе

Вплоть до конца XIX в. Соединенные Штаты следовали во внешней политике курсом изоляционизма и не входили в число «основных игроков», действующих на международной арене. Крутой поворот начался с испано-американской войны (1898), посредничества Теодора Рузвельта в заключении мира между Россией и Японией (1905) и вступления США в Первую мировую войну на ее последнем этапе (1917). С 1918 г. Америка стала играть в мировой политике одну из главных ролей.

С 1945 по 1989 г. мировая политика определялась «холодной войной», которую вели две сверхдержавы при поддержке своих союзников: США, возглавлявшие коалицию капиталистических государств демократической ориентации, противостояли Советскому Союзу и его социалистическим/авторитарным сателлитам. «Холодная война» завершилась в самом начале 90-х годов после официального заявления о том, что СССР прекращает свое существование, и обретения восточноевропейскими государствами фактической независимости.

К концу XX в. Соединенные Штаты остаются самой могущественной страной; на планете стал складываться новый «мировой порядок». Каков бы он ни был в окончательном виде, за США сохранится их ведущая роль, хотя, по всей видимости, она будет иной по сравнению с периодом «холодной войны».

## Конституционная система

Как и в большинстве стран мира (Британия и Израиль представляют здесь исключения из правил), основная структура американской системы правления обрисована в конституции — Конституции Соединенных Штатов Америки, разработанной в 1787 г., ратифицированной в 1788 г. и торжественно вступившей в силу в 1789 г. Это старейшая из всех действующих в мире конституций.

Разумеется, конституцию 90-х годов отличает от конституции 1789 г. целый ряд важных особенностей. За время ее существования в нее было внесено 27 поправок (последняя относится к 1992 г. и запрещает вводить в действие любой закон, меняющий условия денежного содержания членов конгресса, пока не состоялись выборы в обе палаты) [10]. К числу важнейших поправок относятся следующие: первые десять поправок, в совокупности называемые Биллем о правах, перечисляют права личности, которые национальное правительство не может нарушить (вставка 10.1).

Четырнадцатая поправка, принятая вскоре после окончания Гражданской войны, утверждает верховенство федеральных законов над законами штатов и запрещает последним нарушать «права и свободы»

американских граждан, совпадающие почти полностью с гарантиями прав, которые содержатся в первых десяти поправках. Тринадцатая поправка запрещает рабство; Пятнадцатая — предоставляет бывшим рабам избирательные права; Двадцать вторая — ограничивает пребывание президента у власти двумя избирательными сроками; Двадцать пятая — формулирует условия передачи власти президентом, не имеющим возможности исполнять свои обязанности. Но и с учетом всех этих позднейших добавлений все основные элементы конституции 1789 г. остаются в силе, тогда как в большинстве стран мира и почти во всех американских штатах конституции менялись по несколько раз. Таким образом, если долговечность может служить критерием конституционной прочности, то конституция США — самая прочная в истории человечества.

Тем не менее в тексте конституции не сказано всего того, что должно быть сказано об устройстве американской политической системы. Множество укоренившихся обычаев и юридических решений значительно изменили нашу форму правления, при этом не изменив в конституции ни единого слова. Примерами могут служить введение системы судебного надзора; появление политических партий; превращение процесса выбора президента из камерной процедуры, выполняемой немногими «причастными» лицами, в общенациональную акцию, открытую для всех граждан.

Ниже мы более подробно рассмотрим каждое из этих изменений.

В совокупности положения, зафиксированные в Конституции США, вместе с укоренившейся практикой собственно и образуют конституционную систему, имеющую три отличительные черты — федерализм, разделение властей, судебный надзор.

## Федерализм

Федерализм — это политическая система, при которой власть разделена между национальным (федеральным) и несколькими субнациональными правительствами, причем каждое из них в рамках своего статуса по закону пользуется всей полнотой власти. Подобные системы известны издавна: в Древней Греции, к примеру, в III в. до н.э. существовала Ахейская Лига городов-государств, а в XVI в. возникла Швейцарская Конфедерация. Однако можно считать, что первую современную модель федерализма создали авторы американской конституции. Они сделали так, потому что им пришлось так сделать. Конституционное собрание, проходившее в 1787 г. в Филадельфии, было создано в связи с тем, что его участники чувствовали — новому государству необходимо более сильное национальное правительство, нежели то, которое было предусмотрено статьями конфедерации, но представители малочисленных штатов отказывались входить в любое национальное правительство, не сохраняющее за ними их полномо-

чия. Выход из создавшегося тупика был найден: властные полномочия разделили между центральным правительством и правительствами штатов, которые получали в сенате равное представительство. Лишь при таком условии крупные и мелкие штаты могли согласиться принять новую конституцию.

Но отцы-основатели американского государства видели в системе федерализма нечто большее, чем сиюминутную политическую выгоду. Джеймс Мэдисон, в частности, считал, что самая большая угроза правам человека исходит от тирании групп большинства, рождающейся в тех случаях, когда одна них присваивает себе всю власть в правительстве и использует ее для достижения собственных своекорыстных интересов в ущерб интересам всех прочих. Мэдисон считал, что разделение власти между национальным правительством и правительствами штатов в сочетании с независимостью друг от друга власти исполнительной, законодательной и судебной — наилучший способ избежать подобной угрозы.

Федерализм был повсеместно расценен как выдающийся вклад Америки в искусство управления страной. Целый ряд стран принял эту систему государственного устройства, позволяющую сплотить воедино регионы, которые разительно отличаются друг от друга и культурой, и интересами. Наиболее наглядный пример подают нам Австралия, Канада, Германия, Швейцария, но значительные элементы федерализма присутствуют и в системах таких непохожих на них стран, как Бразилия, Индия, Мексика.

Американская федеральная система делит государственную власть по следующим основным принципам:

- ♦ Федеральное правительство [11] обладает полномочиями объявлять войну, заключать договоры с иностранными государствами, чеканить монету, регулировать торговлю между штатами.

- ♦ Десятая поправка предусматривает полномочия правительств штатов, касающиеся в основном образования, условий заключения и расторжения брака, торговли с другими штатами и выдачи автомобильных лицензий. Федеральное правительство часто выделяет штатам субсидии на строительство и функционирование школ, прокладку и ремонт дорог, выплату социальных пособий престарелым и больным и т.п. Правительства штатов имеют право отказаться от этих денег, но в том случае, если они принимают их, обязаны соблюдать общенациональные стандарты, определяющие, как именно средства должны распределяться, и соглашаться на федеральный мониторинг их целевого расходования.

- ♦ Полномочия, которые осуществляются либо центральным правительством, либо правительствами штатов, — взимание налогов, дефиниция преступлений и наказаний за них.

- ♦ Федеральное правительство не имеет полномочий в сферах, оговоренных, главным образом, первыми восемью поправками и касаю-

щихся свободы слова, печати, совести, а также предоставления лицам, обвиняемым в совершении преступлений, разнообразных гарантий того, что их дела будут рассмотрены в суде справедливо и беспристрастно.

- ♦ Правительства штатов не имеют полномочий в сферах, оговоренных в основном тексте конституции, а также требованиями четырнадцатой поправки, которая гласит: «Ни один штат не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан США; равно как ни один штат не может лишить какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры либо отказать какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите закона». Серия постановлений Верховного Суда истолковала эти положения конституции следующим образом: практически все права граждан, гарантированные от вмешательства национального правительства первыми восемью поправками, гарантированы четырнадцатой поправкой и от посягательства правительств штатов.

Пожалуй, наиболее важное разъяснение, касающееся самой сути американского федерализма, содержится в Статье VI конституции:

«Настоящая конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение оной, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены, являются верховным правом страны; и судьи в каждом штате обязаны следовать таковому праву, что бы ему ни противоречило в конституции или законах любого штата».

Иначе говоря, федеральное правительство не имеет конституционного права вмешиваться в вопросы, находящиеся исключительно в юрисдикции штатов, если только конституция или закон штата не входит в противоречие с конституцией страны или с договором, который федеральное правительство заключило в соответствии со своими полномочиями. В этом случае приоритет отдается Конституции США. Более того, именно Верховный Суд Соединенных Штатов — орган федерального правительства, а не правительства штатов решает, какие законы вправе принимать соответственно федеральное правительство и правительства штатов. Таким образом, если представить себе американскую систему федерализма как состязание между центральной и региональными властями, то главный арбитр является в то же время и членом одной из соперничающей команд.

## Разделение властей

Поскольку многие исследователи настаивают на том, что разделение властей — это наиболее значительное отличие между политической системой США (она называется президентской демократией) и большинством других демократических систем (парламентскими де-

мократиями), нам следует более подробно остановиться на характерных чертах этого института [12].

Само понятие **разделение властей** означает, что государственная власть распределяется между тремя независимыми друг от друга ветвями — исполнительной, законодательной, судебной (рис. 10.2). Конституция Соединенных Штатов возлагает законодательную власть на конгресс (Статья I), исполнительную — на президента (Статья II), а судебную — на федеральные суды, высшей инстанцией которых является Верховный Суд (Статья III).

Три ветви власти отделены друг от друга по нескольким «направлениям», важнейшим из которых является требование раздела 6 Статьи I: «Ни сенатор, ни представитель в течение срока, на который он был избран, не может быть назначен на какую-либо гражданскую должность в пределах власти Соединенных Штатов <...> ни одно лицо, занимающее какую-либо должность на службе Соединенных Штатов, не может быть членом любой из палат во время своего пребывания в должности». Это означает, что люди, работающие в системе одной ветви власти, не могут занимать должностей в системах двух других. Так, например, когда в 1997 г. конгрессмен Билл Ричардсон был назначен постоянным представителем Соединенных Штатов при ООН, ему, перед тем как занять этот пост, пришлось сложить с себя депутатские полномочия. Разумеется, это полная противоположность системе «слияния властей», существующей в таких странах парламентской демократии, как Британия или Германия, где глава исполнительной власти должен быть членом парламента.

Лица, возглавляющие каждую из трех ветвей власти, выбираются в ходе отличающихся друг от друга процедур и на различные сроки. Члены конгресса избираются прямым голосованием на два года, причем ограничений для переизбрания не существует. Члены сената избираются прямым голосованием на шесть лет и также могут быть переизбраны на новый срок сколько угодно раз, но с тем условием, что одна треть сенаторов каждые два года избирается заново или переизбирается [13].

Президент избирается коллегией выборщиков (хотя можно утверждать, что по сути он проходит через прямые всеобщие выборы) на четыре года и может занимать свою должность не более двух полных сроков. Все федеральные судьи, включая членов Верховного Суда, назначаются президентом и утверждаются большинством сената. Свой пост они занимают пожизненно, но могут быть сняты с него конгрессом либо уйти в отставку по собственному желанию.

### Сдержки и противовесы

В число тех элементов, в первую очередь обеспечивающих эффективность разделения властей, входит и система сдержек и противовесов

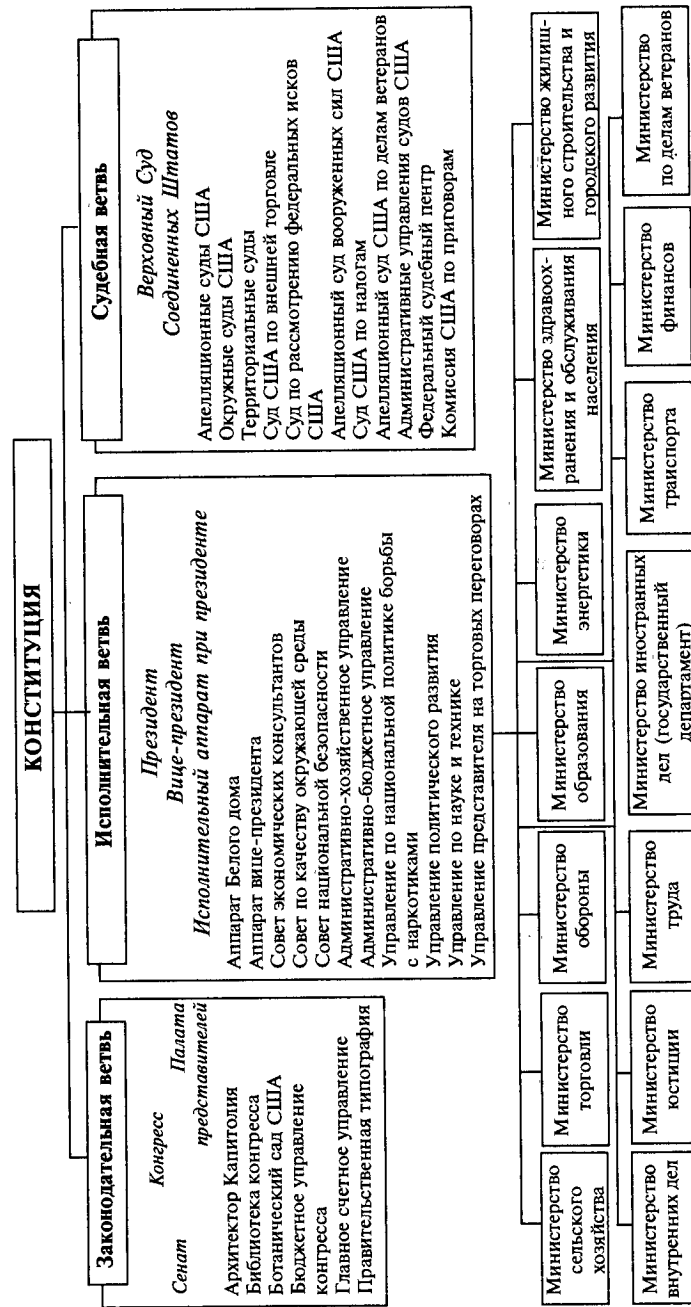


Рис. 10.2. Конституция. Система государственной власти Соединенных Штатов.

сов, благодаря которой каждая из ветвей способна препятствовать тому, чтобы две другие узурпировали ее конституционные права. К примеру, сенат может не утвердить кандидатуры людей, назначенных президентом на высокие должности, или отказаться ратифицировать международные договоры. Обе палаты конгресса, действуя совместно, могут предъявить обвинение как президенту, так и членам федерального суда, доказать его и добиться их отставки. Они имеют право (и часто им пользуются) отклонить внесенные президентом законопроекты, предложенные им изменения в налоговой системе, сделанные им назначения. Президент, в свою очередь, обладает правом наложить вето на любой законопроект, выдвинутый конгрессом, которому для его преодоления необходимо будет собрать две трети голосов. Президент же называет всех кандидатов на посты федеральных судей, отбирая их, как правило, среди судей, назначенных обычным порядком, склонных принять его политические воззрения и согласных с тем политическим курсом, который он проводит. Следует подчеркнуть, что назначенные и утвержденные федеральные судьи свободны от какого бы то ни было контроля (вставка 10.2). Верховный Суд благодаря своим полномочиям имеет право отклонить любой законопроект, предложенный президентом или конгрессом, под тем предлогом, что он нарушает конституцию. Подобное решение отменяется лишь принятием поправки к конституции или вердиктом самого Верховного Суда (как правило, его новым составом), изменившим свое первоначальное мнение.

Некоторые исследователи полагают, что американскую политическую систему точнее было бы определить как «систему разделенных ветвей власти, каждая из которых осуществляет свою долю полномочий», поскольку практически любое действие правительства требует сотрудничества между конгрессом и президентом при согласии Верховного Суда. Впрочем, как бы ни называлась эта конституционная особенность, она более чем что-либо другое отличает систему американской демократии от других демократических систем [14].

### Судебный (конституционный) надзор

Судебный надзор можно определить как право судебного органа объявить действие законодательной или исполнительной власти неконституционным. Все американские суды, включая федеральные суды низшей инстанции и суды штатов всех уровней, время от времени пользуются этим правом. Однако последнее слово по всем вопросам, так или иначе затрагивающим конституцию (которая, как мы знаем, есть «верховное право страны»), остается за Верховным Судом США.

Каждое демократическое государство должно решить, кому принадлежит последнее слово в определении того, что позволяет и что запрещает конституция, но Соединенные Штаты — одна из немно-

### ВСТАВКА 10.2

#### Импичмент президента Клинтона и суд над ним

Конституция Соединенных Штатов содержит положение, в соответствии с которым «президент, вице-президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов могут быть отстранены от должности после осуждения в порядке импичмента за государственную измену, взяточничество или другие важные преступления и мисдиминоры» (раздел 4, Статья II).

21 декабря 1998 г. Уильям Джефферсон Клинтон стал вторым американским президентом, против которого конгресс начал процедуру импичмента (первым в 1868 г. был Эндрю Джонсон, которого палата представителей сочла виновным в предъявленных ему обвинениях, однако при голосовании в сенате не хватило одного голоса для необходимого большинства в две трети голосов). По вопросу о том, можно ли считать лжесвидетельство (президент Клинтон отрицал свои интимные отношения со стажеркой Белого дома Моникой Левински) «тяжким должностным преступлением, наказуемым в судебном порядке» в трактовке Конституции США, мнения конгрессменов разделились по признаку партийной принадлежности. При голосовании по первому пункту предъявленных президенту обвинений — ложь под присягой перед федеральным Большим жури — «да» ответили 223 республиканца и 5 демократов («нет» ответили 200 демократов, 5 республиканцев и 1 независимый конгрессмен). При голосовании по третьему пункту — препятствование отправлению правосудия — «да» ответили 216 республиканцев и 5 демократов, «нет» — 199 демократов, 12 республиканцев и 1 независимый. Два других пункта обвинения, предъявленного конгрессом, Судебный комитет отвел.

Рассмотрение дела Клинтона в сенате началось 7 января 1999 г.: заседание вел председатель Верховного Суда Уильям Ренквист. Сенат заслушал представителей конгресса, обосновывавших обвинение и необходимость отстранения президента от должности. Затем такое же время было предоставлено адвокатам Клинтона. Два заседания были отведены на вопросы, которые сенаторы задавали обеим сторонам, после чего началось голосование. Решение о том, чтобы снять с президента предъявленные ему обвинения, не прошло, поскольку голоса опять же разделились по «партийному признаку». Затем большинство сенаторов проголосовало за вызов и допрос свидетелей, трое из которых были отведены.

После выполнения всех этих процедур сенат приступил к голосованию. По вопросу о том, виновен ли президент в лжесвидетельстве, 45 республиканцев и 0 демократов ответили «да» и 10 республиканцев и 45 демократов — «нет». По обвинению в препятствовании отправлению правосудия 50 сенаторов (50 REPUB-



ликанцев и 0 демократов) ответили «да», и 50 сенаторов (5 республиканцев, 45 демократов) — «нет». Поскольку итоги голосования не отвечали требованиям конституции о большинстве в две трети, с президента Клинтона обвинения были сняты, и он сохранил свой пост.

По мнению некоторых аналитиков, вся процедура представляла собой межпартийный конфликт по вопросу о том, можно ли квалифицировать поведение Клинтона как «должностное преступление, наказуемое в судебном порядке» в трактовке авторов американской конституции. Большинство республиканцев, отвечая на этот вопрос утвердительно, голосовали за импичмент, тогда как большинство демократов — против. Улеглась пыль межпартийной битвы, но до сих пор остается неясным, в какой степени повлияла процедура импичмента на полномочия и эффективность Клинтона как президента, на репутацию и влияние обеих политических партий и на саму конституционную систему.

гих демократических стран, в которой это право предоставлено элементу обычной судебной системы — высшему апелляционному суду. Помимо США, подобный порядок существует в Австралии, Канаде и, по мнению ряда исследователей, еще в 12 странах. Однако в некоторых из них (например, в Австрии и Италии) окончательное решение принадлежит специальным трибуналам, а не подразделениям юридической структуры, тогда как в других (например, в Мексике и Швейцарии) их полномочия ограничиваются функциями «федерального посредника» и не распространяются на запрет решений, принятых центральной властью — как законодательной, так и исполнительной. Поэтому можно сказать, что судебный (конституционный) надзор — характерная, но не исключительная черта американской системы.

### Политическая культура и социализация [15]

Американской конституционной системой при всей ее важности не исчерпываются способы принятия политических решений. Огромное, можно, пожалуй, даже сказать, безмерное значение для функционирования американской политической системы имеет то обстоятельство, что заставляют ее функционировать именно американцы, а, скажем, не британцы, итальянцы или русские. Система действует так, как она действует, благодаря тому что американцы обладают осо-

бой политической культурой, которая одновременно и лежит в основе всех рассмотренных нами институтов государства, и одушевляет их, и направляет их деятельность.

Редакторы этой книги сказали, что «*политическая культура* — это определенная форма распределения политических воззрений, ценностей, чувств, сведений и навыков, через политическую систему влияющая на поведение граждан данной страны и ее лидеров» [16]. Как и большинство политологов, они убеждены в том, что политическая культура является одним из важнейших элементов любой политической системы, поскольку, по мудрому замечанию Алексиса де Токвиля, «не может быть страны, где законами предусмотрено всё или где политические институты могут заменить здравый смысл и общественную мораль» [17].

### Плавильный котел или лоскутное одеяло?

Большинство американцев — это иммигранты или потомки иммигрантов, носителей самых разнообразных культур Африки, Азии, Восточной и Западной Европы, Латинской Америки. И потому на протяжении почти всей своей истории Соединенным Штатам приходилось прилагать определенные усилия к тому, чтобы все они наилучшим образом «вписались» в экономическую, социальную и политическую жизнь страны.

Практически весь предшествующий период США проводили политику плавильного котла, стремясь создать из разнообразных культур иммигрантов единую американскую культуру, вооруженную единым языком — американским вариантом английского языка. Незначительное «пространство» предоставлялось таким специфическим этническим особенностям, как польские свадебные обряды, ирландские поминки, мексиканская кухня, но система образования была направлена прежде всего на превращение каждого в англоговорящего американца с глубоко укорененными взглядами и ценностями, присущими уже существовавшей к этому времени в стране политической культуре.

Начиная с 60-х годов политика «плавильного котла» стала во все возрастающей степени вызывать протест со стороны нескольких этнических групп, особенно афроамериканских, испаноязычных и азиатских. Представители этих общностей все чаще заявляли о своем неприятии идеи того, что их древние, обладающие специфическими чертами культуры должны быть «гомогенизированы», обезличены и вплавлены в доминирующую национальную культуру, которая, по их словам, представляла собой не синтез всех культур, а всего лишь западноевропейскую, прежде всего — британскую культуру, всегда являвшуюся культурой господствующих классов и в этом качестве служившую инструментом, с помощью которого белое большинство англосаксонского происхождения и протестантского вероисповедания

Доверие правительству (в процентах) в пяти западных странах

	США	Британия	Франция	Германия	Италия
Большинство избранных должностных лиц заслуживают доверия	44	39	30	32	26
Избранным должностным лицам небезразлично, что думают о них такие люди, как я	41	43	26	20	15
Правительство в самом деле работает на благо народа	48	57	52	30	16
Доверие правительству	40	57	33	41	35
В среднем	43	49	35	31	23

*Источник:* 1997 Deconstructing Distrust Survey, Pew Research Center for the People and the Press.

исследований показывают, что американцы очень гордятся своей страной (80%) и готовы сражаться за нее (71%), тогда как среди англичан эти цифры составляют соответственно 55 и 62%, а среди немцев — 21 и 35% [18].

Таким образом, американцы в меньшей степени, нежели граждане Западной Европы, склонны доверять своему правительству, но, тем не менее, больше гордятся принадлежностью к своей стране и проявляют большую готовность сражаться за нее. Как объяснить подобный парадокс?

Вероятно, тем обстоятельством, что на протяжении всей своей истории большинство американцев были непреложно убеждены в двух (взаимоисключающих с точки зрения логики, но не эмоций!) вещах. Во-первых, тем, что обычные американцы — это хорошие, надежные, крепкие ребята, наделенные ценнейшим качеством — здравым смыслом, и что Америка — превосходная страна. Во-вторых, тем, что *правительство*, которое они и не думали отождествлять со страной, — это, по выражению Рональда Рейгана, «проблема, а не решение», и что профессиональные политики, заполняющие кабинеты правительственных ведомств, возглавляющие партии, ведущие его дела, — это легковесные карьеристы, которые гораздо больше заинтересованы в том, чтобы набрать максимальное количество голосов на выборах и перевыборах, нежели в том, чтобы, реализуя мужественную и дальновидную политику, решать стоящие перед государством задачи. Именно поэтому большинство американцев любят свою страну, но не доверяют политикам, которые правят ею.

*Политическая эффективность.* Другим показателем политической культуры принято считать степень убежденности рядовых граждан в

подавляло и угнетало меньшинства. Единственной справедливой политикой, утверждали они, может стать лишь политика лоскутного одеяла (образ принадлежит Джесси Джексону), т.е. равноправное существование всего многообразия языков, истории, обычаев, ценностей, составляющих культуры всех крупных национально-этнических групп, каждая из которых пользуется одинаковым вниманием и уважением, но ни одна не доминирует над остальными.

Это новое движение предлагает в числе прочих направлений политики двуязычное образование — дети из этнических меньшинств будут изучать предметы школьной программы на родном языке, тогда как английский утратит свой приоритет; избирательные бюллетени и другие официальные документы следует печатать не только на английском, но и на испанском языках; школьная программа должна быть расширена, с тем чтобы полнее и справедливее оценивать вклад в мировую цивилизацию не только западноевропейской и британской, но и африканской, азиатской, латиноамериканской культур.

Подобные тенденции встретили известное противодействие. Одним из его проявлений стали принятые в нескольких штатах законы, в соответствии с которыми официальным языком штата провозглашался английский. Время покажет, сменится ли идеал «плавильного котла» идеалом «лоскутного одеяла», и если сменится, то каково будет его влияние на американскую политическую культуру.

### Важнейшие элементы традиционной политической культуры США

*Доверие людям, но не политикам.* Политологи в качестве первичных критериев политической культуры рассматривают такие понятия, как доверие к институтам, доверие к правительству и/или доверие к лидерам государства. Каким образом соотносятся в этом отношении американцы с гражданами других стран? Ответить на этот вопрос отчасти поможет табл. 10.1, где приведены данные о доверии правительству соответственно в США и в четырех странах Западной Европы. Таблица показывает, что число американцев, считающих, что почти все избранные должностные лица достойны доверия, значительно превышает аналогичные показатели среди англичан, французов, немцев и итальянцев. С другой стороны, американские граждане в меньшей степени по сравнению с англичанами и французами склонны верить, что правительство работает на благо всего народа. Средние показатели по всем четырем вопросам о доверии правительству у американцев выше, чем у французов, немцев и итальянцев, но ниже, чем у англичан. Эти результаты не свидетельствуют о том, что американские граждане больше, нежели граждане других стран, «отчуждены» от своего правительства. Скорее напротив, данные других

том, что их предпочтения могут сильно повлиять на государственных деятелей. Результаты первого крупного исследования политических культур показывают, что американские граждане опережают по этому показателю жителей Великобритании, Германии, Италии и Мексики и что во всех пяти странах уровень доверия выше среди высокообразованных людей [19]. Соответствующие исследования подтвердили, что американцы, как правило, выше оценивают свое политическое влияние на правительство, нежели граждане других стран.

**Роль идеологии.** Политологи обычно считают идеологию чем-то вполне всеобъемлющим, а потому настойчиво «выдают» правительствам наборы рекомендаций относительно того, как именно те должны принимать решения и/или какими должны быть эти решения. Наибольшее внимание в дискуссиях о политической культуре других стран уделяется социалистической и капиталистической идеологиям и понятиям «левое» (тяготеющее к социалистическим принципам) и «правое» (склоняющееся скорее к капитализму). Не обойдены вниманием и такие оппозиции, как «демократия — авторитаризм» и «конституционализм — тоталитаризм». Почти каждое исследование, посвященное сравнительному анализу политических культур, приводит к выводу о том, что в Америке идеология играет значительно более скромную роль, нежели во многих других странах (см. табл. 10.2).

**Права и их защита в судебном порядке.** На многих зарубежных американистов производит сильное впечатление то, сколь глубоко укоренено в сознании почти всех граждан США — белых и черных, мужчин и женщин, молодых и старых — убежденность в том, что все они обладают некими фундаментальными правами и что наилучший спо-

соб отстоять их — не ожидать, пока они будут признаны представителями законодательной или исполнительной власти, а через суд добиться, чтобы должностные или частные лица соблюдали их. К примеру, двое английских специалистов по США были просто потрясены граничащей с сутяжничеством готовностью американских граждан вчинять иски правительственным чиновникам и частным лицам за нарушение своих прав и как следствие этого — той колоссальной ролью, которую благодаря этому играют в Америке адвокаты. По их подсчетам, в США приходится один адвокат на 440 жителей, тогда как, например, в Японии — один на 10 000. Британские ученые приводят высказывание Артура Бернса, бывшего председателя Федеральной резервной системы, утверждающего, что, если бы большее количество даровитых американцев посвящало себя не юриспруденции, а предпринимательству, экономическое положение США было бы несравненно стабильней. Впрочем, британские авторы заключают, что в Америке столько адвокатов именно потому, что ее граждане так упорно и последовательно отстаивают свои права [20].

### Политическая социализация

Этим понятием определяется процесс приобщения детей к ценностям и взглядам, доминирующим в том обществе, где они живут, формирования у них представления о сути политического мира и о «качестве» представленных в нем институтов, личностей и направлений политики. В Америке этот процесс протекает во многом так же, как и в других современных высокоразвитых и демократических странах. Политическая социализация начинается в возрасте 3–4 лет и продолжается до старости и смерти. Дети, как правило, прежде всего воспринимают такие политические фигуры, как президент и местный полицейский — наиболее важные лица вне их семьи. По мере взросления процесс постижения идет вширь и вглубь: дети узнают о существовании партий, парламентариев, судей, политических направлений и проблем.

Политическая социализация американцев идет прежде всего под воздействием семей (в первую очередь — родителей), учителей, друзей и одноклассников, коллег по работе и средств массовой информации. Недавно проведенные исследования единодушно отмечают, что в политической социализации человека родители по-прежнему играют важнейшую роль, хотя в последние годы в связи с усилением влияния СМИ она несколько снизилась. Это неудивительно, поскольку большинство ученых, анализирующих политическую жизнь в США и других высокоразвитых демократических государствах, приходят к единому выводу — СМИ и особенно телевидение сделали одним из наиболее мощных (можно даже сказать — *самым мощным*) факторов влияния на политическую социализацию, мировоззрение и поведение человека.

Т а б л и ц а 10.2

Уровень идеологической сознательности  
в семи демократических государствах (%)

Страна	Активное использование идеологии	Признание существования/ понимание категорий «левое» и «правое»	Причисление себя к категории «левое/правое»
Германия	34	56	92
Нидерланды	36	48	90
Британия	21	23	82
Швейцария	9	39	79
Австрия	19	39	75
Италия	55	54	74
США	21	34	67

**Источник:** Russell J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies* (Chatham, NJ: Chatham House, 1988), table 2.2, p. 25.

## Средства массовой информации

Этот термин применяется для обозначения всех способов, с помощью которых идеи коммуникатора заочно передаются массовой аудитории. СМИ подразделяются на две категории — печатные (газеты, журналы, книги и брошюры) и электронные (радио- и телевидение, включающее в себя также кабельное и спутниковое телевидение).

Политическое значение той роли, которую СМИ играют в США и в трех европейских демократических странах, показано в табл. 10.3. Из приведенных там данных видно, что для большинства американцев, как и для большинства граждан Великобритании, Германии и Франции, важнейшим источником информации является телевидение. На втором месте и со значительным отрывом во всех четырех странах находятся газеты. Прочие средства информации, включая и непосредственное общение людей между собой, играют менее значительную (в политическом отношении) роль во всех группах.

### Собственность и эксплуатация

В Соединенных Штатах, как и в других высокоразвитых демократических странах, телевидение (в том числе спутниковое и кабельное) находится либо в общественном, либо в частном владении. Частные телеканалы являются предприятиями, работающими для извлечения прибыли, и основной доход им приносит продажа эфирного времени производителям рекламы. Кабельное и спутниковое ТВ получают абонентную плату, но существуют главным образом за счет

рекламы, так же, как и газеты, которые либо покупаются в киосках, либо доставляются подписчикам. Государственные теле- и радиоканалы получают около 29% дохода от прямых денежных субсидий, предоставляемых правительствами штатов и муниципальными властями, 22% — от взносов своих зрителей или слушателей, 19% — от федерального правительства, 18% — от грантов частных предпринимателей и 12% — из фондов и других источников [21].

Частные СМИ во многих отношениях играют в США более значительную роль, нежели государственные: число последних втрое меньше, а аудитория составляет всего около 10%.

### Регулирование

Политическое содержание газет, журналов, книг и другой печатной продукции практически никак не регулируется государством, поскольку Первая поправка к конституции гарантирует свободу печати (см. табл. 10.1). Единственными ограничениями служат законы о клевете и диффамации, но в нашумевшем судебном процессе 1964 г. «Нью-Йорк Таймс» против Салливана» Верховный Суд постановил, что должностные лица и общественные деятели имеют право требовать возмещения ущерба, причиненного публикацией в прессе, лишь в том случае, если эти публикации (1) содержат заведомую ложь или непроверенные сведения или (2) являются сознательной и «злонамеренной попыткой» бросить тень на репутацию или подорвать общественное положение того или иного лица, а доказать то и другое очень трудно [22].

Радио и ТВ находятся под более пристальным контролем, чем печатные СМИ, и имеют право вещать лишь после получения лицензии Федеральной комиссии по коммуникациям, возобновляемой каждые пять лет. В этой лицензии указаны частотный диапазон и часы вещания, мощность передатчика и даже высота передающей антенны, а также содержатся определенные стандарты, которым должно соответствовать содержание программ (например, претенденты на ту или иную политическую должность должны получать равные возможности для изложения своих программ). Радиостанции и телеканалы могут вообще не предоставлять эфирное время (бесплатно или за деньги) никому из кандидатов, но, выделив его для одного кандидата, они обязаны выделить и для всех его соперников — причем по тем же расценкам и приблизительно в указанное ими время суток. Если даже руководители телеканала вообще не хотят передавать политическую рекламу (по их мнению, зрителям это скучно), им придется продать определенное количество эфирного времени любому кандидату или партии, которые пожелают его купить, и не дороже, чем стоит минута коммерческой рекламы. Если в ходе передачи выступающий принял выпад против моральных качеств того или иного политичес-

Т а б л и ц а 10.3

### Важнейшие источники политической информации (%)

	США 1992	Великобритания 1989	Германия 1989	Франция 1989
Телевидение	69	53	56	44
Газеты	43	30	37	24
Обсуждение с другими людьми	6	19	26	15
Радио	16	12	20	13
Иные	4	5	18	7

*Источник:* Russel J. Dalton, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 2nd ed. (Chatham, NJ: Chatham House, 1996), table 2.1, p. 24.

кого деятеля, последнему следует бесплатно предоставить эфирное время для ответа на эти обвинения.

Верховный Суд постоянно поддерживает правительство в его стремлении ввести вышеперечисленные ограничения для электронных СМИ и одновременно не допускает ничего подобного в отношении печатных изданий. Это объясняется так называемой *доктриной дефицита*: число выходящих и распространяемых газет, журналов, книг, брошюр не ограничено ничем, кроме соображений экономической выгоды, тогда как число телеканалов и радиостанций ограничено в чисто физическом плане: если две станции будут вещать на одной и той же частоте на одну и ту же зону приема, их сигналы «задавят» друг друга, и вещание будет вообще невозможно. В связи с этим Верховный Суд принял постановление, в соответствии с которым правительство в интересах радиослушателей и телезрителей обязано лицензировать каналы и станции, предоставляя каждому вещателю определенную частоту. Вещание, таким образом, приравнивается к общественному достоянию наподобие национальной системы парков или судоходных рек, и правительство получает право определять не только частотные диапазоны, но и некие стандарты, которые будут гарантировать, что вещание производится «в интересах общества, для удовлетворения его потребностей и необходимо ему» [23].

### «Американизация» избирательных технологий

С 50-х годов избирательные технологии, т.е. формы и методы, применяемые партиями и кандидатами для увеличения числа своих сторонников, значительно изменились. Общепризнанным и порой осуждаемым лидером этого процесса являются Соединенные Штаты. До начала 50-х годов избирательные кампании вели прежде всего партийные лидеры и функционеры. Именно они устанавливали контакты с уже известными им и потенциальными избирателями, а СМИ использовали в основном для того, чтобы печатать политическую рекламу в газетах, а также брошюры и листовки, которые распространялись среди избирателей.

Затем американские партии и кандидаты начали применять новые предвыборные технологии: широко используются оплаченные рекламные телеролики, интервью и «ток-шоу», которые знакомят избирателей с кандидатами и предлагаемыми ими программами. Привлекаются специалисты по опросу общественного мнения, помогающие выяснить, насколько эффективна применяемая стратегия (потенциальных избирателей опрашивают чаще всего по телефону). Проводится сбор и анализ данных о демографическом состоянии и «электоральном поведении» тех или иных избирательных округов. Организацией предвыборных кампаний занимаются ныне уже не партийные функционеры, а хорошо оплачиваемые профессионалы-специалис-

ты, прошедшие выучку не в партийных комитетах, а в рекламных агентствах. Устраиваются телевизионные дебаты между кандидатами, где обсуждаются важнейшие моменты кампаний.

Партийные лидеры и кандидаты в других демократических странах внимательно наблюдали за американскими избирательными технологиями. Многие осудили их, многие поклялись никогда не «американизировать» (появилось такое понятие) собственные предвыборные кампании. Тем не менее организаторы выборов почти во всех демократических государствах «взяли на вооружение» все или некоторые методы, впервые опробованные в США, и применили их к условиям своих стран. Например, в Соединенных Штатах телевизионные дебаты между кандидатами на пост президента впервые были показаны общенациональной аудитории в 1960 г. Ныне подобные дискуссии между ведущими партиями и кандидатами регулярно проводятся в Бразилии, Венесуэле, Германии, Дании, Мексике, Норвегии, Франции, Швеции, Чили. Практически все крупные партии обзаводятся профессиональными консультантами-«политтехнологами» — специалистами по планированию и проведению избирательных кампаний. Они используют опросы общественного мнения, проверяя эффективность своих методов, и СМИ (в первую очередь телевидение), которые стали основным способом привлечения избирателей на свою сторону. Вне зависимости от того, насколько нравственной является «американизация» предвыборных кампаний, ее методы в той или иной степени захватили все демократические страны, а во многих из них применяются весьма широко [24].

### Участие в политической деятельности и приобщение к ней

#### Участие путем голосования

Рядовые граждане могут принимать участие в политической деятельности своей страны по-разному, но волеизъявление считается наиболее важной формой такого участия. Некоторые исследователи доказывают, что существование регулярных, свободных, состязательных выборов на высшие посты государства — это и есть самое значительное отличие демократической системы от недемократической.

Большинство политологов убеждены в том, что поскольку для рядовых граждан демократического государства волеизъявление является основным способом принять реальное участие в управлении страной, избирательная активность — число голосующих на выборах в процентном соотношении к общему количеству дееспособных совершеннолетних граждан — является одним из важнейших индикаторов благополучия любой демократической системы. Исследования пока-



*Примечание:* Данные приводятся на основании сведений о численности граждан, имеющих избирательные права, на 1924 г. и последующие годы. До 1924 г. на численность избирателей влияли действовавшие в ряде штатов ограничения по гражданству, расе и полу.

Рис. 10.3. Избирательная активность на выборах президента и в конгресс, 1789–1996 гг.

*Источники:* 1790–1986: Walter Dean Burnham, «The Turnout Problem», in *Elections American Style*, ed. A. James Reichley (Washington, DC: Brookings, 1987), pp. 113–114; 1988–1996: Walter Dean Burnham, personal communication; Harold W. Stanley and Richard G. Niermi, eds. *Vital Statistics on American Politics* (Washington: Congressional Quarterly, 1998), figure 1–1, p. 12.

зывают, что избирательная активность в Соединенных Штатах ниже, чем в какой бы то ни было другой демократической стране, за исключением Швейцарии. Рис. 10.3 демонстрирует, что избирательная активность на выборах президента США постепенно снижалась с 1960 г., и наихудшие показатели (49%) были на президентских выборах 1996 г., а на выборах в конгресс, законодательные собрания штатов и местные органы власти они, как правило, еще ниже. Некоторые политологи усматривают в этом тревожный симптом, свидетельствующий о том, что Америка тяжело больна, и отражающий широко распространенное в народных массах представление, что результаты выборов на самом деле не имеют значения, вся система власти «заточена» против рядовых граждан и враждебна им, а потому нет никакого смысла обременять себя походом на избирательный участок.

Другие ученые утверждают, что, когда процент активных избирателей в США будет исчисляться точно так же, как и в других демократических странах, эти цифры будут выглядеть более отрадно. А пока существует важное, хотя и техническое, различие. В Америке, как и везде, фамилии граждан должны быть занесены в избирательные спис-

ки до голосования. Однако в отличие от других стран, где регистрация не требует от избирателей никаких усилий, поскольку власти берут инициативу на себя и сами делают так, что практически все граждане, имеющие избирательные права, оказываются в списках, в Соединенных Штатах существует другой порядок: каждый штат регулирует процедуру регистрации, и потому многие потенциальные избиратели должны приложить некоторые усилия к тому, чтобы их внесли в списки — ни один чиновник не станет этого делать за них. Более того, в большинстве демократических государств граждан, меняя местожительство, автоматически выбывает из прежних списков и столь же автоматически попадает в новые, не прилагая к этому никаких усилий, тогда как американец, переезжая из одного штата в другой, выбывает из списков, но не вносится в новые.

В 1993 г. конгресс принял закон, получивший название «Motor Voter» и призванный упростить порядок регистрации, с тем чтобы повысить избирательную активность населения. Новое законодательство требует, чтобы правительства штатов регистрировали избирателя одновременно с получением им водительского удостоверения, чтобы зарегистрироваться можно было по почте и чтобы бланки регистрации можно было брать в ведомствах, занимающихся социальной защитой населения — выдающих пособия по безработице или осуществляющих прочие социальные выплаты. Но и после введения этого закона в действие на президентских выборах 1996 г. избирательная активность упала до 49%, что является одним из самых низких показателей в XX в. [25].

Большинство политологов приветствовали новый закон и были обескуражены резким падением избирательной активности в 1996 г. Впрочем, кое-кто из них утверждает, что низкая избирательная активность граждан США есть артефакт, порожденный способом определения этой активности. Измерять ее можно двумя различными способами, дающими совершенно различные результаты. В первом случае берется процент от общей численности всех зарегистрированных избирателей, которая в большинстве демократических стран практически равна количеству граждан, имеющих избирательные права. Во втором (он-то и применяется в США) — берется процент от общего числа граждан, достигших совершеннолетия, и в том числе не только лиц незарегистрированных или потерявших регистрацию в связи со сменой местожительства, но даже не являющихся американскими гражданами.

Одно исследование показало, что при сопоставлении США с 24 другими демократическими государствами (когда избирательная активность берется как процент от общего числа совершеннолетних жителей) Америка по результатам президентских выборов (52,6%) занимает двадцать третье место, т.е. находится ниже, чем какая-либо другая демократическая страна, кроме Швейцарии. Когда же в поня-

тие «избирательная активность» вкладывается другой смысл (процентное соотношение проголосовавших и зарегистрированных), средний показатель «подскакивает» до 86,8%, что выводит США на одиннадцатое место [26].

*Американские избиратели часто голосуют.* Еще одним объяснением низкой избирательной активности в США может служить то обстоятельство, что американские избиратели вынуждены голосовать гораздо чаще, нежели граждане любого другого государства (исключение опять же составляет Швейцария). В странах парламентской демократии всеобщими являются лишь выборы в национальный парламент, на которых избиратели голосуют, как правило, за какого-нибудь одного кандидата или политическую партию. Помимо этого, они время от времени принимают участие в выборах местных органов власти. В странах с федеральной системой власти они также голосуют за представителя своего штата в законодательном собрании. Таким образом, в большинстве демократических стран (кроме Соединенных Штатов и Швейцарии) средний избиратель за четыре-пять лет должен останавливать свой выбор на том или ином кандидате не более четырех-пяти раз [27].

В США благодаря сочетанию таких особенностей, как федерализм, разделение властей, прямые первичные выборы, референдумы, проводимые на местном и региональном уровнях, право законодательной инициативы, граждане за 4–5-летний период должны принимать несколько *сотен* избирательных решений. На общенациональном уровне они участвуют в первичных президентских выборах, происходящих на съездах партий, а затем делают выбор между демократами и республиканцами. Каждые два года они голосуют на первичных и всеобщих выборах членов палаты представителей и дважды за шестилетний срок — на выборах членов сената. На уровне штатов и муниципалитетов происходят не только первичные и общерегиональные/муниципальные выборы глав исполнительной власти (губернаторов и мэров) и членов законодательных собраний, которых также выдвигают на первичных и избирают на всеобщих выборах, но и выборы большого числа должностных лиц (в других демократических странах на эти посты не избирают, а назначают), например, государственного секретаря штата, генерального прокурора, руководителей управлений финансов и образования, судей, членов местных школьных советов, директоров школ, членов санитарных и парковых комиссий и т.д. Все они проходят ту же процедуру — первичные плюс всеобщие выборы. Вдобавок примерно в половине штатов регулярно проводятся референдумы по «инициативе снизу», на которых граждане напрямую определяют свое отношение к тем или иным вопросам социальной политики [28].

Таким образом, американские граждане приходят на выборы куда чаще, чем жители других развитых демократий (кроме Швейцарии). Разумеется, возможность волеизъявления на свободных, честных,

состязательных выборах — это необходимейшее условие демократической формы правления, а потому является делом хорошим. При этом, однако, вспоминается поговорка «хорошего — понемножку», и многие американцы, покидая избирательные пункты после 19-го за год голосования, вполне вероятно задаются вопросом: не следует ли несколько сузить безграничный простор в принятии избирательных решений? [29]

### Иные формы участия в политической деятельности

Разумеется, голосование — это лишь одна из форм приобщения граждан к политике их государства. Помимо этого существуют и другие возможности — работа на политически значимом посту или в партийных структурах; денежные пожертвования кандидатам, партиям или для реализации тех или иных начинаний; участие в пикетах, митингах и демонстрациях; посылка писем (в том числе по факсу и электронной почте) парламентариям своего округа; письма в газеты; участие в интерактивных теле- и радио- «ток-шоу»; пропаганда своих взглядов среди друзей и родственников; судебные иски должностным лицам и т.д. Все эти формы изучены не столь тщательно, как участие в выборах, однако Расселл Дальтон собрал интересные данные, сравнивающие общепринятые и особые формы участия в политической деятельности в Соединенных Штатах и нескольких странах Западной Европы (см. табл. 10.4). По ним можно судить, что французы больше склонны к участию в демонстрациях и политических забастовках, чем американцы, англичане и немцы, тогда как для граждан США наиболее предпочтительны (по сравнению с гражданами других государств) предвыборная агитация и работа с группами граждан.

Ряд других исследований обнаружил, что наиболее распространенными формами политического участия являются, по признанию американских граждан, голосование на выборах (53% опрошенных), последующее разъяснение своего выбора (32%), денежные пожертвования на проведение избирательной кампании (12%), наклеивание на задний бампер автомобиля политических лозунгов или символики (9%), участие в митингах, шествиях и демонстрациях (8%). Лишь 4% опрошенных заявили о своем членстве в политическом клубе или о работе на ту или иную партию [30].

Суммируя сказанное, мы можем сделать вывод о том, что американцы, помимо голосования, используют иные формы политической борьбы, причем в той же или даже большей степени, что и граждане западноевропейских государств, о которых имеется достоверная информация. Эти данные опровергают представление о том, будто американцы чуждаются политики или просто ленивей, чем граждане других демократических стран.

## Выдвижение лидеров

Это процесс, в ходе которого из миллионов граждан выделяются несколько сотен или тысяч человек, избранных или назначенных на ответственные посты, играющих главные роли в партиях и группах давления, решающих, как именно СМИ должны изображать политиков, и в рамках, определяемых обществом в целом, осуществляющих политику государства.

Процесс выдвижения лидеров во многих странах достаточно изучен: определены некоторые общие тенденции, характерные и для Соединенных Штатов. К примеру, непропорционально большое число американских лидеров, так же как лидеров других стран, по уровню благосостояния и социальному положению относятся к среднему и высшему слоям общества. В этом обстоятельстве не стоит усматривать чей-то тайный замысел дискриминировать «людей из низов» — дело тут в сумме знаний и навыков, нужных для получения поддержки, без которой невозможно пройти отбор. Эти знания и навыки легче усвоить и обрести людям высокообразованным. Например, предпочтительные шансы занять видное место в политической партии или в группе давления, быть избранным на ответственный пост или получить назначение на высокую административную должность есть у того, кто обладает определенными ораторскими дарованиями, кто умеет вызывать к себе симпатию. Для политических деятелей, претендующих на выборную должность, особое значение имеет телегеничность — способность хорошо «смотреться» и «слушаться» на экране.

Федеральное правительство и правительства штатов отбирают сотрудников своих администраций исходя из некоей системы критериев, определяющей достоинства и недостатки кандидата на должность. Первоначальный отбор производится на основании результатов, полученных на стандартизированных экзаменах, а продвижение по службе и увеличение жалования зависят скорее от деловых качеств, нежели от партийных связей. Поскольку с каждым годом все большее количество назначений в федеральные органы власти производится по этой системе, позволяющей отобрать достойнейших, в наши дни лишь около 1% должностей могут занимать люди, назначенные из чисто политических соображений.

В соответствии с этим выдвижение в ряды политической элиты в США весьма схоже с тем механизмом, который действует в большинстве развитых демократических стран. Отличие существует лишь в одном аспекте этого процесса — в номинации кандидатов на выборную должность.

### Праимериз — единственные прямые выборы

Процесс выборов высокопоставленных государственных чиновников можно разбить на три этапа: 1) *отбор кандидата*, когда полити-

ческие партии решают, кого следует выдвинуть в качестве своего эталона и в чью пользу следует организовывать избирательную кампанию; 2) *номинация*, когда власти решают, какие фамилии будут фигурировать в избирательных бюллетенях; и 3) собственно *выборы*, когда избиратель должен отдать свой голос одному из кандидатов.

По мнению многих политологов, первостепенное значение имеет отбор кандидата. В конечном итоге выдвижение государственных чиновников — это прежде всего процесс сужения возможностей выбора от многих вариантов к одному-единственному. Например, в 1996 г. около 130 млн человек американцев удовлетворяли всем требованиям, которые конституция предъявляет к претенденту на пост президента страны. Теоретически все 130 млн могли бы быть внесены в избирательные бюллетени, и каждый избиратель получил бы полную свободу голосовать за того, кто ему представляется наиболее достойным. Понятно, что сделать сколько-нибудь разумный выбор между 130 млн кандидатур невозможно, а потому разумные демократические выборы требуют, чтобы количество вариантов было уменьшено до приемлемого. Это касается не только Соединенных Штатов, но и всех демократических стран.

В США, как и в любом другом демократическом государстве, процесс сужения круга претендентов осуществляют прежде всего политические партии. Каждая из них отбирает своих кандидатов, сообщает их фамилии в избирательные комиссии, а те вносят их в бюллетени для голосования [31]. Так, в 1996 г. республиканцы решили, что их кандидатом будет не Джек Кемп, не Малькольм Форбс и не Пэт Бьюкенен, а Боб Доул. Демократы вторично выдвинули Билла Клинтона на пост президента и Альберта Гора — на пост вице-президента. Росс Перо, который в 1992 г. сам выдвинул себя в качестве независимого кандидата в президенты, в 1996 г. был номинирован Партией реформ, основанной им же за год до этого. Эти номинации облегчили избирателям сделать окончательный выбор между Клинтонем, Доулом и Перо.

С учетом того, как велика роль отбора кандидатов на демократических выборах, важно подчеркнуть, что Соединенные Штаты — это единственное в мире государство, которое осуществляет большую часть этих номинаций на прямых первичных выборах. Почти во всех демократических странах кандидаты в члены парламента отбираются партийными лидерами или небольшими группами партийных активистов, имеющих членские билеты и платящих членские взносы. Лишь в нескольких странах — Бельгии, Германии, Норвегии и Финляндии — существует практика, напоминающая первичные выборы, но, по сути дела, таковой не являющаяся: там кандидаты отбираются тайным голосованием членов партии определенного округа. Следовательно, повсюду, за исключением США, кандидатов отбирают несколько сотен или в лучшем случае несколько тысяч — партийных функционеров.



В Соединенных Штатах выдвижение кандидатур практически на все высокие выборные посты производится в ходе прямых первичных выборов (так называемый *праймериз*), т.е. номинация лидеров происходит путем непосредственного волеизъявления граждан под контролем государства, а не на съездах партийной верхушки. Более того (и это основное различие между американской системой первичных (предварительных) выборов и ее европейским аналогом, о котором мы говорили выше), законы государства, а не принятые в той или иной партии правила определяют, кто может быть допущен к этим выборам. В настоящее время в 25 штатах действует система закрытых *праймериз*, участие в которых могут принимать лишь зарегистрированные члены данной партии. В 14 штатах действуют переходные *праймериз*, отличающиеся от закрытых лишь тем, что избиратели вплоть до дня предварительных выборов могут не определять открыто свои партийные симпатии. В 9 штатах сохраняются процедуры открытых *праймериз*, где вообще отсутствует партийная регистрация, и избиратели могут голосовать за кандидата любой партии (но, разумеется, каждый раз лишь за одного) и при этом не обнародовать свой выбор; а в 2 штатах — система общих *праймериз*, в ходе которых избиратели могут, не придерживаясь единой «партийной линии», голосовать за выдвинутые разными партиями кандидатуры на различные посты, также не сообщая о своих переходах и предпочтениях.

Прямые предварительные выборы в США делают процесс отбора кандидатов гораздо более открытым и позволяют участвовать в нем гораздо большему числу людей, чем в других странах мира. Как уже отмечалось выше, повсюду в мире в голосовании для определения кандидата партии участвуют лишь самое большее несколько тысяч человек, платящих партийные взносы, а в Соединенных Штатах любой зарегистрированный избиратель имеет право при желании отдать свой голос за любого кандидата, и этим правом в период избирательных кампаний пользуются миллионы американских граждан. Вот лишь один пример: хотя формально кандидатов в президенты отбирают национальные съезды выборщиков, подавляющее большинство делегатов на оба эти съезда избраны в ходе прямых *праймериз*. В 1996 г. общий итог в 24, 939, 013 голосов складывался из результатов голосования на предварительных выборах Демократической и Республиканской партий [32].

Придуманый американцами способ выбирать «первое лицо» своего государства может быть глупее или разумнее, чем те, которые приняты в других странах, но он вовлекает в этот процесс несоизмеримо большее количество людей.

## Формулирование интересов: группы давления и комитеты политических действий (КПД)

Как уже неоднократно говорилось в этой книге, в каждом обществе взаимодействуют, иногда приходя в противоречие друг с другом, разнообразные политические интересы [33], и чем выше развитие экономики, чем разнородней общество, тем больше появляется в нем индивидуумов и групп, чьи интересы в той или иной степени вступают в конфликт с интересами других. Неизбежное столкновение этих интересов вызывает к жизни политический процесс, проходящий в два этапа: 1) формулирование интересов, когда отдельные лица или группы действиями или бездействием дают знать власти о своих желаниях; 2) агрегация интересов, когда разнообразные требования выдвигаются и komponуются, с тем чтобы заставить власть вести политику, благоприятную для этих лиц или групп. Именно по этой причине большинство политологов согласны с мнением Гарольда Д. Лассвелла, утверждавшего, что суть власти состоит в том, чтобы определять: «кто что когда и как получает» [34].

Во многих демократических государствах интересы формулируются главным образом группами давления и политическими партиями, причем правящие партии, разрабатывая и внедряя свои программы, также агрегируют интересы. В Соединенных Штатах политические партии намного слабее и разобщеннее, чем в любой другой демократической стране, а потому ведущую роль как в формулировании, так и в агрегации интересов берут на себя группы давления, значение которых в США чрезвычайно велико.

Зарубежных исследователей, занимающихся особенностями американской политической системы, особенно поражает разнообразие и мощь наших организованных политических групп [35], которые сегодня стали еще более многочисленными и влиятельными. Они подразделяются на две основные категории, каждая из которых применяет собственные методы влияния на правительство: 1) комитеты политических действий (КПД) и 2) группы давления и лобби.

### КПД и финансирование избирательных кампаний

*Сущность и этапы развития КПД.* Строго говоря, к ним можно отнести любую политическую организацию, формально не входящую в состав какой-либо партии и не поддерживающую конкретного кандидата, но затрачивающую определенные средства, чтобы воздействовать на результаты избирательной кампании. КПД отличаются от партии две главные особенности: 1) они не выдвигают своих кандидатов и не вносят их в избирательные списки под своим логотипом; 2) их в первую очередь интересует политический курс, проводимый тем или иным высокопоставленным должностным лицом, а не то, под эгидой какой

**ВСТАВКА 10.3****«Горячая десятка» КПД, затративших наибольшие средства на избирательные кампании 1995–1996 гг.**

Место	Название организации	Затраченные средства (в долларах)
1	«Список Эмили»	12 494 230
2	Независимый демократически-республиканский Комитет образования избирателей	9 931 244
3	Фонд политической победы Национальной стрелковой ассоциации	6 642 288
4	КПД Национальной ассоциации судебных адвокатов	5 084 785
5	КПД Национальной ассоциации работников просвещения	5 031 657
6	Компания «Америка»	4 491 926
7	Американская федерация служащих штатов, округов и муниципалитетов «НАРОД»	4 307 967
8	КПД Американской ассоциации медицинских работников	4 133 528
9	Программа действий добровольных политических активистов местных отделений Объединенного профсоюза рабочих автомобильной и авиакосмической промышленности и сельскохозяйственного машиностроения	3 955 068
10	Внепартийная политическая лига рабочих машиностроительной промышленности	3 615 292

партии он выступает. Исходя из этого, они обычно оказывают поддержку кандидатам от обеих основных партий, склонных решить те политические проблемы, которые представляются КПД приоритетными (вставка 10.3).

Подобные организации действуют в США, по крайней мере, со времен Гражданской войны, и некоторые из них добились значительных успехов. К примеру, «Антисалунная Лига» была основана в 1893 г.

для поддержки тех баллотирующихся в конгресс кандидатов от Демократической и Республиканской партий, которые стремились принять поправку к конституции о запрете производства и продажи алкогольной продукции. Многие историки убеждены, что именно благодаря ей (если тут есть за что благодарить) была принята в 1919 г. Восемнадцатая поправка, вводящая в Америке «сухой закон». Одной из самых влиятельных организаций во второй половине XX в. стал Комитет политического образования, созданный при Американской федерации труда и конгрессе производственных профсоюзов (АФТ/КПП), поставивший миллионы долларов и тысячи агитаторов на службу кандидатам (главным образом, но не исключительно от Демократической партии), которые поддерживали идеи организованного труда.

Своего наибольшего расцвета КПД достигли после 1974 г. в результате неожиданных (и для многих нежелательных) последствий, которые возымели принятые тогда поправки к Закону о федеральных избирательных кампаниях. Эти поправки определили довольно жесткий максимум на те суммы, которые могли направлять в поддержку кандидатов или партий частные лица, и одновременно повысили лимиты для коллективных пожертвований. Кроме того, хотя поправки запрещали профсоюзам и корпорациям напрямую финансировать избирательные кампании, им разрешалось спонсировать КПД, а те имели право субсидировать избирательные кампании с условием, что фонды образуются от средств, поступающих от добровольных пожертвований частных лиц, а не от прямых перечислений со счетов профсоюзов и бизнес-корпораций.

Определяя конституционность этих норм, Верховный Суд в своем постановлении подтвердил ограничения, введенные на прямые пожертвования, но признал, что лимитирование тех средств, которыми частное лицо или организация имеет право поддержать кандидата (распространением в печатных и электронных СМИ политической рекламы, не контролируемой кандидатами или партиями), является нарушением Первой поправки к конституции, т.е. нарушением свободы слова [36].

Подобные изменения в духе и букве законов, определяющих финансирование избирательных кампаний, показали наиболее активным группам интересов, что наилучшим средством влияния на исход выборов будет создание КПД, чем они и занялись. В 1974 г. на всеобщих выборах действовали только 608 КПД, а к 1994 г. их число возросло до 3 954.

**Современное положение КПД.** В настоящее время каждый комитет должен зарегистрироваться в Федеральной избирательной комиссии и регулярно представлять туда сведения о том, кто и какую сумму внес на его счета, в поддержку какого кандидата были направлены эти средства, а также о том, сколько без учета пожертвований затратил данный КПД на проведение избирательной кампании. Частные лица могут вносить в КПД не более 5 000 долларов в год и не более

25 000 долларов — в поддержку всех кандидатов, партий и КПД. КПД имеет право пожертвовать в пользу определенного кандидата 5 000 долларов на предварительных/первичных выборах и такую же сумму — на всеобщих выборах. Общая сумма, которая может быть пожертвована всем кандидатам или предвыборным партийным комитетам, не лимитируется. Нет ограничений и на средства, направленные определенному кандидату или партии, пока получатели не сообщили, как именно они ими распорядились.

Хотя многие КПД до известной степени принимают участие в президентской избирательной кампании, финансируется она в основном из федерального бюджета. И потому КПД наиболее значительную долю пожертвований направляют на избирательные кампании в сенат и конгресс; по некоторым оценкам, эта доля составляет около 30% [37].

*Основные виды КПД.* Наиболее значительные КПД можно разделить на три основные категории:

1. *КПД, преследующие узкоматериальные интересы:* они заняты в основном финансированием кандидатов, которые при благоприятном исходе выборов будут обеспечивать законодательную поддержку определенному предприятию или виду предприятий. Например, собственные КПД создают такие корпорации, как «Крайслер», «Кока-Кола», «Дженерал Электрик», «Дженерал Моторс», «Тексако», и такие профсоюзы, как Американская федерация учителей, Ассоциация авиапилотов, Американская федерация служащих штатов, округов и муниципалитетов. Кроме того, многие КПД представляют интересы целых отраслей промышленности: например, КПД «Даллас Энерджи» (нефть), Эдисоновский Институт (электроэнергия), Национальная ассоциация вещателей (радио и телевидение).

2. *КПД, поддерживающие кандидатов, которые будут отстаивать строго определенный и нематериальный вопрос,* например: Национальная лига «Право на аборт» (возможность выбора) и Национальный комитет «Приверженность жизни» (запрещение абортов) заняты исключительно этим вопросом, а Национальная стрелковая ассоциация и «Хэндган Контрол, Инк.» сосредоточены на проблеме контроля над продажей оружия.

3. *Идеологические КПД:* и наконец, многие КПД поддерживают кандидатов, неукоснительно придерживающихся либеральных или консервативных принципов. Среди КПД либеральной ориентации — Национальный комитет за эффективный конгресс и Политический комитет женщин Голливуда. На консервативных позициях стоят Национальный консервативный КПД и Консервативный комитет «Победа».

## Группы давления и лобби

*Тактика лоббирующих групп.* Еще один способ, с помощью которого КПД отстаивают свои интересы, — это лоббирование через их

представителей в администрации. Тактика заключается в том, чтобы склонить правительственных чиновников к поддержке таких действий (включая административные, судебные и законодательные), которые благоприятствовали бы тем или иным группам, и к блокированию таких, которые идут вразрез с целями этих групп.

Во времена «проклятого прошлого» для того, чтобы заставить членов конгресса проголосовать нужным образом, группы давления часто использовали прямой подкуп либо наличными деньгами, либо гарантией предоставления хорошо оплачиваемой должности по истечении срока депутатских полномочий. Подкуп должностных лиц случается, к сожалению, и сейчас, но законы против коррупции весьма суровы, а сотрудники масс-медиа, проводя собственные расследования, уличают взяточников. В связи с этим и представители групп давления, и должностные лица то ли пришли к выводу, что давать и получать взятки слишком безнравственно, то ли осознали, что это чересчур рискованно, то ли сыграла свою роль комбинация этих факторов, но случаи взяточничества стали крайне редки.

Лоббисты сменили тактику и теперь действуют главным образом методом *убеждения* — разъясняя членам конгресса (и сотрудникам их аппарата, играющим ключевую роль в том, какое решение будет принято их «патронами»), что законопроект, проведения которого они добиваются, послужит на благо государства и жителей данного округа или штата. В конечном итоге почти все парламентарии считают, что их работа заключается в том, чтобы принести как можно больше пользы жителям своего избирательного округа, и, поскольку именно от них (а не от всего народа США) зависит, будет ли конгрессмен или сенатор переизбран на новый срок, их реакция и заботит парламентария в первую очередь. Поэтому лоббисты, какие бы цели они ни преследовали, стараются найти самые красноречивые доказательства и неотразимые аргументы, дабы убедить конгрессмена, что действия, предлагаемые их группой, послужат всеобщему благу — и жителей данного избирательного округа, и самого парламентария, и всей страны в целом. Лоббисты, работающие на группу интересов, имеющую также и КПД, могут заявить конгрессмену, что в случае его отказа они будут на следующих выборах финансировать его соперника. Как это ни удивительно, но лоббисты и функционеры КПД действуют в большинстве случаев совершенно независимо друг от друга, и лоббисты направляют свои основные усилия на убеждение уже избранных конгрессменов или сенаторов.

*Другие методы.* Хотя американские группы интересов чаще всего применяют такие методы, как обеспечение своему кандидату победы на выборах или лоббирование, они не чуждаются и тактики, находящей себе широкое применение в других странах, — массовой политической пропаганды, забастовок и бойкотов, ненасильственных акций гражданского неповиновения, а иногда и насилия. Есть, впрочем,

и тактика, распространенная прежде всего в Соединенных Штатах, — это судебная тяжба, затеваемая в политических целях. Токвиль писал в 1835 г.: «Едва ли найдется в Соединенных Штатах такой политический вопрос, который рано или поздно не решался бы в суде» [38]. По наблюдению политологов Бенджамина Гинсберга и Мартина Шефтера, количество гражданских исков, ежегодно подаваемых в федеральные окружные суды, возросло с 1955 по 1985 г. с 50 000 до 250 000. Вышеуказанные исследователи полагают, что в числе прочего причиной такого неимоверного увеличения количества судебных дел является рост численности групп интересов, не достигших своих целей на выборах и в лоббировании и потому стремящихся компенсировать свои потери путем судебного разбирательства.

Правозащитные группы благодаря успешно проведенным процессам в федеральных судах добились изменений в системе школьного образования, существовавшей в южных штатах, вынудили пойти на уступки правительства штатов и муниципальные власти и реформировать ряд положений законодательства. Организации, занимающиеся охраной окружающей среды, через суд сумели воспрепятствовать строительству скоростных автомагистралей и плотин, которое не только губительно сказалось бы на экологической обстановке, но и принесло бы огромные прибыли их политическим соперникам. Женские организации опротестовали в суде принятые в нескольких штатах законы, запрещающие аборт, и дискриминационные положения, регулирующие прием женщин на работу [39].

Консервативные группы в свою очередь стремятся доказать, что не реже либералов и феминисток прибегают к покровительству Верховного Суда и других федеральных судов. Нас не должно удивлять, что в США группы интересов используют подобную тактику чаще, нежели в любом другом демократическом государстве, ибо широкое распространение судебной защиты своих прав — это одна из самых характерных примет американской политической культуры.

Но важнейшей особенностью того, как формулируются и суммируются интересы в США, является «партийная среда», в которой это происходит. В большинстве других демократических стран группы интересов имеют дело непосредственно с политическими партиями (более того, определенные группы интересов непосредственно ассоциируются с определенными партиями: британские профсоюзы — с Лейбористской партией; ассоциации бизнесменов и крестьян — с Австрийской Народной партией). Главная их задача — убедить партии, которые они поддерживают, что их требования должны быть включены в партийные программы в числе важнейших и самых приоритетных и выполнены правительством в первую очередь.

В Америке же политические партии настолько слабее и слово их в формировании политического процесса весит так мало, что группы интересов действуют, как правило, не внутри, а «снаружи» партий, почти не тревожась о том, пойдут ли эти их действия им на пользу или будут во вред. Например, в 1980 г. Национальная организация женщин (НОЖ) так успешно боролась за власть в Демократической партии, что это не дало партии возможности избрать кандидата в президенты страны, который возражал бы против поправки о равных правах для женщин. В 1984 г. НОЖ заявила, что не станет поддерживать общенациональный партийный список, если только на пост вице-президента не будет выдвинута женщина. (В итоге кандидатом выдвинули Джеральдин Ферраро.) На выборах 1996 г. КПД под названием «Список Эмили», поддерживающий кандидатуры женщин, потратил на избирательные кампании разного уровня рекордную для отдельно комитета сумму в 12 494 230 долларов [40].

Сказанное в полной мере относится и к Республиканской партии. До 1994 г. многие КПД, состоящие из представителей бизнеса, значительно щедрее финансировали избирательные кампании демократов, чем их соперников-республиканцев, несмотря на то, что политическая идеология республиканцев гораздо ближе бизнесменам. Республиканские лидеры, расценивая это как измену своей партии и консервативным принципам, горько сетовали на такую практику до тех пор, пока Дуг Томпсон, руководитель Национальной ассоциации риэлторов, не отверг эти жалобы и не сформулировал приоритеты своего КПД:

У нас — особые интересы. Они сосредоточены на недвижимости и на жилищном строительстве. Это не борьба за разрешение или запрещение абортов или за то, чтобы зарплата была не ниже такого-то минимума. Члены нашего комитета требуют гораздо большей степени открытости и ответственности. Давно минули те золотые времена, когда мы швыряли деньги в черную дыру под названием «соперничающие кандидаты». Ныне требования, которые мы предъявляем к финансированию, осуществляемому КПД, предельно просты: «Хватит субсидировать тех, кто проигрывает» [41].

После выборов 1994 г. республиканцы вместе с большинством в конгрессе стали получать и большие, нежели демократы, пожертвования от КПД, поскольку те имели основания рассчитывать на них. Подводя итог, скажем, что формулирование и отстаивание интересов в США во многих отношениях отличаются от аналогичных процессов в других государствах, поскольку и американские партии совсем непохожи на политические структуры других стран.

## Своеобразие американских политических партий

## Двухпартийная система

В Америке практически в чистом виде существует двухпартийная система, т.е. две крупнейшие партии соперничают друг с другом «на равных», в совокупности получая на выборах почти все голоса [42]. Единственным заметным исключением с 1932 г. стали президентские выборы 1992 г., когда независимый кандидат Росс Перо набрал 19% голосов (демократ Билл Клинтон — 43%, а поддерживаемый республиканцами Джордж Буш — 38%). На выборах 1996 г. Перо выступал в качестве кандидата от им же созданной Партии реформ, но процент проголосовавших за него на этот раз снизился до 8,6 [43].

Помимо Перо, демократа Клинтон и республиканца Буша, на выборах 1996 г. в президенты Соединенных Штатов баллотировались кандидаты еще от 18 партий, набравшие в общей сложности 1,6% голосов. После выборов в конгресс (1996) все 100 членов сената и 434 из 435 членов палаты представителей были либо республиканцами, либо демократами (табл. 10.4). (Социалист Бернард Сандерс оказался первым с 1954 г. представителем «третьей силы» в обеих палатах. Впервые он был избран в конгресс в 1990 г. и затем переизбирался в 1992, 1994, 1996 и 1998 гг.)

## Различия между основными партиями

Многие зарубежные исследователи (да и немалое число американских) часто задаются вопросом: «В чем различие между Республиканской и Демократической партиями?» Не менее часто звучит ответ: «Ни в чем. Эти партии, как бутылки с разными наклейками, но обе одинаково пустые». Более корректным явилось бы следующее суждение: при отсутствии всеобъемлющего идеологического принципа или однозначного политического приоритета, которых единодушно придерживались бы демократы и которые столь же дружно отвергались бы республиканцами, существует тем не менее целый ряд аспектов, по которым большинство демократов отличаются от большинства республиканцев. Мы укажем лишь на два: во-первых, это наличие социальной структуры так называемых «идентификаторов», т.е. тех, кто отличает одну партию от другой и утверждает, что до известной степени предпочитает одну другой; и, во-вторых, вопросы, по которым мнение большинства демократов не совпадает с мнением большинства республиканцев.

Как следует из рис. 10.4, демократов поддерживает большее количество женщин, чем мужчин, чернокожих — чем белых, людей с низким уровнем доходов и образования — чем людей с высоким статусом. Если не считать практически полного неприятия республиканцев афро-американцами, то обе партии получают значительную поддержку от всех крупных демографических групп. В отличие от ситуации

## Результаты президентских выборов 1996 г.

Число голосов	Кандидаты в президенты и вице-президенты	Партия
47 402 357	Билл Клинтон и Ал Гор	Демократическая
39 198 755	Боб Доул и Джек Кемп	Республиканская
8 085 402	Росс Перо и Пэт Чоат	Партия реформ
685 040	Ральф Надер и Уайнона ЛаДьюк	«Зеленые»
485 798	Гарри Броун и Джо Йоргенсен	Либертариистская
184 658	Говард Филипс и Герберт Титус	«Налогоплательщики США»
113 668	Джон Хейджлин и Майк Томпкинс	«Естественное право»
29 083	Моника Мурхед и Глогия Ла Рива	«Рабочий мир»
25 332	Марша Фейнланд и Кэйт МакКлэтчи	«Мир и свобода»
8 930	Чарльз Коллинз и Розмари Гимарра	Независимые кандидаты
8 476	Джеймс Харрис и Лаура Гарса	«Рабочие-социалисты»
5 378	Деннис Перон и Арлин Д. Труутт-мл.	«Простые люди»
4 708	Мери Кал Холлис и Эрик Честер	Социалистическая
2 438	Джером Уайт и Фред Мазеллс	«Социалистическое равенство»
1 847	Дайан Билл Темплин и Гэри Ван Хорн	«Американская»
1 298	Эрл Ф. Додж и Рэйчел Б. Келли	Партия сторонников «сухого закона»
1 101	А. Питер Крейн и Конни Чендлер	Независимые кандидаты
932	Ральф Форбс и Про-Лайф Андерсон	«Америка — прежде всего»
787	Джон Бирренбах и Джордж МакМагон	Независимый. «Простые люди»
752	Изабел Мастерс и Ширли Джин Мастерс	«Оглядывающиеся на прошлое»
408	Стив Майкл и Энн Нортроп	Независимые кандидаты
25 118	Голоса, поданные за кандидатов, не внесенных в списки	
5 608	Против всех	
98 227 852	ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО	

Источник: Richard M. Scammon, Alica V. McGillivray, and Rhodes Cook, American Votes 22 (Washington: Congressional Quarterly, 1998), p. 8.

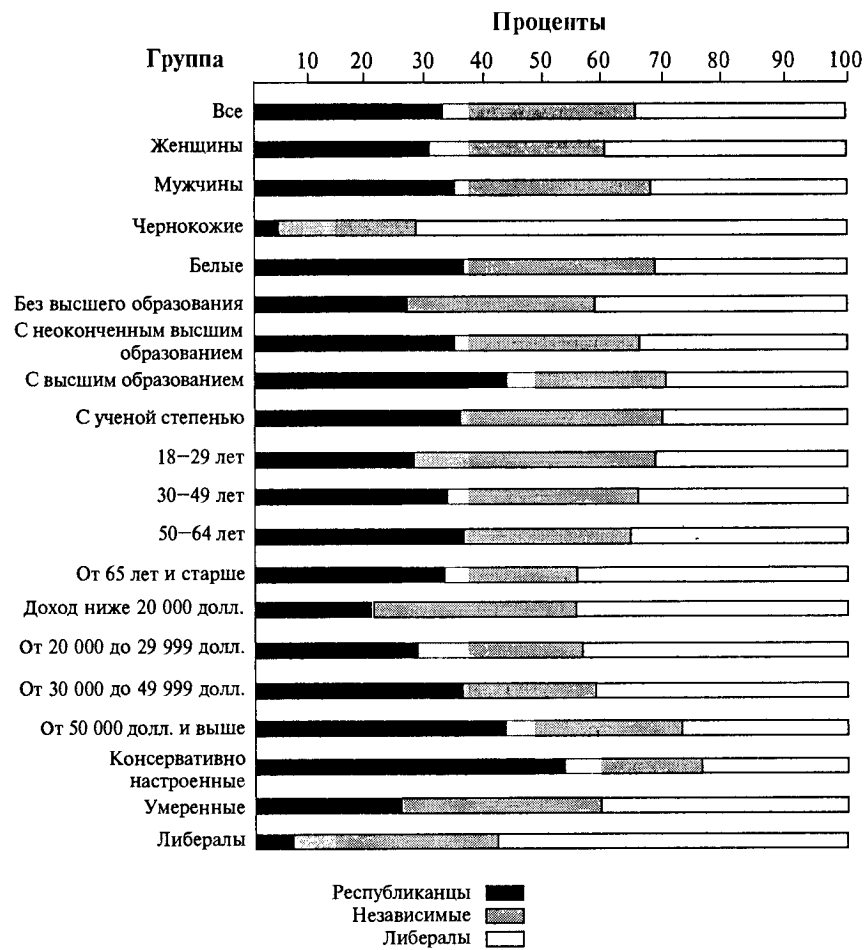


Рис. 10.4. Социальная структура электората двух ведущих партий. 1996 г.

в других странах, ни та, ни другая партия не представляют исключительных интересов фермеров, или промышленных рабочих, или членов определенной этнической или языковой группы.

Если оперировать идеологическими категориями, можно сказать, что обе партии пользуются поддержкой определенной части либерально настроенных граждан и определенной части консерваторов, хотя в Демократической партии процент либералов выше, чем в Республиканской, которой традиционно симпатизируют консерваторы. Подобное соотношение наблюдается и при анализе партийного состава конгресса, о чем свидетельствуют результаты голосования по ряду важных вопросов в обеих палатах в период с 1993 по 1996 г. (табл. 10.5). Эти

Таблица 10.5

Распределение голосов при голосовании в конгрессе, 1993—1998 гг.

	Республиканцы		Демократы		Индекс партийной солидарности
	либерально	консервативно	либерально	консервативно	
Палата представителей	14	237	146	21	74
Регистрация избирателя	101	157	163	11	88
Одновременно с выдачей водительских прав	30	165	226	4	96
Предоставление гомосексуалистам права служить в вооруженных силах	70	121	215	15	86
Реформа системы социальной защиты	56	130	183	42	62
Преодоление президентского вето на законопроект, запрещающий аборт					
Отклонение законопроекта, запрещающего иметь в частном пользовании тяжелое стрелковое оружие					

Внесение в конституцию поправки о сбалансированном бюджете	99	151	20	172	1	98
Признание президента Клинтона виновным в клятвопреступлении	5	223	98	200	5	98
Признание президента Клинтона виновным в том, что он чинил препятствия отправлению правосудия	12	216	95	199	5	98
Сенат						
«Билль Брэди» о нарезном оружии	8	47	70	28	16	28
Отклонение принятого палатой представителей законопроекта о выделении средств на аборт						
для неимущих женщин	21	34	24	38	6	72
Регистрация избирателя одновременно с выдачей водительских прав	0	56	100	36	6	70
Реформа системы социального вспомоществования	1	51	96	23	23	0
Законопроект о борьбе с преступностью	2	54	92	36	7	68

данные показывают, что и в сенате, и в палате представителей среди членов Демократической партии преобладают либералы, тогда как в Республиканской партии — консерваторы, хотя при голосовании по большинству вопросов некоторые демократы оказываются на консервативных позициях, а иные республиканцы — на позициях либеральных.

Суть разногласий в самом общем виде сводится к следующему: демократы считают, что правительство при решении стоящих перед государством задач должно играть активную и важную роль, в то время как республиканцы согласны с высказыванием Рональда Рейгана: «Большое правительство порождает большие проблемы». Так, большинство демократов считают необходимым ввести более высокий уровень бюджетных выплат на пособия бедным и бездомным, на развитие образования, здравоохранения, муниципального жилищного строительства и т.п. Демократы придерживаются мнения, что правительство должно в минимальной степени вторгаться в моральную, интеллектуальную, религиозную сферы жизни своих граждан, а республиканцы отводят ему большую роль, полагая, что в его компетенции — и запрет на демонстрацию непристойных фильмов, и введение обязательной молитвы в средних школах.

Демократы больше склонны к равенству, чем республиканцы, которые призывают к поддержке мер, направленных на создание общества равных возможностей, где все граждане получают одинаковые шансы в честной борьбе добиться материального благополучия и других приятных вещей. Демократы же отстаивают концепцию «равных стартовых условий» — все граждане получают гарантированный минимум материальных благ даже в том случае, если не могут завоевать их благодаря собственным усилиям.

Несмотря на то что *внутри* каждой из двух ведущих партий США различия в идеологии и политических приоритетах выражены сильнее, чем в партиях большинства других стран, между лидерами и электоратом Республиканской и Демократической партий все же существует достаточно различий, чтобы избиратели смогли сделать сознательный выбор и проголосовать за определенный политический курс и лидера.

### Децентрализованная организация

В большинстве демократических стран политические партии организованы по принципу иерархии — находящиеся на самом веру национальный лидер и центральная организация руководят деятельностью местных и региональных отделений. Строение ведущих американских партий — Демократической и Республиканской — резко отличается от этой системы и представляет собой, по меткому выражению Сэмюэла Эльдерсвелда, стратархию [44]. Это значит, что вла-

стные возможности их комитетов на федеральном уровне, на уровнях штата и местном весьма ограничены и в юридическом и во внеюридическом смысле. Более того, партийные комитеты на каждом уровне имеют и законодательные, и исполнительные органы, обладающие равными правами.

Например, на федеральном уровне и демократы, и республиканцы имеют и президентскую, и парламентскую партии. Партия, представитель которой становится президентом, состоит из президента, национального комитета, его председателя и национальных советов по выдвижению кандидатур на выборные должности. До тех пор, пока выдвинутый партией кандидат не избран президентом, у нее нет повсеместно признанного лидера.

Обе партии в обеих палатах Конгресса имеют свои фракции, куда входят все члены партии, относящиеся к данной палате (это соответствует тому, что в большинстве демократических стран называется парламентской партией). Лидер фракции избирается и является главным координатором законодательной деятельности партии, который определяет ее тактику и стратегию. Комитет по политике дает лидеру и фракции рекомендации по наиболее значительным вопросам законодательства и проведения нужного политического курса. Также избираются партийные парламентские представители, которые служат каналами информации между лидером и рядовыми членами фракции. Избирательные комитеты создаются для сбора пожертвований и для распределения средств между кандидатами, баллотирующимися в ту или иную палату Конгресса.

Необходимо подчеркнуть, что у президентской партии мало официальных контактов с парламентской партией и малейшая попытка президента (не говоря уж о национальном комитете или национальном председателе) повлиять на процесс избрания ее лидера или определения политического курса на ближайшую или долговременную перспективу отвергается и осуждается как «постороннее вмешательство». С другой стороны, когда в 1998–1999 гг. происходил процесс импичмента президента-демократа Клинтона, большинство республиканцев прилагали все усилия, чтобы он был признан виновным в инкриминируемом ему преступлении и отстранен от должности, тогда как большинство демократов поддерживали его.

На уровне штата каждая из партий подразделяется на губернаторскую и законодательную. Первая состоит из губернатора (вторая не имеет общепризнанного лидера), центрального комитета, председателя и собраний. Законодательная партия, как и парламентская, состоит из членов фракций, их лидеров, политических комитетов и парламентских партийных организаторов. Однако одна партия не имеет перевеса над другой, и национальные партии не могут распоряжаться деятельностью партий штатов, они не находятся выше их по иерархии и не управляют ими.

На местном уровне существуют окружные, городские, районные и участковые комитеты. В большинстве штатов местные партийные комитеты де-факто и де-юре независимы от центральных и региональных партийных структур, образуя, таким образом, третий «слой», который так же не подчиняется региональным структурам, как те — структурам национальным.

Американские партийные организации — и в этом их резкое отличие от партийных систем, имеющих практически во всем мире, — представляют собой конгломерат сотен распределенных по различным «стратам» лидеров и комитетов, ни один из которых не наделен властью распоряжаться другими структурами даже в своей собственной страте или обязанностью повиноваться им, не говоря уж о структурах, находящихся в других штатах.

### Низкий уровень сплоченности

Парламентская система в большинстве современных демократических стран отличается высокой степенью партийной солидарности. Этот термин определяет, насколько единодушно голосуют члены законодательной партии по тем или иным политическим вопросам. Разумеется, есть и воздержавшиеся, и те, кто решается голосовать вразрез с волей партийных лидеров, и в некоторых странах их число за последние годы, хотя и медленно, но даже возрастает. Но все же это по большей части остается отклонением от нормы, норма же состоит в том, что все члены парламентских партий по большинству законопроектов голосуют солидарно и в соответствии с установками своих лидеров.

Однако в Соединенных Штатах солидарное голосование в палатах конгресса, когда все демократы голосуют «за», а республиканцы — «против» (или наоборот), происходит лишь по так называемым организационным вопросам — при выборах спикера палаты представителей, председателя сената, председателей основных комитетов и комиссий. По всем иным вопросам конгрессмены редко бывают единодушны.

Данные, приведенные в табл. 10.6, свидетельствуют о том, что степень партийной солидарности обычно бывает выше у демократов-конгрессменов, чем у демократов-сенаторов, и еще выше — у конгрессменов-республиканцев, нежели у их однопартийцев из сената. По некоторым вопросам этот уровень даже приближается к уровню, нормальному для большинства демократических стран: например, демократы-конгрессмены проявили высокую сплоченность при голосовании о необходимости зарегистрировать избирателя при выдаче ему водительского удостоверения, а республиканцы — при голосовании законопроекта о реформе системы социальной защиты и о внесении в конституцию поправки о сбалансированном бюджете. Вместе с тем



демократы не проявили должной сплоченности, когда зашла речь о том, принимать ли гомосексуалистов на военную службу, или когда нужно было преодолеть вето президента Клинтона на законопроект, запрещающий аборт.

Из этого следует, что обе представленные в конгрессе США партии обладают известной долей сплоченности, которая возрастает при голосовании по таким вопросам, как совершенствование социальной сферы, увеличение бюджетных ассигнований на оборону, меры по регулированию бизнеса: в этих случаях обычно демократы в преобладающем большинстве, но не единогласно, голосуют «за», а республиканцы в преобладающем большинстве, но не единогласно — «против». Однако по вопросам, затрагивающим партийную идеологию (это прежде всего вопросы морали — аборт, смертная казнь, борьба с распространением порнографии), голоса в обеих партиях разделяются приблизительно поровну. По сравнению с ведущими партиями в большинстве демократических стран мира американские конгрессмены гораздо реже голосуют солидарно.

Это обстоятельство сильно сказывается на той роли, которую американские политические партии играют в процессе выработки политического курса (о чем будет сказано ниже). Объясняется же оно несколькими причинами, и самой значительной из них является то, что лидеры демократов и республиканцев крайне скупо наделены властными полномочиями и возможностью установить жесткую партийную дисциплину.

### Слабая дисциплина

В распоряжении лидеров крупных партий почти всех демократических государств мира имеется целый набор средств, позволяющих сделать так, чтобы законодатель, выступающий «под знаменами» партии, поддерживал ее политику и проводил ее в национальном парламенте. Например, они могут намекнуть, что парламентарий, чересчур часто голосующий вразрез с партийными установками, никогда не получит министерский портфель или другую престижную и ответственную должность. Если и это не помогает образумить «смутьяна», лидеры могут и вовсе исключить его из фракции. Во многих партиях многих стран мира лидеры наделены правом пойти на крайнюю меру — признать номинацию недействительной, т.е. объявить, что «раскольник» больше не является кандидатом, официально выдвинутым партией на ближайшие выборы.

В Израиле, например, весь список партийных кандидатов в кнессет (парламент) составляется узкой группой партийных лидеров, которые, кроме того, определяют, у кого из претендентов есть предпочтительные шансы получить депутатский мандат. Из соображений корректности и благоразумия эти лидеры могут выслушать рекомендации

региональных и местных руководителей, но обладают неоспоримым правом отменить выдвижение взбунтовавшегося члена своей партии. Ведущие политические партии в Индии, Италии, Нидерландах, Шри-Ланке, Японии действуют практически по той же самой схеме.

В Британии кандидаты в парламент от Консервативной и Лейбористской партий отбираются низовыми организациями в избирательных округах. Тем не менее никто из них не может быть объявлен официальным кандидатом от той или иной партии, пока его не утвердил национальный комитет партии. Партии обычно очень осмотрительно используют свое право вето, но низовые организации знают, что, если отобранный ими кандидат чем-либо не устроит «центр», им придется искать другого, а потому они почти всегда выдвигают лицо, которое заведомо окажется «проходным» и приемлемым для партийных лидеров. Схожие с этой системы существуют и в других странах.

Однако Соединенные Штаты являют собой разительный контраст подобному положению: там каждый, кто победил на партийных *праймериз* в конгресс или сенат в любом избирательном округе или штате, автоматически становится законным кандидатом на ту или иную должность. Отменить выдвижение не вправе никто. В американской истории был памятный случай — так называемая «чистка 1938 года», когда Франклин Делано Рузвельт, национальный лидер демократов, пользовавшийся необыкновенной популярностью и обладавший огромным влиянием, попытался вмешаться в процесс предварительных первичных выборов, проходивших в нескольких штатах, чтобы не допустить повторного выдвижения сенаторов-демократов, которые активно противодействовали его «новому курсу». Из 13 попыток, принятых президентом, 12 провалились. С тех пор возникло, укрепилось и широко распространилось убеждение в том, что любое поповление национального партийного лидера повлиять на отбор кандидатов, проводимый на региональном или местном уровне, окончится неудачей.

Президенты и лидеры их партий в конгрессе могут обратиться к своим однопартийцам с просьбой поддержать те или иные начинания правительства — это делается во имя партийной лояльности и/или для того, чтобы партия получила большие шансы победить на ближайших выборах, а также и для того, чтобы она не попала в глупое положение. И большинство членов конгресса идут на это, сколь бы вески ни были их основания поступить иначе. Так или иначе, но в отличие от партийных лидеров в других странах, ни президент США, ни руководители его партии в конгрессе не обладают достаточно эффективными властными полномочиями, с помощью которых они могли бы заставить членов своей партии голосовать вопреки их убеждениям или вопреки интересам и воле их избирателей.

## Особые последствия: разделенная партийная власть

В странах парламентской демократии невозможно такое положение, когда одна партия контролирует законодательную ветвь власти, а другая — исполнительную. Если парламент отказывается принять требования правительства, либо оно подает в отставку и тогда на его место приходит другое, удовлетворяющее парламент, либо парламент объявляется распушенным, то назначаются новые выборы и формируется новый кабинет, имеющий поддержку нового парламентского большинства. Возникающий по какому-либо значительному политическому вопросу конфликт между парламентским большинством и кабинетом министров продолжается, таким образом, очень недолго.

В Соединенных Штатах все обстоит иначе: разделение властей, различные сроки пребывания в должности и различные условия выборов президента, членов палаты представителей и сенаторов позволяют одной партии контролировать президента, а другой — одну или обе палаты конгресса. Насколько часто подобное происходит в действительности? С 1832 г. (когда, по мнению большинства историков, и возникли современные избирательные и партийные системы) по 1998 г. в США прошли 84 кампании по выборам президента и членов конгресса. Каждая из них могла привести к тому, что контроль над правительством осуществляла бы только одна партия или обе партии вместе. На самом же деле лишь 52 кампании (62%) приводили к объединенному контролю и 32 кампании (38%) — к «разделенному» контролю (рис. 10.5).

Еще большего внимания заслуживает следующее обстоятельство: после смерти Франклина Д. Рузвельта фрагментация власти осуществлялась столь часто, что, по мнению многих наблюдателей, стала нормой, а не исключением. С 1946 по 1998 г. состоялось 26 избирательных кампаний, но лишь 10 из них (38%) привели к созданию унифицированной власти (и президент, и большинство в конгрессе были демократами), а 16 (62%) — к разделенному правлению (президент — республиканец, а большинство в конгрессе принадлежит демократам).

Положение изменилось после выборов 1994 и 1996 гг., когда в Белый дом вселился демократ Билл Клинтон, а республиканцы стали контролировать обе палаты конгресса. В 1996 г. Клинтон был переизбран на второй срок, но и республиканцы не утратили контроль над конгрессом, подтвердив в 1998 г. свои полномочия.

Наиболее очевидной причиной подобной ситуации, которая невозможна в странах парламентской демократии, да и неведома им, является то обстоятельство, что глава исполнительной власти и члены обеих палат конгресса избираются, как мы знаем, отдельно и на различные сроки, причем избирательные округа «перекрывают» друг друга. Конституционная структура США, таким образом, позволяет американским гражданам «разделить список» кандидатов, т.е. избрать представителя одной партии президентом, а другой — членом конгресса.

Год	Конгресс	Президент
1948	демократический	Гарри С. Трумэн, демократ
1950	демократический	
1952	республиканский	Дуайт Д. Эйзенхауэр, республиканец
1954	демократический	
1956	демократический	
1958	демократический	
1960	демократический	Джон Ф. Кеннеди, демократ
1962	демократический	
1963	демократический	Линдон Б. Джонсон, демократ
1964	демократический	
1966	демократический	
1968	демократический	Ричард М. Никсон, республиканец
1970	демократический	
1972	демократический	
1973	демократический	Джеральд Р. Форд, республиканец
1974	демократический	
1976	демократический	Джеймс Э. Картер, демократ
1978	демократический	
1980	сенат — республиканский,	Рональд У. Рейган, республиканец
1982	палата представителей —	
1984	демократическая	
1986	демократический	
1988	демократический	Джордж Буш, республиканец
1990	демократический	
1992	демократический	Уильям Д. Клинтон, демократ
1994	республиканский	
1996	республиканский	
1998	республиканский	

Рис. 10.5. Партийный контроль над президентом и конгрессом, 1948–1998 гг.

Это объясняет, почему все чаще правящими становятся обе партии. На рис. 10.6 показана динамика этого процесса на материале всех президентских избирательных кампаний в период с 1952 по 1996 г., участники которых сообщали, что голосовали за представителя одной партии в качестве кандидата в президенты и за представителя другой — как за кандидата в члены конгресса. По этим данным можно судить, что тенденция к «двойному» голосованию неуклонно нарастала, и в 1996 г. число избирателей, проголосовавших таким образом, вдвое превысило число избирателей 1952 г.

Тем не менее разделенное правление не снижает (и не повышает) возможности федерального правительства проводить свою политическую линию. Тщательное исследование Дэвида Мэйхью свидетельствует, что количество наиболее значимых законопроектов, принятых с 1946 по 1990 г., не меняется в зависимости от того, разделена ли власть или унифицирована [45].

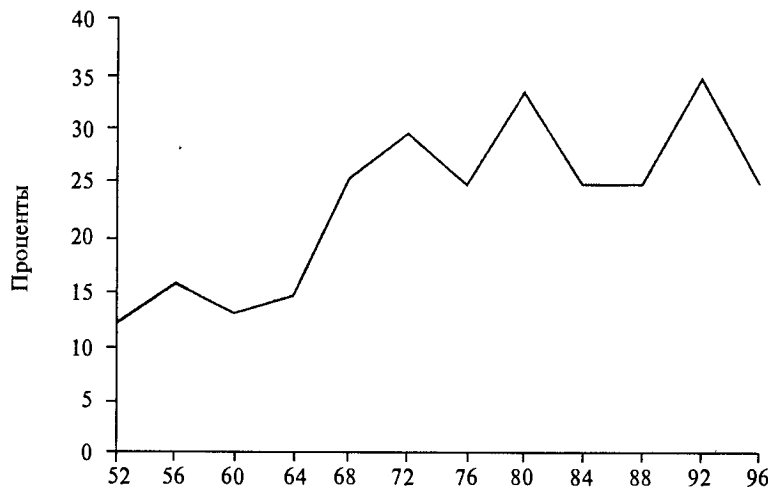


Рис. 10.6. Тенденция к «двойному» голосованию, 1952–1996 гг.

Источник: 1952–1996 American National Election Studies, Inter-university Consortium for Political and Social Research, University of Michigan.

## Политический курс. Разработка и проведение

Размышляя над особенностями проведения определенного политического курса в Соединенных Штатах, мы прежде всего должны иметь в виду, что конституция, в рамках которой идет этот процесс, была продуманно выстроена для того, чтобы не дать правительству творить зло, а не для того, чтобы ему было легче творить добро. И создатели американской конституции в самом деле стремились к созданию более эффективного национального правительства, нежели то, которое было предусмотрено статьями конфедерации. Однако формулирование, разработка, проведение эффективного, последовательного, действенного политического курса не было для них задачей первостепенной важности.

Они были убеждены, что государство ни при каких условиях не следует рассматривать как некое подобие любящей матери, делающей все необходимое, чтобы все ее дети были накормлены и здоровы. Не следует забывать, предостерегали они, что государство — это могущественный и опасный институт, созданный людьми, а людям свойственно ошибаться. Главная его цель и, можно сказать, единственное, что убедительно оправдывает и само его существование, и необходимость граждан подчиняться ему, — обеспечить каждому человеку дарованное ему Богом право на жизнь, свободу и собственность. Все, что власть делает помимо этого, значительно менее важно, а если она каким-то образом попирает эти основные права — неприемлемо.

«Отцы-основатели» верили: наилучший способ сделать государство достаточно сильным, чтобы оно могло защищать права своих граждан, но не до такой степени, чтобы нарушать их, — это распылить его власть между множеством различных ведомств и организаций: с помощью федерализма — между правительствами штатов и центральным, а внутри центрального правительства — системой разделения властей. Власть, учили они, должна быть раздроблена так, чтобы ни один из ее фрагментов никогда не смог в собственных интересах и за счет всех остальных взять всю ее целиком [46].

В полном соответствии со своими взглядами они не считали непоправимым провалом безвыходные положения, в которые будет попадать правительство из-за того, что одни части его системы блокируются другими, и пребывали в уверенности, что этих положений можно будет избежать или своевременно выйти из них. Скорее они были уверены, что эти патовые ситуации несравненно предпочтительней, чем если бы правительство действовало деспотически, не считаясь с интересами иных частей сообщества и не слушая возражений с их стороны. И, следовательно, теперь, когда противоборствующие интересы загоняют правительство в тупик, не давая ему эффективно справиться с такими проблемами, как бюджетный дефицит, внешний долг, рост преступности, несовершенство системы здравоохранения, финансирование избирательных кампаний, мы по крайней мере можем сказать, что процесс разработки и проведения политического курса в американском государстве проходит в полном соответствии с замыслом его основателей.

### Традиционные способы избежать безвыходных положений

«Здравый смысл и практическая сметка американцев нигде не проявляются с такой поразительной яркостью, как при преодолении бесчисленных трудностей, порожденных их Федеральной Конституцией», — писал Алексис де Токвиль [47]. И был прав. За время, минувшее с открытия первого конгресса, т.е. с 1789 г. до наших дней, американские граждане сумели осознать, что правительство Соединенных Штатов должно проводить какую-то политику, как бы опасно это ни было для прав человека. Оно должно регулировать торговлю международную и между штатами, увеличивать или сокращать денежный оборот, поддерживать взаимоотношения с иностранными государствами, взимать налоги, ассигновать бюджетные средства и т.д. По верному наблюдению Токвиля, американцы, несмотря на создаваемые конституционной системой препоны и на всеобъемлющую тягу к инерции, все же придумали, как следует добиваться проведения той или иной политики. Часть этих приемов и методов используется в «обычные времена», другая часть прибегается для крупных кризисных ситуаций.

*Благополучное время: объединение коалиций.* Осуществление политики происходит благодаря коалиционированию *ad hoc*, т.е. такой ситуации, когда различные группы интересов объединяются по какому-то одному определенному вопросу. Среди создателей коалиций — прежде всего должностные лица всех видов и рангов, включая президентов и их главных политических советников из числа сотрудников правительства и администрации Белого дома; главы правительственных и неправительственных ведомств и высокопоставленные служащие этих ведомств; федеральные судьи и их аппарат. Столь же активны, как они, а зачастую столь же влиятельны — «люди со стороны», главным образом лоббисты, представляющие основные организованные группы интересов и много поставившие на тот или иной результат политической деятельности. Несмотря на то что в каждом соперничестве есть победители и побежденные, особенность этой борьбы — в том, что здесь не бывает абсолютной победы или полного поражения: каждый участник коалиции получает какую-то часть того, на что претендует, и каждому удается избежать провала. Таков обычный результат [48].

Этот процесс вызывал и вызывает немало нареканий. Его критикуют за то, что достижение результата требует непомерных усилий, а сам результат обычно является противоречивым, бессмысленным, обреченным на постоянное дальнейшее совершенствование. Критиков также поражает, как трудно прекратить крупную политическую акцию: обычно коалиция, потерпев поражение на президентских выборах, немедленно «пытает счастья» на выборах в конгресс, а проиграв эти выборы, пытается проникнуть в бюрократические сферы, а осознав невозможность воздействовать в своих интересах на избираемых и назначаемых чиновников, старается заменить их «своими людьми», и наконец, после краха всех своих попыток, обращается в суд, чтобы затруднить или обесмыслить деятельность других коалиций.

Вот один из недавних примеров: коалиция, представлявшая интересы никарагуанских «контрас», не получив поддержки в конгрессе, занялась закулисными махинациями в Совете по национальной безопасности в целях получить необходимое финансирование. Другой пример: когда в 50-е годы движению за гражданские права не удалось убедить конгресс в необходимости запретить расовую сегрегацию в школах, оно обратилось в Верховный Суд и вскоре торжествовало победу — было принято эпохальное постановление по делу «Браун против Совета по образованию» (1954). Уже в наши времена коалиция феминисток и представителей сексуальных меньшинств, потерпев поражение на выборах, не сумев убедить избранных и назначенных чиновников, больше склонна обращаться в суд, чем капитулировать [49].

Нет сомнения, что формированию политического курса в США очень не хватает той упорядоченности, отчетливости и быстроты, которые свойственны аналогичным процессам в странах парламентской демократии благодаря слиянию властей и вследствие этого не-

возможности появления затяжных патовых ситуаций между ее законодательной и исполнительной ветвями. Однако нельзя отрицать, что и в США было принято и реализовано множество крупных общенациональных политических программ, причем целый ряд из них — вполне успешно. Здесь можно вспомнить и воплощение программы экономического развития, разработанной в 90-е годы XVIII в. Александром Гамильтоном; экспансию на Запад, предпринятую в XIX в.; абсорбцию миллионов иммигрантов и «Прогрессивные реформы» начала XX в.; неуклонное (хотя, быть может, и слишком медленное) выравнивание статуса афро-американцев, начавшееся с отмены рабства; решительный пересмотр налоговой системы, произошедший в 1986 г. Но даже в лучших своих проявлениях этот процесс всегда требовал много времени, и бывали в американской истории случаи, когда народ, опасаясь, что дело слишком затянется, использовал иной способ формирования политического курса.

*Кризисные эпохи: президентская диктатура.* В 1889 г. Джеймс Брайс писал:

В трудные времена огромная ответственность ложится на плечи того, кто одновременно является главнокомандующим и главой исполнительной власти. Авраам Линкольн обладал большей властью, чем какой-либо англичанин со времен Оливера Кромвеля. Да, во время Гражданской войны действие обычного законодательства было с определенной целью приостановлено. Но в подобных кризисах оно будет приостанавливаться таким же образом, что идет на пользу президенту, который становится чем-то вроде диктатора [50].

И в самом деле, в 1861 г., когда южные штаты начали процесс отделения, президент Линкольн предпринял ряд шагов, далеко выходящих за рамки обычного процесса формирования политического курса. Он издал несколько указов, которые приостанавливали действие предписаний\* при наборе добровольцев в американскую армию, в соответствии с которыми выделялись государственные средства на обеспечение их продовольствием, форменной одеждой и оружием, а затем принял поистине судьбоносное решение — направил продовольствие в Форт-Самтер, хотя и знал, что эта мера развяжет в стране гражданскую войну. Прodelав все это, он созвал сессию конгресса, сообщил о своих действиях и попросил, чтобы парламентарии, применив обратную силу закона, уполномочили его на это. Конгрессменам не оставалось ничего другого, как согласиться.

С тех пор президенты Соединенных Штатов, когда государственные интересы требовали безотлагательных действий, часто оказывались перед дилеммой — либо последовать примеру Линкольна и дей-

\* Предписание о представлении арестованного в суд для рассмотрения законности ареста. — *Прим. пер.*

ствовать на свой страх и риск, либо убедить конгресс в необходимости принять программу радикальных реформ, как поступил в 30-е годы Франклин Д. Рузвельт, когда уяснил, что без чрезвычайных мер экономика страны не выдержит потрясения «великой депрессии» и развалится.

Президенты чаще требуют предоставления чрезвычайных полномочий в кризисах, порожденных внешнеполитическими, а не внутренними обстоятельствами. Так было в 1950 г., когда президент Трумэн ввел войска в Корею, в 60-е годы, когда Кеннеди и Джонсон последовали его примеру по отношению к Вьетнаму, в 80-е и в начале 90-х годов, когда Буш посылал армейские контингенты в Панаму, Персидский залив и Сомали, а в 1994 г. Клинтон начал военные действия на Гаити и в 1995 г. — в Боснии. Принятый в 1974 г. Закон о военных полномочиях (*War Powers Act*) должен был урезать возможности президента предпринимать действия такого рода без одобрения их конгрессом, но цели своей не достиг. Нет ни малейших сомнений, что, когда случится очередной кризис, особенно внешнеполитический, президенты снова откажутся от обычных процедур формирования политического курса и будут поступать по собственному усмотрению.

Опыт корейской и вьетнамской войн ясно показывает, что «клапан президентской диктатуры» не может быть открыт в течение сколько-нибудь продолжительного времени. Он действует эффективно лишь в том случае, если действия президента быстро приводят к желанной цели, и американские войска с незначительными потерями выводятся спустя несколько недель после начала операции. Если же дело затягивается на месяцы и годы, требует огромных расходов и приводит к большим потерям среди американских военнослужащих и не сулит даже в перспективе «чистой победы» (в качестве наиболее убедительных примеров опять можно вспомнить Корею и Вьетнам), то президент в конце концов теряет поддержку избирателей и конгрессменов, а государство возвращается к прежней практике формирования политического курса. Как бы то ни было, лидер страны, вынужденный каждые четыре года отчитываться за свои действия на свободных выборах, едва ли может считаться диктатором.

## Проведение политики

### Экстрактивная политика

При рассмотрении вопроса об осуществлении политического курса США важно помнить, что речь идет о деятельности многих правительств, а не только того, что находится в Вашингтоне (федеральный округ Колумбия) [51]. В 1997 г. в Америке было свыше 87 000 правительственных структур, включая федеральное правительство, 50 шта-

тов, 3043 округа, 19 372 муниципалитета, 16 629 районов, 13 726 местных школьных участков и 34 683 особые округа, причем каждая из этих административных единиц обладает определенными конституционными и статусными полномочиями для проведения собственной политики [52].

И федеральное правительство извлекает из этих 87 453 структур наибольшую долю своих доходов — 69% всех налогов и 57% иных сборов из всех источников. Эта доля, разумеется, меньше той, которую получают правительства унитарных государств — таких, как Британия, Швеция и Япония, но больше, чем извлекается национальными правительствами любых федеративных систем, за исключением Австрии [53].

**Виды налогов.** В табл. 10.6 представлены основные виды налогов в процентном соотношении к общему доходу США и восьми других индустриально развитых государств (данные на 1994 г.). Из этого следует, что доля подоходного налога в США превышает аналогичные доли во всех странах, кроме Канады и Швеции. Налоги на социальное страхование, уплачиваемые и работодателями, и работниками, выше средних значений. Поступления от налогов с продаж и других сфер потребления ниже, чем где-либо еще (за исключением Японии). Отчасти это объясняется тем, что, в отличие от европейских правительств, администрация США не взимает налоги с продаж и налог на

Таблица 10.6

Основные виды налогов в процентном соотношении к общему доходу США и других государств (на 1994 г.)

	Подоходный налог	Налог на корпорации	Социальное страхование (работник)	Социальное страхование (работодатель)	Продажи и потребление	Особые товары
Британия	28,4	11,0	6,6	10,0	16,6	12,3
Канада	40,8	6,8	4,3	9,7	13,9	9,9
Франция	11,8	5,4	13,3	27,3	18,8	8,5
Германия	27,4	4,7	15,9	18,8	17,0	9,4
Италия	26,3	10,0	6,3	23,6	14,7	10,6
Япония	26,8	21,5	10,9	15,2	4,2	7,3
Нидерланды	24,7	7,6	23,5	7,9	16,5	7,5
Швеция	37,9	3,1	0,0	25,4	14,6	9,0
Соединенные Штаты	35,8	7,3	11,6	16,6	7,6	9,9

Источник: The American Almanac 1993–1994 (Washington: Bureau of the Census, 1994), table 1399, p. 857.

добавленную стоимость, предоставляя это правительствам большинства штатов. В соответствии с этой структура налогообложения в американской федеральной системе представляется в целом более прогрессивной (т.е. самое тяжелое бремя возлагается на тех, кто обладает максимальной возможностью платить), чем в большинстве (хотя и не во всех) стран мира.

**Налоговое бремя.** Американцы часто жалуются на тяжесть налогового бремени, и потому снижение налогов декларировалось в экономических программах и Рональда Рейгана, и Джорджа Буша (последний, впрочем, отказался от своего обещания не вводить новые налоги). Но насколько тяжело налоговое бремя американских граждан по сравнению с тем, которое несут граждане других высокоразвитых демократических государств?

Ответ зависит от способа измерения. В США налоговые поступления составляют 29% валового национального продукта (ВВП), и это — самый низкий показатель среди индустриальных стран (самый высокий — 56,9% — в Швеции). Более того, в США рост налогов с 1980 г. происходил медленнее, чем в любой другой демократической и развитой стране (на первом месте здесь опять же Швеция) [54]. И так, в сравнении с налоговыми системами большинства промышленно развитых демократий мира структура американского налогообложения является одной из самых прогрессивных, но дает меньшую часть ВВП.

### Дистрибутивная политика

**Расходы правительства США.** Из общих расходов всех американских правительственных структур на долю федерального правительства приходится больше половины (54,2%), а правительства штатов и местные дают соответственно 23,0% и 22,8%, т.е. приблизительно по четверти. Структура расходов на 1995–1996 гг. показана в рис. 10.7: 63% бюджета шло на внутренние социальные нужды, 18% — на оборону и связанные с ней области, 15% — на обслуживание государственного долга.

Из всех демократических государств мира только Израиль расходует на оборону большую, чем США, долю своего бюджета (в некоторых странах третьего мира — таких, как Ирак, Корейская Народная Демократическая Республика, Оман и Саудовская Аравия, этот процент еще выше) [55]. Многие американские граждане считают, что расходы на оборону непомерно велики, особенно теперь, после окончания «холодной войны». По мнению других, война в Персидском заливе в начале 90-х годов показала, что мир еще далек от безопасности и стабильности, а потому США должны «держаться порохов сухими» и в достаточном количестве. Обе точки зрения заслуживают права на существование, но в последние годы усматривается тенденция к сокращению расходов на оборону и дополнительному финансированию социальной сферы.



Рис. 10.7. Структура федерального бюджета. Расходная часть. 1996 г.

**Источник:** Statistical Abstract of the United States 1997 (Washington: Bureau of the Census, 1997), table 536, p. 348.

По расходам на здравоохранение (на душу населения) Соединенные Штаты с большим отрывом опережают все страны мира (следом идут Швейцария и Канада) [56]. По доле ВВП, приходящейся на развитие системы образования (0,7%), США занимают пятое место в мире, уступая Германии (1,9%), Японии (1,2%), Испании (1,1%) и Канаде (0,8%) [57].

### Регулирующая деятельность

Соединенные Штаты, как и все современные промышленно развитые демократии, можно считать «государством всеобщего благоденствия» в том смысле, что значительная часть его политического курса разрабатывается исходя из того, что правительство обязано гарантировать определенный минимальный уровень благ всем своим гражданам, и особенно тем, которые не могут обеспечить его себе сами. Существует, однако, значительные различия и в том, какие именно блага обеспечивают государства своим гражданам, и в уровне этих благ. В этом разделе мы вкратце охарактеризуем деятельность американского правительства в трех основных областях.

*Социальное страхование.* Соединенные Штаты были едва ли не последней страной из числа современных индустриальных держав, которая восприняла принципы «всеобщего благоденствия», и даже в наши дни процент ВВП, затрачиваемый на социальную сферу, здесь ниже, чем в других странах. Тем не менее правительства всех уровней — федеральное, штатов и местные — осуществляют широкий спектр разнообразных программ, имеющих целью обеспечить неимущим некий прожиточный минимум. Достигается эта цель двумя способами:

- ♦ *Социальное страхование и обеспечение.* В эту категорию входят программы, призванные защитить граждан от риска потерять доход в связи со старостью, увольнением, болезнью, травмой, полученной в результате несчастного случая на производстве, безработицей. Законодательной базой этим программам служит принятый в 1935 г. Закон о социальном страховании, в соответствии с которым работодатели и лица, работающие по найму, обязаны делать отчисления в особый фонд. Затем все лица, получающие жалованье, по достижении ими определенного возраста или по выходе на пенсию имеют право получать из этого фонда субсидии. Поскольку эти пособия распространяются на всех, кто платил налог, большинство американцев рассматривают эти субсидии как законное вознаграждение, а не как милостыню. Получение денег по программе социальной помощи не имеет никакого унижительного оттенка, и американцы — в том числе и с высоким уровнем доходов — одобрительно относятся к ней.
- ♦ *Социальное вспомоществование.* В эту категорию входят как прямые, так и целевые денежные выплаты неимущим: денежное вспомоществование семьям, где имеются иждивенцы; предоставление продуктов, бесплатного молока и детских садов для детей, чьи матери работают и имеют низкий доход. В отличие от программ социального обеспечения эта категория пособий финансируется не на основе взносов, которые автоматически удерживаются из зарплат, а благодаря перераспределению доходов: люди обеспеченные «делятся» с неимущими. Именно поэтому получение социальной помощи в определенном смысле унижительно, и благотворительные программы вызывают не столь однозначное одобрение, как социальное страхование.

На протяжении многих лет звучали высказывания о том, что подобные программы и особенно «Помощь семьям, имеющим на иждивении детей» (AFDC) лишают инициативы тех, кто получает эти пособия, и обрекают их на пожизненную зависимость от щедрот государства. Затем в 1996 г. конгресс принял, а президент Клинтон подписал Закон о реформе системы социальной помощи. Ее основы были ради-

кально пересмотрены, и федеральные гарантии получения прямых выплат от AFDC всеми семьями, имеющими избирательные права, были отменены. Взамен федеральное правительство выделило штатам 16,4 млрд долларов на развитие их собственных новых программ социального обеспечения. Получение этих грантов предусматривало ряд условий и требований: получатели пособий должны были устроиться на работу, правительства штатов — организовать для них центры переобучения и ввести определенные сроки получения пособий, которые, таким образом, теряли, по словам апологетов этой реформы, характер благотворительности [58].

*Образование.* В Соединенных Штатах, как и в других развитых странах, образование предоставляют в основном государственные учебные заведения, хотя в Америке существует большое количество частных учебных заведений, особенно высших (среди которых такие знаменитые университеты, как Колумбийский, Гарвардский, Принстонский, Стэнфордский и Йельский), чем во многих других странах. (Роль частных школ и университетов велика также в Японии и Великобритании.)

Американскую систему образования отличает прежде всего высокий уровень децентрализации. Большая часть учебных заведений — от детских садов до университетов — финансируется и управляется независимо, хотя федеральное правительство направляет значительные средства на реализацию многих специальных программ, причем получение этих субсидий оговорено рядом условий и ограничений, касающихся того, как именно могут быть истрачены выделенные деньги. Например, при предоставлении стипендий или иных форм финансовой помощи учебные заведения не имеют права дискриминировать соискателей по расовому или половому признаку. Местное финансирование и управление приводит к разнообразным последствиям, одним из которых является то, что деньги, затрачиваемые на каждого учащегося, находятся в прямой зависимости от благосостояния штата или округа.

Но каковы бы ни были последствия этих различий, в США процент молодых людей, обучающихся в школах и университетах, выше, чем в любой другой стране. По количеству 17-летних, посещающих среднюю школу, Америка уступает только Японии, по количеству 21-летних, проходящих обучение в колледжах и университетах, как и по количеству выпускников колледжей, продолжающих образование, она находится на первом месте [59].

Во многих высокоразвитых государствах система обучения исходит из того, что право на высшее образование должно предоставляться лишь наиболее одаренным и уже зарекомендовавшим себя в определенной отрасли знания. В соответствии с этим продолжить обучение на более высоком уровне можно только после успешной сдачи единых для данной страны экзаменов, которые завершают обучение на

предшествующем уровне. В Соединенных Штатах, напротив, руководствуются другими соображениями: как можно большему числу людей должна быть дана возможность получить университетское образование. Социолог Мартин Трой формулирует этот тезис таким образом: «Если европейский девиз высшего образования звучит так: “Ничего, кроме лучшего”, то в Америке — “Кое-что лучше, чем ничего”» [60]. И в соответствии с этими принципами 18-летнему американцу продолжить образование после средней школы — поступить в четырехгодичный университет или двухгодичный колледж — гораздо легче, чем его сверстнику из любой европейской страны, и многие американские юноши в полной мере используют эту возможность. По данным на 1994 г. 24% американских граждан в возрасте от 25 до 64 лет имели университетское образование, что гораздо выше показателей в любой другой промышленно развитой демократической стране. Лишь в Нидерландах это соотношение приближается к американскому (21%), а в других европейских странах оно колеблется от 6 (Австрия) до 14% (Дания) [61].

Но как обстоит дело с *качеством* образования в США? По этому вопросу ученые, политические деятели и административные работники вели долгие и бесплодные дискуссии, а литература, посвященная этой теме, слишком обширна и сложна, чтобы можно было подробно рассмотреть ее здесь. Заметим лишь, что, по мнению американских и зарубежных исследователей, ученики американских начальных и средних школ (в возрасте от 5 до 17 лет) демонстрируют на единичных общенациональных экзаменах худшие результаты, нежели их сверстники из Западной Европы, Скандинавии и Японии, а также хуже владеют базовыми навыками по таким предметам, как чтение и письмо, иностранные языки, математика и естествознание.

Однако чем ближе к вершине образовательной пирамиды, тем более отрадным становится положение. Студенты американских университетов и колледжей вполне сопоставимы по уровню знаний со студентами других стран, а уровень обучения аспирантов и научной работы по таким дисциплинам, как юриспруденция, бизнес, медицина, инженерное искусство и даже гуманитарные и социальные науки, не только не уступает мировому, но кое-где и превосходит его. Доказательством может служить тот факт, что иностранные студенты приезжают на стажировку в США в гораздо большем количестве, нежели американцы — в другие страны [62].

В настоящее время в Соединенных Штатах все шире распространяется мнение о том, что американские учебные заведения (в особенности начальные и средние школы) скверно справляются со своей задачей, заключающейся в том, чтобы дети получали те основные знания и навыки, которые должна иметь «рабочая сила» страны, если она хочет выдерживать конкуренцию со своими соперниками — прежде всего с западноевропейскими государствами и Японией. Начиная с

#### ВСТАВКА 10.4

#### Уровень образования в одиннадцати странах, возглавляющих список. 1994 г. (процентное соотношение лиц от 25 до 64 лет)

Место	Страна	Образование			
		начальное	среднее	неуниверситетское	университетское
1	США	15	53	8	24
2	Нидерланды	40	38	*	21
3	Канада	26	28	29	17
4	Норвегия	19	53	11	16
5	Дания	40	40	6	14
6	Австралия	50	27	10	13
7	Германия	16	62	10	13
8	Греция	55	27	6	12
9	Швеция	28	46	14	12
10	Испания	74	11	4	NA

\* Включается в курс университетского образования.

Источник: Statistical Abstract of the United States 1997 (Washington: Bureau of the Census, 1997), table 1342, p. 836.

конца 50-х годов, школы обследовало множество комиссий, опубликовавшие большое количество докладов, где содержалось огромное число рекомендаций по реформированию системы образования. Значительная их часть была применена на практике, но, судя по всему, крупных сдвигов не произошло.

Масла в огонь этих и без того жарких споров подливают и все чаще звучащие требования увеличить на всех уровнях системы образования процент учащихся и преподавателей африканского, азиатского и латиноамериканского происхождения, а также расширить и углубить изучение иных, незападных культур, вместо того чтобы, как и прежде, по традиции концентрировать все внимание на западной, «белой» цивилизации. Образовательная политика в США всегда была полна противоречий, но в 90-е годы эта ее особенность обострилась до крайности. Окончательное решение этой проблемы, разумеется, очень сильно скажется на будущем американского государства.

*Охрана окружающей среды.* Экологическая безопасность лишь совсем недавно выдвинулась и в Соединенных Штатах, и в других высокоразвитых государствах в число первоочередных направлений политики, рассматриваемых в этой главе. Со времени «промышленной ре-



волюции», начавшейся во второй половине XVIII в., и вплоть до 50-х годов XX в. одной из главных задач, стоявших перед каждым государством, был экономический рост — постоянное увеличение объема товаров и услуг, производимых в стране как для внутреннего потребления, так и на экспорт. И в 50–60-е годы политологи классифицировали страны мира как развитые или развивающиеся исходя не только из уже существующего ВВП (в расчете на душу населения), но и из темпов их экономического роста.

Эта задача не утратила своей актуальности и в наши дни. В конце концов, государства пока еще не придумали лучшего способа получать ресурсы, необходимые для достижения поставленных перед ними целей, будь то наращивание оборонного потенциала, увеличение своей «весомости» на международной арене, обеспечение неимущих продовольствием, кровом и медицинским обслуживанием или развитие и совершенствование программ образования и здравоохранения. Более того, политологи склонны обычно полагать, что многие сложные проблемы, касающиеся того, как по справедливости разделить на всех государственный экономический «пирог», гораздо легче поддаются решению, когда этот пирог постоянно увеличивается в размерах, и соответственно труднее, когда он остается неизменным или уменьшается.

Однако в последние годы политические лидеры многих стран мира, включая и Соединенные Штаты, стали осознавать, что за безудержный, ничем не ограниченный и стремительный экономический рост приходится слишком дорого платить. Эти «потери и убытки» связаны в первую очередь с побочным действием масштабной индустриализации — с выбросом токсичных газов в атмосферу и загрязнением окружающей среды твердыми отходами производства. Они отравляют еду и воду, которые мы потребляем, и даже воздух, которым мы дышим. В результате этого люди, определяющие политический курс западноевропейских государств, США, Японии, а также таких развивающихся стран, как Бразилия, Нигерия и Китайская Народная Республика, поняли, что должны решать проблемы экологической безопасности. Среди первоочередных мер — не только регулирование того количества токсичных отходов, которое в газообразном виде выбрасывается в атмосферу, в жидком — сливается в реки и озера, а в твердом — скапливается огромными горами, но и четкое представление о том, какой уровень экономического роста может позволить себе та или иная страна, желающая защитить и восстановить окружающую среду.

Хайденхаймер и его коллеги указывают, что некоторые государства — прежде всего Британия и Япония — решают эту проблему, полагаясь в меньшей степени на меры, предпринимаемые правительством, и в большей — на то, чтобы побуждать корпорации и профсоюзы к сотрудничеству по выработке собственных планов борьбы против загрязнения окружающей среды [63]. Соединенные Штаты демонстрируют совсем иной подход: они приняли целый ряд жестких

законов, начиная с Закона о чистоте воздуха (Clean Air Act), вступившего в действие в 1970 г. Эти законы требуют, чтобы промышленники за свой собственный счет и/или за счет страховых компаний с помощью дорогостоящего оборудования (газопромывателей и водоочистных фильтров), утилизации отработанной породы и внедрения методов безотходного производства резко сократили вредные выбросы в атмосферу и воду. Федеральное правительство создало специальное ведомство — Агентство по защите окружающей среды (EPA) — и возложило на него контроль за неукоснительным исполнением природоохранного законодательства.

Но законы предусматривают также, что предприниматели, от которых потребовали прекратить загрязнение окружающей среды и/или устранить его последствия, вправе опротестовать эти требования в суде. И в результате процессы по искам такого рода — и в особенности принятие решения о том, кто же должен платить за ликвидацию ущерба, причиненного природе, — затягиваются на долгий срок, сопровождаются большими расходами и превращаются в бесконечные тяжбы.

Впрочем, это и неудивительно: мы уже отмечали, что одной из самых характерных и постоянных особенностей американской политической культуры была и остается убежденность в том, что в число наивысших политических ценностей входит защита прав личности, политических и религиозных меньшинств, а также и корпораций от изначально присущей государству склонности эти права нарушать. Несомненно, эта убежденность служит на благо общества, ибо помогает отстаивать права его членов, но она же необыкновенно затрудняет разработку и реализацию эффективной социальной политики. Нынешний конфликт по поводу того, каким образом следует сохранять и обновлять окружающую среду, не причиняя при этом слишком большого ущерба экономическому росту, на котором зиждутся очень многие политические программы, и впредь останется одной из самых болезненных проблем, ожидающих в ближайшем будущем не только Соединенные Штаты, но и все индустриально развитые и развивающиеся страны.

## **Американская исключительность: миф или реальность?**

### **Исторический аспект идеи**

На протяжении большей части истории Соединенных Штатов многие из лидеров и граждан страны (в том числе и миллионы иммигрантов, покинувших родину, чтобы стать американцами) рассматривали эту страну не просто как одно из государств, но как совершенно

особую и отличную от других политическую систему. Были и те, кто видел в ней грандиозный социальный эксперимент, поучительный для всех прочих политических систем, которые смогут и должны будут извлечь из него полезный опыт и реформироваться.

В своем первом инаугурационном послании Джордж Вашингтон сказал: «Сберечь священный огонь свободы и сохранить республиканский образ правления — вот что, по справедливости, следует считать самыми глубинными задачами того опыта, проведение которого вверено американскому народу» [64].

В декабре 1862 г., когда шла Гражданская война и на карту было поставлено само существование американской системы, президент Авраам Линкольн, обращаясь к конгрессу, сказал: «Нас, представляющих здесь конгресс и администрацию, запомнят вне зависимости от наших заслуг. Жестокое испытание, через которое мы проходим, отнесет нас с честью или с бесчестьем к грядущим поколениям. Нам суджено благородно спасти или низко погубить последнюю, заветную надежду человечества» [65].

### Насколько это верно?

Нам представляется уместным и логичным завершить эту главу вопросом не о том, насколько благородна или тщеславна идея американской исключительности, а о том, насколько она соответствует действительности. Иными словами, в какой степени политическая система США схожа с другими политическими системами, существующими в мире, а в какой — она отлична от них?

#### *Черты близкого сходства американской системы с другими политическими системами*

1. Это одна из форм государственного устройства.
2. Ее юрисдикция простирается на определенную территорию и проживающих на ней людей.
3. Она издает законы, определяющие их поведение, и заставляет исполнять эти законы всеми средствами вплоть до смертной казни.
4. Ее общество состоит из многочисленных и различных групп с разными интересами, и происходящий в ней политический процесс формируется в основном из их соперничества, цель которого — защита этих интересов.
5. Лишь немногие политические программы (если вообще таковые имеются) в равной степени идут во благо всех групп, и любое политическое решение приводит к выигрышу одних и поражению других.
6. Лежащая в основе этой книги теоретическая схема сопоставления различных государственных систем приложена к Соединенным Штатам в той же степени, что и к любой другой стране.

#### *Чем американская система напоминает системы нескольких других государств, отличаясь от большинства таких систем*

1. Это демократия.
2. Она основана на принципе конституционализма.
3. Это президентская, а не парламентская демократия, базирующаяся на разделении, а не на слиянии властей.
4. Глава правительства занимает свой пост в результате выборов, а не по наследству.
5. Должности главы государства и главы правительства занимает один и тот же человек.
6. Это федеральная, а не унитарная система.
7. Лица, возглавляющие органы ее законодательной власти, руководствуются партийными интересами.
8. Решающую роль в законодательном процессе играют ее законодательные комитеты.
9. Ее законодатели в основном свободны от партийной дисциплины и сами определяют, как им голосовать.
10. Ее юридическая система базируется на британском общем праве, а не на европейском гражданском.
11. Ее высшая судебная инстанция наделена полномочиями объявлять решения должностных лиц в правительственных ведомствах неконституционными и, следовательно, не имеющими законной силы.
12. Выдвижение кандидатов на самые ответственные посты производится не по воле партийных лидеров, а в итоге прямых выборов.
13. Кандидатов избирают не на основе пропорционального представительства, а по одномандатным округам большинством голосов.
14. Дата выборов определена и зафиксирована и не подлежит переносу, а сами выборы — отмене.
15. Закон и обычай требуют, чтобы члены национального законодательного органа проживали в тех штатах и округах, которые представляют в нем.
16. В отдельных штатах и местностях (но не на общенациональном уровне) широко используются право законодательной инициативы и референдумы.
17. В системе существует большое разнообразие этнических групп, и этнический фактор весьма существен в политической борьбе.
18. До недавних пор применительно к ассимиляции иммигрантов проводилась политика «плавильного котла», а не «лоскутного одеяла».

#### *В чем состоит уникальность Соединенных Штатов*

1. В стране действует двухпалатный орган законодательной власти, причем по большинству вопросов палаты должны действовать совместно.

2. США ближе, чем какая-либо другая страна, к такому положению, когда в избирательной политике доминируют две (и только две) партии.

3. Противоборствующие партии не только имеют теоретическую возможность контролировать различные ветви власти, но и часто пользуются ею в реальной жизни.

4. Существующие там системы регистрации избирателей по большей части децентрализованы, отчего «основное бремя» регистрации лежит на самих избирателях.

5. Показатели активности избирателей относятся к числу самых низких в мире.

6. В США кандидаты на те или иные должности занимают их в результате прямых предварительных выборов, процедура которых регулируется нормами общественного права, а не партийными правилами.

7. Большая часть представителей исполнительной власти, особенно на уровне штатов и муниципалитетов, выдвигается и избирается на прямых предварительных выборах; из этого следует, что американский избиратель чаще участвует в выборах и должен чаще принимать решения о том, кому отдать свой голос, чем избиратели в любой другой демократической стране.

8. Деятельность ее политических партий строго регулируется законом.

9. Ее основные политические партии не контролируют тех, кто хочет вступить в них или выйти из них, а сами партии сравнительно со своими аналогами в политических системах других стран представляют собой децентрализованные структуры со слабой дисциплиной и солидарностью.

10. Поскольку кандидаты по большей части выступают на выборах «от себя», а не в качестве местных представителей национальной партийной команды, и поскольку ни партиям, ни кандидатам не предоставляется бесплатное (т.е. оплаченное государством) эфирное время, то сбор и распределение крупных денежных средств на проведение избирательной кампании приобретает в США большее значение, чем в любой другой демократической стране.

11. Количество политических вопросов, решаемых в суде, превосходит аналогичные показатели в других демократических странах. Соответственно, юристы играют в американской политической системе роль более значительную, чем в системах других стран.

## Заключение

Мы считаем уместным завершить главу, посвященную сравнению американской политической системы с системами других стран мира,

высказыванием лорда Брайса, одного из крупнейших зарубежных американистов, английского ученого и государственного деятеля:

Любой государственный строй далек от совершенства, и, подвергнув столь же тщательному анализу конституции Англии, Франции или Германии, мы обнаружим просчеты и упущения не менее серьезные, чем те, которые имеются в американской политической системе. Каждого, кто имеет представление о том, как функционируют на практике свободные правительства, не перестает удивлять, что они вообще функционируют.

Свободные правительства продолжают действовать лишь благодаря здравому смыслу и патриотизму народа, и Соединенные Штаты в большей степени, нежели любая другая страна, управляются общественным мнением, т.е. чувствами, присущими большинству народных масс, чувствами, к которым обязаны прислушиваться, которым должны повиноваться все органы национального правительства и правительств штатов [66].

## Рекомендуемая литература

- Abraham, Henry J.* The Judiciary: The Supreme Court in the Governmental Process, 10th ed. New York: New York University Press, 1996.
- Ansolabehere, Stephen, Roy Behr, Shanto Iyengar.* The Media Game American Politics in the Television Age. New York: Macmillan, 1993.
- Bryce, James.* The American Commonwealth. 2nd ed. London: Macmillan, 1889.
- Davidson, Roger H., and Walter J. Oleszek.* Congress and Its Members 6th ed. Washington: Congressional Quarterly Press, 1998.
- Epstein, Leon D.* Political Parties in the American Mold. Madison: University of Wisconsin Press, 1986.
- Ginsberg, Benjamin, Martin Shefter.* Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America. New York: Basic Books, Inc., 1990.
- Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay.* The Federalist Papers, Edited by Clinton Rossiter. New York: New American Library, 1961.
- Jones, Charles O.* Separate But Equal Branches Congress and the Presidency. Chatham, NJ: Chatham House, 1995.
- King, Anthony S., ed.* The New American Political System Washington: American Enterprise Institute, 1978.
- King, Anthony S., ed.* Running Scared: Why American Politicians Campaign Too Much and Govern Too Little. New York: Martin Kessler Books, 1997.
- McClosky, Herbert, John Zaller.* The American Ethos Public Attitudes Toward Capitalism and Democracy. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.
- Mayhew, David R.* Divided We Govern Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946–1988. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.
- Neustadt, Richard E.* Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan. New York: Free Press, 1990.
- Nicholas, Herbert G.* The Nature of American Politics, 2nd ed. New York: Oxford University Press, 1986.

- Peltason, Jack W.* Corwin & Peltason's Understanding the Constitution, 14th ed. Fort Worth, TX: Harcourt Brace, 1997.
- Polsby, Nelson W.* Congress and the Presidency, 4th ed. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall 1986.
- Robinson, Donald L., ed.* Reforming American Government The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System. Boulder, CO: Westview, 1985.
- Rourke, Francis E.* Bureaucracy, Politics and Public Policy. Boston: Little, Brown and Co., 1984.
- Schlozman, Kay Lehman, John T. Tierney.* Organized Interests and American Democracy. New York: Harper and Row, 1986.
- Tocqueville, Alexis de.* Democracy in America, 2 vols., The Henry Reeve text as revised by Francis Bowen and edited by Phillips Bradley. New York: Alfred A. Knopf, 1945.
- Wildavsky, Aaron.* The New Politics of the Budgetary Process, 2nd ed. New York: HarperCollins, 1992.

## Примечания

1. Первое четверостишие из стихотворения Р. Киплинга «Английский флаг».
2. Строго говоря, понятие «Америка» включает все государства, расположенные на Американском континенте, — Канаду, страны Карибского бассейна, Центральной и Южной Америки. Однако так уж сложилось, что практически во всем мире слово «американский» употребляют для обозначения того, что связано только с одним государством этого региона — Соединенными Штатами Америки. Принося свои извинения гражданам других стран Западного полушария, я следую в этой главе общепринятой, хотя и технически некорректной, традиции.
3. Seymour Martin Lipset, *The First New Nations: The United States in Historical and Comparative Perspective* (New York: Basic Books, 1963).
4. Причиной, ходу и последствиям Гражданской войны посвящена обширная литература. См., например, блестяще написанное однотомное исследование James M. McPherson, *Battle Cry of Freedom: The Civil War Era* (New York: Oxford University Press, 1988)
5. *The World Almanac and Book of Facts* 1998 (New York: World Almanac Books. 1998), p. 749, 752, 812, 832.
6. H. G. Nicholas, *The Nature of American Politics*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 1986), p. 4.
7. О темпах иммиграции с 1901 по 1995 г. см.: *Statistical Abstract of the United States, 1997*, (Washington: Bureau of the Census, 1997), table 5, p. 10
8. *Statistical Abstract of the United States, 1997*, table 1347, p. 838.
9. *Statistical Abstract of the United States, 1997*, table 515, p. 328.
10. Двадцать первая поправка к Конституции отменяет действие Восемнадцатой («сухой закон»), так что всего имеется лишь 25 поправок.
11. Несколько слов о словоупотреблении: строго говоря, в Вашингтоне находится «национальное» правительство, тогда как вся разделенная на «зоны ответственности» структура исполнительной власти называется «федеральным правительством». Тем не менее большинство американцев, имея в виду «центр», употребляет оба термина, считая их взаимозаменяемыми. Я поступаю так же, но предупреждаю читателя о том, что это не совсем корректно.

12. Следует иметь в виду, что в современном мире «парламентских» демократий значительно больше, чем «президентских». В настоящее время существует 110 государств с демократической формой правления, и из них только 15 — США, Франция и несколько стран Латинской Америки — являются «президентскими» системами, все прочие относятся к «парламентским». Почти все 15 республик, обретшие свою государственность после распада Советского Союза, еще вырабатывают свою форму правления, и большая их часть тяготеет к французской, а не к американской модели. Это прямые выборы президента, наделенного значительными полномочиями и независимостью и назначающего премьер-министра, который затем подлежит утверждению парламентом. Израиль ныне перешел на прямые выборы главы правительства, и политическая система этой страны называется «президентской парламентаризмом».
13. По состоянию на 1998 г. в 21 штате существуют ограничения на срок пребывания депутатов в их законодательных органах. Ряд штатов пытался также ввести аналогичные ограничения и в отношении членов конгресса, но федеральные окружные судьи штатов Вашингтон (1994) и Миссури (1998) определили, что штаты, по конституции, не имеют права ограничивать срок национальных законодателей.
14. Несколько лет назад с новой силой разгорелся давний спор: несколько политологов доказывали, что президентская демократия изначально уступает демократии парламентской, в связи с чем Соединенным Штатам следует установить у себя систему, аналогичную британской. Другие политики возражали им, утверждая, что, если судить по результатам эффективности проводимой политики, законопослушание граждан, стабильность, американская система действует по крайней мере не хуже любой парламентской.
15. Самое раннее и во многих отношениях самое глубокое исследование американской политической культуры («Демократия в Америке» *Democracy in America*, New York: Alfred A. Knopf, 1945) принадлежит перу Алексиса де Токвиля. Два других классических исследования также созданы зарубежными авторами: James Bryce *The American Commonwealth*, 2 vols (London: Macmillan, 1889); and Gunnar Myrdal, *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy* (New York: Harper, 1944). More recent studies include Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981); Herbert McClosky and Alida Brill, *Dimensions of Tolerance: What Americans Believe About Civil Liberties* (New York: Russell Sage Foundation, 1883); and Michael S. Delli Carpini and Scott Keeler, *What Americans Know About Politics and Why It Matters* (New Haven, CT: Yale University Press, 1996).
16. Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell Jr. and Robert J. Mundt, *Comparative Politics: A Theoretical Framework* (New York: HarperCollins, 1993), p. 55.
17. Tocqueville. *Democracy in America*, p. 122.
18. James Q. Wilson and John J. Dilulio, *American Government*, 6th ed. (Lexington, MA: Heath 1995), table 4.3, p. 81.
19. Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1962), p. 186.
20. Edmund Favcett and Tony Thomas *America and the Americans* (London: Fontana/Collins, 1983), pp. 333, 347, 351.
21. *Statistical Abstract of the United States, 1997*.
22. *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).
23. К числу наиболее нашумевших судебных дел относятся «Эн-би-си против Соединенных Штатов», 319 U.S. 190 (1943) и «Телерадиокорпорация Ред Лайон против Федеральной ко-

- миссии по коммуникациям», 395 U.S.367 (1969).
24. О последних веяниях в сфере избирательных технологий в США и других демократических государствах см.: David Butler and Austin Ranney, eds., *Electioneering: A Comparative Study of Continuity and Change* (New York: Oxford University Press, 1992).
  25. В 16 президентских избирательных кампаниях (1932–1992) средняя явка избирателей составила 56,6%. Она снизилась с 55,9% в 1992 г. до 49,0% в 1996 г. *The World Almanac and Book of Facts 1998*, p. 476
  26. David Glass, Peverill Squier, and Raymond E. Wolfinger, «Voter Turnout An International Comparison», *Public Opinion* (December/January 1984), pp. 49–55. О тенденциях избирательной активности в США и 23 других демократических странах (1950–1990) см. главу 9.
  27. Russell J. Dalton, *Citizen Politics*, 2nd ed., pp. 45–47.
  28. Соединенные Штаты никогда не выступали с законодательной инициативой и не выносили никаких вопросов на общенациональный референдум, однако в большинстве штатов то и другое происходит регулярно, а в 12 штатах от 15 до 30 вопросов вносятся в бюллетени на каждых выборах. Более подробно о процедуре и влиянии этих «прямых законодательных» выборов см.: David V. Magleby, *Direct Legislation* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1984), and Thomas E. Cronin, *Direct Democracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989). Сопоставительному анализу прямого законодательства в различных странах посвящено исследование David Butler and Austin Ranney, *Referendums Around the World* (Washington: AEI Press, 1994).
  29. Энтони Кинг, известный зарубежный исследователь американской политической системы, убедительно доказывает, что члены палаты представителей выходят на выборы чаще, чем их коллеги-парламентарии из других стран. И потому, считает он, на сбор средств для избирательных кампаний, поездок по округу, выступлений по телевидению и других форм подготовки к выборам им приходится тратить большую часть своего служебного времени. Его остается меньше, чем это необходимо для того, чтобы тщательно вникать в существо рассматриваемых в конгрессе вопросов и вырабатывать благоприятный для общества политический курс. Anthony S King, *Running Scared: Why America's Politicians Campaign Too Much and Govern Too Little* (New York: Martin Kessler Books, 1997).
  30. Robert S. Erikson, Norman R. Luttbeg, and Kent L. Tedin, *American Public Opinion* 4th ed. (New York: Macmillan, 1991), table 1.2, p. 5.
  31. Во многих демократических странах избиратели могут вписывать в бюллетени имена кандидатов, не значащихся в партийных списках, однако пользуются этим правом редко, и «вписанный» кандидат набирает обычно лишь несколько голосов.
  32. Richard M. Scammon, Alice V. McGillivray, and Rhodes Cook, *America Votes 22* (Washington: Congressional Quarterly, 1998), p. 10.
  33. Употребляя понятие «политический интерес», я имею в виду нечто, представляющее определенную ценность для индивидуума или группы и могущее быть приобретенным или потерянным в результате действия или бездействия правительства.
  34. Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (New York: Meridian Books, 1936).
  35. См., например: Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1, pp. 191–93; and Michel Crozier, *The Trouble with America*, trans. Peter Heinegg (Berkeley: University of California Press, 1984), p. 81.
  36. *Euckley v. Valeo*, 24 U.S. 1 (1976).
  37. Sorauf and Beck, *Party Politics in America*, 7th ed., p. 377.
  38. Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1, p. 280.
  39. Benjamin Ginsberg and Martin Shefter, *Politics by Other Means The Declining Importance of Elections in America* (New York: Basic Books, 1990), pp. 151–52.
  40. Harold W. Stanley and Rihard G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics*, 6th ed. (Washington: Congressional Quarterly, 1998), table 2.15, p. 99.
  41. *New York Times*, November 21, 1988, p. A10.
  42. По мнению Аренда Лейпхарта, США возглавляют список стран с наименьшим количеством эффективно действующих законодательных партий. Следом идут: Новая Зеландия, Соединенное Королевство, Австрия: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty-One Countries* (New Haven, CT: Yale University Press, 1984), table 7.3, p. 122. Применяя иную систему измерения «партийного фракционализма», я ввожу в число параметров и количество действующих партий, и то, насколько близкие результаты они получают на выборах. По моей системе классификации США занимают второе место, пропустив вперед Новую Зеландию. *Governing: An Introduction to Political Science*, 7th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1996), table 10.2, p. 217.
  43. Scammon et al., *America Votes*, 22, pp. 6–7.
  44. Samuel J. Eldersveld, *Political Parties in American Society* (New York: Basic Books, 1982), pp. 133–136.
  45. David Mayhew, *Divided We Govern* (New Haven, CT: Yale University Press, 1991).
  46. Наиболее полное изложение этой доктрины содержится, разумеется, в *The Federalist Papers*, главным образом, в десятом номере «Федералиста». Clinton Rossiter, ed., *The Federalist Papers* (New York: New American Library, 1961).
  47. Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1, p. 167.
  48. Ginsberg and Shefter, *Politics by Other Means*. Авторы выдвигают предположение о том, что за последние годы в Америке обычный процесс формирования политического курса сменился другим, в котором исход избирательной кампании практически не имеет значения, а центр тяжести сместился почти полностью в межвыборные периоды в такие сферы, как парламентские расследования, переговоры между не выбранными, а назначенными президентскими помощниками и аппаратом конгресса, разоблачения в СМИ, судебное разбирательство гражданских исков и уголовных дел. Авторы считают, что основная причина такой перемены заключается в ослаблении лояльности избирателей по отношению к своей партии и постоянной тенденции избирать на пост президента представителя одной партии, а в конгресс — другой.
  49. См. «Anthony King, *Running Scared: Why America's Politicians Campaign Too Much and Govern Too Little* (New York: Martin Kessler Books, 1997). Проницательный зарубежный исследователь задавался вопросом: «Почему американские политические деятели так много внимания уделяют избирательным кампаниям и так мало — управлению государством?» Причина этого, по его мнению, крылась в том, что американские политики занимают свою должность на непродолжительный и фиксированный срок и поэтому вынуждены выходить на выборы чаще, чем их коллеги из любой другой страны, за исключением Швейцарии. Это побуждает их тратить большую часть времени и энергии на подготовку своих перевыборов, на сбор средств для новой избирательной кампании, а ведь время это они могли бы посвятить осмыслению и решению политических вопросов. Более того, добавляет Кинг, они зачастую вынуждены голосовать не в соответствии с собственными представлениями о том, что пойдет во благо нации, а с предпочтениями, доминирующими в их избирательном округе.
  50. Bryce, *The American Commonwealth*, vol. 1, p. 61.
  51. Сопоставительному анализу социальной политики США и других демократических государств посвяще-

- ны сотни книг. Сошлось лишь на две: Arnold J. Heidenheimer, Hugh Hecllo, and Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy*, 3rd ed. New York: St. Martin's, 1990; и Harold Wilensky and Lowell Turner, *Democratic Corporatism and Policy Linkages* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California at Berkeley, 1987).
52. *Statistical Abstract of the United States, 1998* (Washington: Bureau of the Census, 1998), table 497, p. 305.
53. Heidenheimer et al., *Comparative Public Policy*, table 6.5, p. 198.
54. *The American Almanac 1993–1994* (Washington: Bureau of the Census, 1994), table 1398, p. 857.
55. *The American Almanac, 1993–1994*, table 1432, p. 875.
56. *The American Almanac, 1993–1994*, table 1383, p. 849.
57. *The American Almanac, 1993–1994*, table 1384, p. 850.
58. Более подробно об этом законе см.: *Congressional Quarterly Almanac, 1996* (Washington: Congressional Quarterly, 1997), pp. 6–13–6–24.
59. Heidenheimer et al., *Comparative Public Policy*, table 2.1, p. 30.
60. Quoted in Heidenheimer et al., *Comparative Public Policy*, p. 29.
61. *Statistical Abstract of the United States, 1997*, table 1342, p. 836.
62. Cf. R. Burton Clark, ed., *The School and the University An International Perspective* (Berkeley: University of California Press, 1985). В 1995 г. обучение в американских университетах проходило 454 000 иностранных студентов, специализировавшихся главным образом в естественных науках, инженерии и бизнесе. *Statistical Abstract of the United States, 1997*, table 285, p. 182.
63. Heidenheimer et al., *Comparative Public Policy*.
64. *The Addresses and Messages of Presidents of the United States*, compiled by Edwin Williams (New York: Edward Walker, Publisher, 1846), vol. 1, p. 32.
65. Address to Congress, December 1, 1862, in Roy P. Basler, ed., *The Collected Works of Abraham Lincoln* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1953), vol. 5, p. 537.
66. Bryce, *The American Commonwealth*, vol. 1, pp. 300–1.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

От научных редакторов русского издания (вместо предисловия) .....	5
Предисловие .....	11
Благодарности .....	13

### Часть I

#### ВВЕДЕНИЕ

Глава 1. Проблематика сравнительной политологии .....	17
Глава 2. Сравнение политических систем .....	69

### Часть II

#### СИСТЕМА, ПРОЦЕСС И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КУРС

Глава 3. Политическая культура и политическая социализация .....	93
Глава 4. Артикуляция интересов .....	122
Глава 5. Агрегация интересов и политические партии .....	156
Глава 6. Правительственные учреждения и выработка политического курса .....	187
Глава 7. Государственная политика .....	239

### Часть III

#### СТРАНОВЕДЕНИЕ

Глава 8. Политическая система Англии (Р. Роуз) .....	287
Глава 9. Политическая система Китая (М. Мэнион) .....	385
Глава 10. Политическая система США (О. Рэнни) .....	461

*Учебное издание*

Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТОЛОГИЯ СЕГОДНЯ**

Мировой обзор

Редактор И. И. Жиброва  
Корректор Ж. Ш. Аругюнова  
Художник Д. А. Сенчагов  
Компьютерная верстка О. С. Коротковой

Подписано к печати 28.10.2002. Формат 60×90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Гарнитура Таймс. Печать офсетная. Усл. печ. л. 34.  
Тираж 5000 экз. Заказ № 7377.

ЗАО Издательство «Аспект Пресс»  
111398 Москва, ул. Плеханова, д. 23, корп. 3.  
E-mail: [info@aspectpress.ru](mailto:info@aspectpress.ru) [www.aspectpress.ru](http://www.aspectpress.ru)  
Тел. 309-11-66, 309-36-00

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных  
диапозитивов в ОАО «Можайский полиграфический комбинат»  
143200 г. Можайск, ул. Мира, 93.