

# **ПОЛИТОЛОГИЯ**

*Учебник для вузов*

Под редакцией проф. С.В. Решетникова

Утверждено Министерством образования  
Республики Беларусь в качестве учебника  
для студентов высших учебных заведений

**МИНСК  
ТЕТРАСИСТЕМС  
2011**

УДК 32.001(075.8)

ББК 66.01я73

П 50

**Авторский коллектив:**

*доктор политических наук, профессор Решетников С.В.,  
кандидат политических наук, доцент Антанович Н.А.  
кандидат философских наук, доцент Гречнева Е.Ф.,  
кандидат философских наук, доцент Денисюк Н.П.,  
доктор социологических наук, профессор Котляров И.А.,  
кандидат философских наук, доцент Круглова Г.А.,  
кандидат философских наук, доцент Мельников А.П.,  
кандидат философских наук, доцент Старовойтова Л.В.,  
кандидат философских наук, доцент Соловей Т.Г.,  
кандидат юридических наук, доцент Чудаков М.Ф.,*

**Научные редакторы:**

*доктор политических наук, профессор С.В. Решетников,  
кандидат политических наук, доцент Антанович Н.А.,  
кандидат философских наук, доцент Н.П. Денисюк*

# СОДЕРЖАНИЕ

## ПРЕДИСЛОВИЕ

## РАЗДЕЛ I. ПОЛИТОЛОГИЯ КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

### Глава 1. Сущность и предмет политической науки

§1. Возникновение политической науки

§2. Объект и предмет политологии. Сущность политики.

§3. Место политологии в системе современного научного знания и ее функции в обществе

### Глава 2. Методологические основы политической науки

§1. Определение методологии политической науки

§ 2. Исследовательские подходы современной политической науки

§ 3. Поведенческий подход

§4. Структурно-функциональный и системный подходы

§ 5. Марксистская методология анализа политики

§ 6. Теория рационального и общественного выбора

§ 7. Институционализм и неинституционализм в политическом анализе

§ 8. Психологическое направление политических исследований

### Глава 3. Политическая система общества

§1. Категория "политическая система" в политологии

§2. Структурно–функциональный анализ политической системы

### Глава 4. Политические режимы

§1. Понятие и типология политических режимов

§2. Классификация политических режимов

### Глава 5. Политические идеологии

§1. Сущность и функции политической идеологии

§2. Современные политические идеологии

### Глава 6. Политическая культура и политическая социализация

§1. Понятие политической культуры и ее структура

§ 2. Функции политической культуры и ее типология

§ 3. Политическая социализация

## РАЗДЕЛ II. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ

### Глава 7. Политическая власть

§1. Основные характеристики власти

§2. Политическое господство и политическая легитимность

### Глава 8. Государство

- §1. Генезис, сущность и функции государства
- §2. Формы государственного правления и государственного устройства
- §3. Правовое государство и гражданское общество

#### Глава 9. Глава государства

- § 1. Варианты реализации должности главы государства
- § 2. Полномочия главы государства

#### Глава 10. Законодательная власть

- § 1. Определение законодательной власти
- § 2. Сущность парламентаризма
- § 3. Становление парламентаризма в Республике Беларусь
- § 4. Парламент
- § 5. Правовой статус парламентариев
- § 6. Компетенция (полномочия) парламента
- § 7. Порядок формирования парламента
- § 8. Стадии законодательного процесса
- § 9. Фракции парламента

#### Глава 11. Исполнительная власть

- §1. Исполнительная власть. Правительство
- §2. Виды правительств
- §3. Порядок образования (формирования) правительства
- §4. Состав и структура правительства
- §5. Порядок деятельности правительства
- §6. Полномочия (компетенция) правительства

#### ГЛАВА 12. Местная власть

- § 1. Система местного самоуправления
- § 2. Основные модели муниципального самоуправления
- § 3. Становление местного самоуправления в Республике Беларусь

### РАЗДЕЛ III. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

#### Глава 13. Политический процесс

- §1. Сущность и основные характеристики политического процесса
- §2. Типология политических действий
- §3. Политическое участие
- § 4. Сущность модернизации как процесса. Теория модернизации
- § 5. Типология модернизации
- § 6. Политическая модернизация: ее особенности и противоречия
- § 7. Общая характеристика социальных конфликтов и специфика политических конфликтов
- § 8. Разрешение и управление конфликтами

## Глава 14. Политические элиты и политическое лидерство

§1. Политическая элита

§2. Политическое лидерство

## Глава 15. Политические партии, общественные организации и движения

§1. Партия как политический институт

§2. Партийные системы, уклады и коалиции

§3. Общественные организации и движения

## ГЛАВА 16. Представительство и выборы

§ 1. Избирательное право

§2. Виды избирательных систем

## РАЗДЕЛ IV. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

### Глава 17. Государственное управление в структуре политического процесса

§1. Социальное, государственное и политическое управление

§2. Эволюция науки о государственном управлении

§3. Уровни и виды государственного управления

§4. Принятие политических решений

### Глава 18. Социальная политика государства, ее исторические формы и направления

§ 1. Понятие «социальная политика»

§ 2. Главные принципы государственной политики Республики Беларусь

### Глава 19. Конфессиональная политика

§ 1. Религиозные факторы в современном политическом процессе

§ 2. Государственно-конфессиональные отношения

### Глава 20. Этническая политика

§ 1. Социально- этнические общности как субъекты и объекты политики

§ 2. Национальные движения в современном мире

§ 3. Причины этнических конфликтов и пути их урегулирования

## РАЗДЕЛ V. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

### Глава 21. Система международных отношений. Геополитика

§ 1. Сущность и понятие международных отношений

§ 2. Понятие и сущность внешней политики государств

§ 3. Цели, функции и средства внешней политики

§ 4. Геополитика. Основные геополитические концепции. Теория глобализации

### Глава 22. Глобальные проблемы современности

§ 1. Сущность и пути решения глобальных проблем современности

§ 2. Социально-политические аспекты глобальных проблем современности

Приложение: образовательный стандарт Министерства образования Республики Беларусь по политологии

Основные термины и определения

Литература

# РАЗДЕЛ I. ПОЛИТОЛОГИЯ КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

## Глава 1. Сущность и предмет политической науки

### §1. Возникновение политической науки

Политическая наука занимает значимое место в современном общественном сознании. Это объясняется первостепенной ролью политики в жизни общества. С древних времен политика выделяется как одна из важных сфер человеческой деятельности и оказывает огромное воздействие на судьбы стран и народов, а во многом и на повседневную жизнь каждого конкретного человека. Поэтому закономерно в человеческом знании зародилась и сформировалась особая отрасль научных исследований, занимающаяся изучением политики. В связи с этим возникают следующие вопросы:

Что же представляет собой политология как наука? Когда и как она возникла? Каково ее содержание, объект и предмет исследования?

Термин "политология" образован на основе двух греческих слов: *politike* – общественные, государственные дела и *logos* – учение, слово. Автором первого понятия считают Аристотеля, второго – Гераклита. Из данного словосочетания следует, что политология – это учение, наука о политике. В Европе утвердился термин «политология», а в США и англосаксонских странах используется понятие «политическая наука».

#### *Развитие политической мысли в древности и Античности*

Становление и развитие политической мысли начинается с возникновения политической власти и государства. С II и I тысячелетий до н. э. дошли до нас памятники законодательства. На Древнем Востоке представления о политике и власти носили *религиозно-мифологический* характер. Собственно политическая терминология отсутствовала.

В середине I тысячелетия до н. э. в эпоху Античности происходит переход от мифологического сознания к *рационально-критическому мышлению*, возникает *философия*. Знание о политике, которое развивалось с древности до появления современной политической науки, можно назвать *протополитикой*. Протополитика – это теоретическая деятельность предшественников современной политической науки.

Рационализация политического знания была связана на Востоке с именем Конфуция, а на Западе – с греческой философией. Проблемы политики, права, закона философы рассматривали в рамках *философско-этических концепций*, через призму справедливости, добра, общего блага. Главным предметом исследования было государство и поиск наилучшей формы правления. Самого термина «государство» еще не было. У греков использовалось слово «полис» – город-государство гражданской общины. Применялись такие термины, как: «монархия», «олигархия», «демократия», «аристократия», «анархия», «охлократия», «тимократия», «тирания».

Вершиной развития политической мысли античной Греции были работы Платона (427–347 гг. до н.э.) и Аристотеля (384–322 гг. до н.э.). Платон и Аристотель анализировали и систематизировали «правильные» и «неправильные» формы правления, стремились найти лучшую из них. Платон высказывал идеи о правлении знающих – философов, о профессиональном характере политической деятельности. Аристотелю принадлежит идея естественного происхождения государства, обоснование смешанной формы правления – политии. Аристотель выдвинул актуальную и для настоящего времени идею о том, что средние слои являются опорой устойчивой и эффективной власти, защищающей общие интересы.

Политические идеи древнегреческих философов получили свое развитие у римских мыслителей и государственных деятелей. В Древнем Риме на политическое знание оказывало большое воздействие Римское право. Римские мыслители много внимания уделяли проблемам соотношения права и закона, верховенству правовой справедливости. Особая роль в разработке политико-правовых концепций принадлежит Марку Тулию Цицерону (106–43 гг. до н.э.). В государстве Цицерон видел «дело народное» – *res publica*, воплощение общего интереса, справедливости и права. Принцип *номократии* – верховенства закона, которому подчиняются и граждане и государство, Цицерон считал связующей силой, основой совместного существования свободных граждан. Наиболее эффективной формой правления им признавалась смешанная форма, соединяющая в себе царскую власть, аристократию и власть народа – демократию.

В Античности в рамках философского знания развивались политические теории, изучавшие сущность и происхождение государства, поиск наилучшей формы правления, обоснование идеи о том, что управлять должны лучшие, знающие. Предпочтение отдавалось монархии, аристократии и смешанной форме правления.

### ***Политические учения средневековья***

В средние века (период с конца V–XV вв.) политическая мысль развивалась в рамках *христианского, религиозного мировоззрения и богословия*, власть понималась как божественная по происхождению. Наибольший интерес у христианских богословов вызывала проблема *соотношения мирской и духовной власти*. Августин Блаженный (354–430 гг.) разделял «Град земной» (власть светского правителя) и «Град Божий» (власть Церкви). Эта дихотомия разрешалась в пользу церковной власти. Но у Августина одновременно подчеркивалась и самостоятельность каждой из властей, и их взаимодействие в защите веры и установленного Богом социального порядка.

Фома Аквинский (Аквинат) (1226–1274 гг.) в работе «Сумма теологии» раскрыл иерархию правовых норм. На вершине системы права – «вечный закон» – это божественное провидение, которое в целостности недоступно человеческому познанию. Познавая отдельные принципы «вечного закона», человек вырабатывает естественный закон (это общие для всех людей принципы, которые лежат в основе принятых обычаев). Существует также человеческий закон, который признается людьми по их собственной воле. Человек может только признать, насколько тот или иной закон соответствует естественному закону.

В средние века господствовал *теологический подход* к анализу политики, государства и права. Многие из античной социально-философской традиции было утрачено или трансформировано в контексте христианского богословия. Однако в средние века возник ряд новых идей, а главная из них – отделение духовной власти от светской.

### ***Политическая мысль в период Возрождения***

Период Возрождения и Реформации охватывает XIV–XVI вв. Это время духовной революции, смены мировоззренческих ориентиров: происходит освобождение политического знания от теологии; сфера политики исследуется не с религиозно-этических, а с рационально-критических позиций. В период Реформации возникает новое течение в христианстве – протестантизм. Формируется протестантская трудовая этика, которая, как считал М. Вебер, способствовала развитию «духа капитализма».

Основная идея эпохи Возрождения носила гуманистический характер. В центре мироздания был поставлен человек. В этот период возникает *гражданская* концепция политики. Главное место в политических учениях занимали проблемы формирования централизованного государства и эффективной власти светского властителя. Государство стало рассматриваться как организация, которая должна дать людям защиту и безопасность.

Выдающимися политическими мыслителями этого времени были Н. Макиавелли (1469–1527 гг.) и Ж. Боден (1530–1596 гг.). Н. Макиавелли был одним из первых, кто начал употреблять термин «государство» – *stato* (лат.). С этого времени термин «государство» входит в европейские языки, а затем и в языки других народов. Н. Макиавелли написал книгу «Государь», в которой четко обосновал концепцию светского государства. Принципы, на основе которых функционирует государство, определяются не божественным откровением, а природой человека, его разумом и опытом. Главной заслугой Н. Макиавелли было то, что он анализирует политику не с позиций «должного», а с позиций «сущего», т.е. с позиций «действительной правды вещей». Н. Макиавелли разрабатывал следующие политические проблемы: способы и методы завоевания и удержания политической власти; ситуативный характер политики; взаимодействие целей и средств в политике; механизмы взаимодействия таких субъектов политики, как государь, знать, толпа.

Заслугой Ж. Бодена была разработка идеи государственного суверенитета (фр. *souverain* – носитель верховной власти). Его политические взгляды изложены в работе «Шесть книг о республике». Суверенитет, считал Боден, – самый существенный признак государства. Это высшая, постоянная и абсолютная власть в политическом сообществе. Суверенитет означает, что государство обладает властным верховенством. Абсолютность власти проявляется, во-первых, в ее неограниченности каким-либо условиями; во-вторых, в ее неделимости. Боден, рассматривая проблемы государственного суверенитета, учитывал и вопрос о границах власти государства. Боден дал толчок к формированию светской и утилитарной концепции суверенитета.

В период Возрождения и Реформации политическая теория освобождается от теологии. Происходит становление *гражданской концепции политики*. Знание о политике рационализируется. Основным предметом исследовательского интереса становится государство.

### ***Развитие политического знания в Новое время***

В Новое время формируются не только гражданская, но и социальная концепция политики. В XVII–XVIII вв. продолжалось развитие гражданской трактовки политики в трудах Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш.Л. Монтескье, Дж. Мэдисона.

В Новое время политическая мысль развивается в рамках государствоведения и правоведения. Исследовательский интерес был направлен на выявление причин возникновения человеческого общества и государства, сущность отношений между личностью, обществом и государством. В этот период создаются теории общественного договора, естественно-правового равенства людей, разделения властей, конституционного правления, гражданского общества.

Теорию общественного договора разрабатывали Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо. В основе теории общественного договора лежит идея о том, что государство является результатом добровольного соглашения людей, которые создали государство для защиты своих естественных прав и свобод: права на жизнь, свободу и собственность.

Развитие гражданской концепции политики содействовало процессу становления современных европейских государств. Новое время – это период, когда экономически крепнущий класс буржуазии вел борьбу с феодальными сословными привилегиями и деспотизмом абсолютных монархий. Направленность политической мысли была обусловлена выражением интересов этого класса, но реальное значение политических и правовых идей, выдвинутых в это время, выходило далеко за рамки классовых потребностей буржуазии. Политические теории обосновывали политический идеал общества, в котором господствует правовое равенство и свобода всех граждан независимо от их социального происхождения и положения. Ценность человеческой личности, приоритет личных прав и свобод с этого времени становятся основой для социального действия. Теоретические идеи получили свое практическое воплощение в период Великой французской революции и были закреплены в Декларации прав человека и гражданина.

В XVII в. появляются *социальные* концепции политики, в которых политика анализируется через призму общественных отношений и интересов. Основными характеристиками социальной концепции политики являются:

- 1) отправной точкой анализа является не индивид, а социальная группа (нация, класс, человечество);
- 2) изучение становления и развития государства;
- 3) большое внимание уделяется экономическим проблемам.

Это стало реакцией на достаточную зрелость суверенного государства. Социальная концепция политики приходит на смену гражданской. Выражение гражданской концепции политики и одновременно ее первая критика принадлежат Ж.-Ж. Руссо. Социальную концепцию политики развивали Э. Берк, А. де Токвиль, И. Бентам, Дж. Ст. Милль.

Руссо разработал концепцию народного суверенитета. Берк, будучи родоначальником консерватизма, большое значение придавал традициям в развитии политики и права, а также роли государства в обществе как гаранта стабильности и порядка. Токвиль в работе «Демократия в Америке» рассматривал проблему соотношения политического равенства и политической свободы в демократическом обществе. Бентам создал учение о позитивном законе, обосновал необходимость прогрессивных реформ в Англии. Милль был последовательным защитником представительного правления: в работе «Размышления о представительном правлении» высказывался за пропорциональное представительство; против подавления невеждами образованных людей; за повышение социальных функций государства.

Развитие политической мысли XIX в. было связано с победой Великой Французской революции, утверждением индустриального общества и нового типа государственности, возникновением рабочего движения. В это время окончательно оформляются основные современные идеологии – либерализм, консерватизм, социализм. Политическая проблематика становится объектом жесточайшей идеологической борьбы.

В политических и правовых исследованиях этого периода широкое распространение получает социологический позитивизм, основоположником которого был французский мыслитель О. Конт. Конт считал, что наука об обществе должна быть такой же достоверной и точной, как и естественные науки, опираться на наблюдения, факты и точные методы их сбора.

Этот период отличается пристальным вниманием к анализу социальных основ политики и к взаимодействию политики и экономики. В середине 40-х годов XIX в. возникает марксизм. К. Маркс (1818–1883 гг.) обосновал материалистическое понимание истории и внес значительный вклад в понимание социально-экономических истоков политики. Суть диалектико-материалистического подхода к политике состоит в понимании ее как надстройки по отношению к экономической структуре общества. Маркс доказывал, что все явления политической жизни коренятся в материальных, экономических отношениях и в своем существовании зависят от экономического базиса. В соответствии с концепцией марксизма, все важнейшие исторические события, в том числе и политические, предопределяются экономической составляющей общества. Основным элементом политического учения марксизма является тезис о классовом характере государства и права. Политика есть концентрированное выражение экономики и сфера борьбы классов за завоевание государственной власти. К. Маркс и Ф. Энгельс обосновывали положение о закономерности отмирания государства и всякой политики в коммунистическом обществе. Под влиянием марксизма складывается социологическое направление, исследующее взаимодействие политики с социальными отношениями.

Накопленные теоретические и эмпирические исследования, применение новых методов к изучению политических институтов и отношений привели к выделению в конце этого периода политологии в самостоятельную научную дисциплину.

### *Политология как самостоятельная дисциплина*

Собственно политология как самостоятельная научная дисциплина в современном ее понимании сложилась в конце XIX – начале XX вв. Это стало возможно в результате развития публичной политики как относительно автономной сферы жизни общества; утверждения в промышленно развитых странах важнейших государственных и политических институтов, составивших в совокупности современную политическую систему (утверждение парламентаризма, разделение властей, избирательные системы, возникновение партий); развития научно-рационалистической методологии исследований, в частности, появление и широкое распространение бихевиористских, эмпирических методов.

В 1857 г. в Колумбийском колледже США создается кафедра "История и политическая наука", где Френсис Либер начал читать курс политической теории. В 1880 г. в том же Колумбийском колледже возникает Школа политической науки (ведущий мыслитель – Джон Берджес). В 1903 г. была образована Американская ассоциация политических наук, что свидетельствовало о признании данной науки на национальном уровне. Широкая сеть политических научных и учебных центров возникает и в странах Западной Европы. Так, в 1871 г. во Франции создается Свободная школа политической науки, ныне – Институт политических исследований Парижского университета. В 1895 г. основана Лондонская школа экономической и политической науки. Существенный вклад в становление современной политологии внесли М. Вебер, Р. Михельс, В. Парето, Г. Моска и др. В 1896 г. выходит книга итальянского социолога и политолога Г. Моска под названием «Элементы политической науки».

В XX в. процесс выделения политологии в самостоятельную научную и учебную дисциплину завершился, оформились ее важнейшие национальные школы и направления. В 1948 г. в Париже по инициативе ЮНЕСКО состоялся Международный коллоквиум по проблемам политической науки. В 1949 г. была создана Международная ассоциация политической науки. Курс политологии был рекомендован для изучения в учебных заведениях стран-членов ЮНЕСКО. В настоящее время политология относится к числу престижных и значимых общественных наук, занимая лидирующие места по числу проводимых исследований и количеству публикаций.

Парижский Международный коллоквиум по проблемам политической науки сыграл важную роль в определении структуры политической науки. Согласно решениям ЮНЕСКО, структурные блоки выделены исходя из основных сфер политологических исследований:

- политическая теория (теория и история политических идей);
- теория государственных институтов (центральных, региональных, местных), их структуры и функционирования;
- теория политического участия и давления граждан (партии, группы интереса, лоббизм, общественные объединения, СМИ, общественное мнение (гражданская мысль));
- теория международной политики и международных отношений (международная политика, международные организации и международное право, глобалистика, геополитика).

## ***Политология в СССР и СНГ***

Что касается бывшего СССР и ряда других социалистических стран, то здесь политология как самостоятельная наука долгое время не признавалась и трактовалась как антимарксистская, буржуазная лженаука. Отдельные политические исследования осуществлялись в рамках научного коммунизма, исторического материализма, истории КПСС, теории государства и права, государственного права зарубежных стран, однако их познавательные возможности были крайне ограничены. Развитию подлинной политической науки препятствовали догмы официального марксизма, изолированность советского обществоведения от мировой общественно-политической мысли.

Ситуация начала меняться лишь со второй половины 80-х годов по мере демократизации общества и трансформации политической системы. В настоящее время официально признан статус политологии как научной отрасли знаний и учебной дисциплины. Созданы институты и центры политических исследований, ведется подготовка профессиональных политологов. С 1989 г. курс политологии преподается в учебных заведениях Беларуси.

Таким образом, общество осознало необходимость и объективную потребность в развитии научной теории политики и ее практическом применении. Несмотря на определенные, вполне объяснимые трудности роста, политология постепенно занимает подобающее ей место в системе общественных наук и оказывает влияние на реальные политические процессы.

### **§2. Объект и предмет политологии. Сущность политики.**

Понимание сущности и специфики политологии невозможно без определения объекта и предмета этой науки. Объект познания – это все то, на что направлена деятельность исследователя, что противостоит ему в качестве объективной реальности. Предметом исследования конкретной науки является та часть, сторона объективной реальности, которая определяется спецификой данной науки. Предмет науки является воспроизведением эмпирической реальности на абстрактном уровне путем выявления наиболее значимых с точки зрения этой науки закономерных связей и отношений данной реальности.

#### ***Понятие и сущность политики***

*Объектом политологии* является политическая действительность или политическая сфера жизни общества. Политика принадлежит к числу наиболее сложных и основополагающих общественных образований. Хотя понятие "политика" прочно вошло в научный и обиходный лексикон, определить его нелегко, как и выделить политические отношения из всей совокупности общественных отношений. Политика – одно из многозначных и широко употребляемых слов во всех языках мира. Слово «политика» наполнено многообразными смыслами в зависимости от контекста употребления, от аудитории, личности человека, использующего данное понятие.

Существует множество определений политики, что обусловлено многогранностью самого явления и соответственно сложностью его познания.

Укажем на некоторые наиболее распространенные подходы к пониманию сущности политики и ее определению.

В первую очередь, *политика* есть область отношений между различными социальными общностями (классами, нациями, социальными группами и слоями). В историческом аспекте возникновение политики связано с социальной, этнической, религиозной дифференциацией общества. В политике отражаются коренные, долговременные интересы различных социальных групп, связанные с удовлетворением их потребностей. Политика выступает как инструмент *регулирующего*, соподчинения или примирения этих интересов в целях обеспечения целостности общественного организма.

Понимание политики как сферы взаимодействия различных социальных групп и общностей людей получило название *коммуникационного*. У истоков его стоял Аристотель. Он рассматривал политику как форму общения, способ коллективного существования человека. Согласно Аристотелю, человек – существо по своей природе общественное, и реализовать себя он может только в обществе – в семье, селении (общине), государстве. Государство выступает как высшая и всеобъемлющая форма социальной связи или "общения" людей.

Позднее антропологические трактовки политики обогащаются и дополняются ее *конфликтно-консенсусными* определениями. Они акцентируют внимание на противоречиях интересов, которые лежат в основе политики, определяя ее динамику. Формами взаимодействия субъектов политики могут быть борьба, столкновение, соперничество, конкуренция, компромисс, сотрудничество, консенсус и др.

Конфликтное направление развивали марксисты, теоретики конфликта (например, Р. Дарендорф): политика – это деятельность по насильственному и мирному разрешению конфликтов. Акцент на борьбе как основной форме политических отношений особенно был усилен в марксизме, в частности, идеей классовой борьбы как движущего начала истории: «Политика – это борьба за власть»; «Политика – это навязывание воли господствующего класса».

Консенсусное направление получило толчок в связи с развитием демократии и плюралистических теорий демократии (А. Бентли, Г. Ласки, Р. Даль). Политика – это искусство нахождения согласия, баланса интересов между различными социальными группами. Современные политические процессы в большей степени характеризуются умением политиков находить баланс интересов, нежели использовать открытые насильственные действия.

В чем же состоит суть, ядро, сущность политических отношений? Говоря о политике, мы чаще всего ведем речь о власти – одного класса над другим, одной социальной группы над другими, одной личности над массой и т.п. Ядром политики является борьба за завоевание, удержание и использование власти. Политическая власть есть реальная способность социальных сил реализовать свои специфические объективные интересы, проводить свою волю в политике и правовых нормах. Сущность власти определяется через механизмы социального господства.

Таким образом, *политика есть сфера властных отношений*. Власть – первооснова, суть политических отношений, важнейшее конституирующее качество политики. Только на этой основе можно выделить политику, политические

отношения из всей совокупности общественных отношений. Классик политической науки, немецкий мыслитель М. Вебер подчеркивал, что политика "означает стремление к участию во власти или оказанию влияния на распределение власти, будь то между государствами, будь то внутри государства между группами людей, которых оно в себя включает... Кто занимается политикой, тот стремится к власти" (Вебер М. Избранные произведения. М. – 1990. – С. 646). Определение политики через власть характерно для многих мыслителей – Н. Макиавелли, В. Парето, К. Маркса и др. Такой подход к пониманию политики характеризуется как силовой, *директивный*.

Властные определения политики конкретизируются и дополняются с помощью *институциональных* определений. Последние рассматривают политику как сферу взаимодействия государства, партий, других общественно-политических институтов и структур, в которых воплощается и материализуется власть и политика. Данные политические институты возникают по мере осознания классами и другими социальными группами своих интересов для их представительства и защиты. Центральное место в политической системе общества занимает государство, представляющее собой универсальную политическую организацию, обладающую легитимным правом на принуждение. Как отмечал В.И. Ленин, самое существенное в политике – "устройство государственной власти" (Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т.23. – С. 239). Политика предстает в этом случае как "участие в делах *государства*, направление государства, определение форм, задач, содержания деятельности государства" (Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 33. – С. 340).

В современных условиях все более активную роль в политической жизни, наряду с государством, играют политические партии, общественные организации и движения, группы давления. В совокупности они составляют организационный остов политики, придают ей внутреннюю целостность, позволяют выполнять определенные функции в обществе.

С *системной* точки зрения политика является самостоятельной подсистемой социума, имеющей центр принятия решений и окружение, связанные механизмами обратной связи (политика – это не спонтанный, а целенаправленный, контролируемый процесс). Политика – это постоянно возобновляющийся процесс подготовки, принятия и практической реализации обязательных для всего общества решений. Основным назначением политики является управление социальными процессами как систематическое и *целенаправленное* воздействие на общество для его сохранения и оптимального функционирования. Обладая таким свойством, как власть, политика имеет верховенство в системе общественных отношений, определяет обязательность политических решений для всего общества.

Приверженцами *системного* подхода к пониманию политики являются американские ученые Т. Парсонс, Д. Истон, Г. Алмонд. Так, Т. Парсонс писал, что политика представляет собой совокупность способов организации определенных элементов социальной системы в соответствии с одной из ее фундаментальных функций, а именно: эффективного действия для достижения общих целей (целедостижения).

Вариант системного – *функциональный* подход к определению политики, связанный с объяснением ее функций – управления, поддержания порядка, сохранения стабильности социума, авторитетно-властного распределения ценностей и др. Функции политической системы подробно проанализированы Г. Алмондом.

Политика выступает как организационная и регулятивно-контрольная сфера общества, что обусловлено такими ее свойствами, как универсальность, всеохватывающий характер, инклюзивность (включенность во все сферы), способность воздействовать практически на любые стороны жизни. Функциональность политики не только позволяет ей глубоко воздействовать на другие сферы общественной жизни, но и связывает ее с ними. Политика опосредованна экономической сферой общества, экономическими отношениями и интересами, концентрированным выражением которых она является. Вместе с тем она обладает относительной самостоятельностью и оказывает обратное воздействие на экономику и другие сферы общественной жизни. Тесная связь существует между политикой и моралью, политикой и культурой, политикой и идеологией, политикой и правом.

Рассмотренные выше трактовки политики не исчерпывают всего многообразия ее определений, но в совокупности позволяют раскрыть сущность политики как социального явления. Политика есть сфера деятельности, связанная с отношениями между социальными общностями (классами, нациями, другими социальными группами), имеющая целью завоевание, организацию и использование государственной власти, управление социальными процессами.

Политика – это сфера деятельности и поведения, связанная с властью, организацией, управлением в рамках государственно-организованных сообществ. Политика является особым аспектом социального бытия, связанным с организацией и координацией действий ради достижения *согласованных целей*.

Политика как крайне сложное общественное явление, включает несколько измерений, несколько уровней реализации.

1. Формальное измерение политики – это политические институты, деятельность которых закрепляется правовыми нормами и политическими традициями. Это институциональные рамки политической деятельности и поведения людей. Формальное измерение политики отражает политическую организацию общества, государство и другие политические институты, организационные и правовые нормы, придающие политике устойчивость, стабильность и позволяющие регулировать политическое поведение людей.

2. Содержательное измерение политики – это политический курс, который связан с конкретными общественными интересами, ценностными ориентациями, с технологиями принятия политических решений. Содержательное измерение политики связано с деятельностью государства и социальных групп по решению значимых социальных проблем (например, экономическая политика, политика в области образования, здравоохранения, молодежная политика, налоговая политика и т.д.).

3. Процессуальное измерение отражает конкретные политические процессы, которые имеют волевые, интеллектуальные, социально-психологические формы. Политический процесс зачастую сравнивают с «борьбой за власть».

Итак, исходя из многоуровневого характера политики, неправомерно сводить ее лишь к «грязному делу», борьбе за власть, представлениям, что «в политике все средства хороши». Политику можно рассматривать как сферу общественной жизни; как один из видов социальной активности (политическую деятельность) или как тип социальных отношений; как науку – т.е. политологию; как искусство завоевания власти, ее удержания, искусство нахождения баланса интересов, искусство управления государством и т.д.

\*Английские эквиваленты терминов «формальное, содержательное и процессуальное измерения политики» – Polity, Policy, Politics.

Различают внутреннюю и внешнюю политику. *Внутренняя политика* охватывает основные направления деятельности государства, его структур и органов по регулированию взаимодействия людей внутри данного сообщества. В зависимости от сферы общественных отношений, которая является объектом политического воздействия, возможно выделение экономической, социальной, культурной, национальной, демографической и других видов политики.

*Внешняя политика* – это деятельность государства на международной арене, регулирующая его отношения с другими субъектами внешнеполитической деятельности: государствами, зарубежными партиями, иными общественными объединениями, международными организациями. Внешнеполитический курс любого государства определяется, главным образом, характером его внутренней политики, и в то же время существенно влияет на внутреннюю политику. В конечном итоге и внутренняя, и внешняя политика решают одну задачу – сохранения и упрочения существующей в государстве системы общественных отношений.

Рассмотренные выше трактовки в совокупности позволяют раскрыть сущность политики как социального явления, хотя и не исчерпывают ее многообразия. Политика – это сфера деятельности и поведения, связанная с властью, организацией и управлением в рамках государственно-организованных сообществ. Политика является особым аспектом социального бытия, связанным с организацией и координацией действий ради достижения согласованных целей.

### ***Политика как наука и искусство***

Политику можно рассматривать как науку и искусство. Главная задача *политики как науки* – определение целей и задач политического развития, разработка, моделирование и прогнозирование различных аспектов политической деятельности. Политика вправе рассматриваться как наука в том смысле, что она может служить источником знаний об одной из жизненно важных сфер бытия людей, классов, партий и государств. Но политика и сама должна строиться на основе соответствующих научных знаний и считаться с результатами действия объективных закономерностей общественного развития, с наличием определенных социальных механизмов, принципов и норм, регулирующих развитие общественного организма. Принятие политических решений в современных демократических системах предполагает всестороннюю научную экспертизу, систему консультаций, профессионализм отношений. Политика всегда есть итог кропотливой трудоемкой работы политических деятелей, исследовательских

центров и научных институтов, следствие коллективного ума многих людей и организаций. Однако полного тождества науки и политики быть не может, как не могут быть тождественными теория и практика. Это определяется вероятностным характером политического процесса, присутствием в политике как рациональных, так и иррациональных начал.

Политика как искусство требует не только знаний, но и мастерства политического лавирования и компромиссов, умения увлечь и повести за собой массы, способность адекватно реагировать на быстро меняющуюся ситуацию, предвидеть ход политических событий. Не все в политике поддается голому расчету; в ней присутствуют и эмоции, интуиция, мастерство. Поэтому политика представляет собой не только науку, но и *искусство* – искусство управления государством, искусство завоевания и удержания власти, нахождения баланса интересов, претворения в жизнь различных общественных целей и интересов. Существует мнение, что политика – искусство возможного. Политический руководитель ограничен в своей деятельности наличными ресурсами; он должен учитывать соотношение сил, общественное мнение, состояние политической культуры и ряд других факторов. Искусство политики заключается в том, чтобы достичь поставленной цели с минимальными затратами и потерями.

### *Предмет политологии*

Указав на сферу политики как объект политологии, постараемся определить ее предмет. В научной литературе вопрос о предмете политологии трактуется далеко не однозначно. Имеются существенные разногласия в оценке границ, содержания политологии, круга охватываемых ею проблем и даже названии этой области знания. Наряду с понятием "политология" широко употребляются термины "политическая наука", "политические науки". Во многом это объясняется различными национальными традициями в использовании политических терминов, непропорциональностью развития отдельных политических дисциплин в Европе и Америке, плюрализмом научных школ и направлений политической мысли. Но основная трудность в определении предмета политологии обусловлена, прежде всего, сложностью и многоплановостью объекта политологического знания. Сфера политики, политические отношения, институты и процессы изучаются не только политологией, но и другими социальными и гуманитарными науками – философией, социологией, правоведением, психологией, историей и др. Существует целый комплекс научных дисциплин, которые возникли как бы на стыке собственно политологического и иного обществоведческого знания – политическая философия, политическая социология, теория государства и права, политическая юриспруденция, политическая история и т.д.

В связи с этим возникает вопрос, в чем специфика предмета политологии в сравнении с другими смежными науками? Охватывает ли политология все богатство политической жизни или занимается определенным кругом проблем?

Предмет политологии можно определить в широком и узком смысле слова. В широком смысле слова политология выступает как общая, *интегративная наука о политике* во всех ее проявлениях, включающая в качестве составных частей политическую социологию, политическую философию, политическую географию,

политическую психологию и другие политические дисциплины. Политология предстает здесь как междисциплинарная сфера гуманитарного знания с высокой степенью сложности и многомерной структурой. Ее интересует весь "мир политического" как особая сфера жизнедеятельности людей, связанная с властными отношениями, с государством и государственным устройством, институтами, принципами, нормами, функционирование и действие которых призвано гарантировать жизнеспособность того или иного сообщества.

Политология в таком ее понимании объясняет не только отдельные аспекты политической действительности, но в синтезе – всю совокупность и развитие политических отношений и политической практики. Политология как интегративная, комплексная отрасль современных знаний имеет своим предметом раскрытие сущности политики как целостного общественного образования, выявление ее внутренних и внешних связей и отношений, определение основных закономерностей политического развития.

Согласно другой точке зрения, политология представляет собой лишь одну из наук о политике. Как относительно самостоятельная область политических исследований, она не охватывает всю политическую проблематику, а имеет свой специфический предмет изучения. *Предметом политологии* в узком смысле слова являются закономерности становления и развития политической власти, формы и методы ее функционирования в государственно-организованном обществе.

Категория власти наиболее полно выражает сущность и содержание феномена политики. Своеобразие политологии заключается в том, что все социально-политические явления и процессы она рассматривает через призму политической власти. "Когда мы говорим о науке в области политики, мы имеем в виду науку о власти", – отмечает известный американский политолог Г. Лассуэлл. (Цит. по Социально-политические науки. 1991. – № 3. – С. 66). Исследование политической власти предполагает выяснение ее объекта и субъектов; целей власти, которые формулируются политической идеологией; функций власти, т.е. ее основных задач, направлений деятельности; механизмов и структуры власти (политических систем); политических режимов (способов ее осуществления) и т.д.

Итак, *предмет* политической науки – *стороны, свойства и отношения политической жизни и политической системы общества, которые выражают их сущностные признаки.*

### ***Структура политологии***

Предмет политологии определяет ее структуру как науки и учебной дисциплины. В соответствии с изучаемой проблематикой в структуре политологии выделяются следующие разделы:

1) *теория и методология политики* раскрывает философско-методологические основы политики и политических отношений, сущность и содержание политики и власти, их основополагающие признаки, функции и закономерности развития;

2) *теория политических систем* и их элементов исследует сущность, структуру и функции политических систем, дает их сравнительный анализ, а также характеристику основных политических институтов – государств, партий, общественных организаций и движений и отношений между ними;

3) *теория управления социально-политическими процессами* изучает цели, задачи и формы политического руководства и управления обществом; механизмы принятия и реализации политических решений;

4) *история политических учений и политическая идеология* раскрывает генезис политической науки, содержание основных идейно-политических доктрин современности, роль и функции политической идеологии и политического сознания в политическом процессе;

5) *теория международных отношений* рассматривает проблемы внешней и мировой политики, различные аспекты международных отношений, глобальные проблемы современности.

Политология изучает сферу политики, политическую жизнь общества

- на общетеоретическом уровне (общая теория политики, политической власти; теория политических систем);

- в рамках теорий среднего уровня (теория политических партий, теория политических конфликтов, теория политического лидерства и т.п.);

- на эмпирическом уровне (конкретные эмпирические исследования политических процессов, институтов, ситуаций).

Политическая наука тем самым развивается как целостная система теоретического, эмпирического и прикладного (практического) знания о политике. *Теоретическая политология* решает научные проблемы, связанные с формированием фундаментального знания о политической деятельности, объяснением процессов политического развития, разработкой концептуального аппарата политологии, методологии и методов политических исследований. *Эмпирическая политология* изучает политические действия, политическое поведение личности и социальных общностей, а также исследует мотивы поведения, поступки, ценностные ориентации, популярность субъектов политики, политический имидж. Эмпирическая политология ориентирована на сбор фактической информации о политических явлениях.

*Прикладная политология* изучает проблемы, связанные с преобразованием политической действительности, анализом путей и средств целенаправленного воздействия на политические процессы. В сфере ее внимания – исследование конкретной деятельности различных политических институтов, организация избирательных кампаний, технологии и техники организации власти, изучение общественного мнения, особенностей политической ориентации и политического поведения различных социальных групп. В отличие от теоретической, прикладная политология ориентирована не на прирост научных знаний о политике, а на достижение реального политического эффекта. Конечным продуктом прикладных политологических исследований являются практические советы и рекомендации участникам политического процесса, прогноз развития в определенной области. Прикладная политология разрабатывает методики и технологии направленного воздействия на политический процесс.

### ***Закономерности и категории политологии***

Политология как наука имеет своей целью познание объективных закономерностей, действующих в сфере политики. *Закономерности политологии*

отражают объективно существующие, повторяющиеся связи и отношения реальной политической действительности, наиболее существенные и устойчивые тенденции политического развития. Политическая наука оперирует как общесоциологическими, так и специфическими закономерностями. Среди общесоциологических закономерностей назовем взаимосвязь базиса и надстройки, возрастание роли народных масс в историческом процессе, диалектику социально-группового и общечеловеческого и др.

Специфические закономерности политологии выражают:

1) необходимые и устойчивые взаимосвязи и взаимодействия политики и экономики, политики и культуры, политики и других общественных явлений;

2) внутренние связи и тенденции развития политики как цельного, относительно самостоятельного общественного явления – закономерности взаимодействия субъектов политики в осознании и реализации политических интересов; расширение политического участия, вовлечение в политику все более широких масс людей; постоянное воспроизводство и развитие политических потребностей и интересов; диалектические взаимосвязи внутренней и внешней политики и др.

Следует добавить, что по поводу существования законов общественного развития мнения ученых рознятся, иногда доходя до открытого противостояния. Четкие представления об исторических закономерностях разработаны Г. Гегелем. Марксизм заложил принципы детерминизма в анализе политики: признается наличие необходимых устойчивых причинно-следственных связей в серии исторических событий. Примеры: закон классовой борьбы, закон приоритетности экономики по отношению к политике, приоритет общественного бытия над общественным сознанием.

Другая позиция построена на отрицании жестких «железных» законов истории, отрицается возможность создания «универсальной» единой политической теории, вплоть до отрицания возможностей обобщения, а тем более экстраполяции. Достаточно ярко эта позиция представлена в работах К. Поппера, который утверждал, что нет абсолютных исторических законов, есть тенденции и закономерности.

И все таки, повторяемость в политике существует. Как мы уже показали, можно выделять причинно-следственные связи с учетом конкретных ситуаций, в которых события разворачиваются. Приведем примеры. Аристотель выделил «правильные» и «неправильные» формы государства. Н. Макиавелли в работе «Государь» вывел «золотые правила» успешной политики и поведения мудрого руководителя, основываясь на понимании ситуативной природы политики. Ш.Л. Монтескье показал зависимость формы правления от территории государства. В. Парето показал особенности циркуляции элит. Р. Михельс вывел закон антидемократической олигархизации массовых партий. Паркинсон – законы бюрократизации. М. Дюверже – теоремы взаимообусловленности партийной и избирательной систем. Г. Алмонд показал связь институциональной организации политической системы с доминирующим типом политической культуры. Зависимость темпов политических изменений и модернизации от уровня

индустриально-технологического и экономического развития выявлена Д. Аптером, С. Хантингтоном, С. Липсетом.

Политология, как и всякая наука, имеет свой категориальный аппарат. *Категории* – это наиболее общие понятия, посредством которых выражаются законы. Ключевыми категориями в политологии являются "политика" и "политическая власть". Все остальные понятия и категории этой науки раскрывают различные стороны и проявления политики и власти. Это такие понятия, как политическая система, политический режим, политический процесс, политическое участие, политические элиты и лидеры, политические партии, партийные системы, политическое сознание, политическая культура и многие другие. Имея свои специфические понятия и категории, политология использует применительно к характеристике политики и власти и категории других наук, такие общесоциологические понятия, как производственные силы, общественные отношения, классы, нации, личность, социальные интересы, общественное мнение.

Степень разработанности категорий, четкость их применения являются важным показателем уровня развития науки. Проблему для политологического анализа составляет многозначность некоторых категорий и терминов, разночтение определений и формулировок различных понятий. Отечественная политология еще предстоит немало сделать для уточнения и обновления понятийного аппарата, а также выявления закономерностей данной науки.

### **§3. Место политологии в системе современного научного знания и ее функции в обществе**

Любая наука успешно развивается только во взаимодействии с другими научными направлениями и дисциплинами. Политология также не может развиваться изолированно и тесно взаимодействует с рядом других социальных и гуманитарных наук, с которыми ее объединяет общий объект исследования – политическая жизнь общества во всем ее многообразии.

#### ***Взаимосвязь политологии с другими общественными науками***

Тесная связь характерна для политологии и *философии*. Философия, являясь общеметодологической основой любой науки, рассматривает и наиболее общие вопросы политики. Политическая философия осуществляет мировоззренческое осмысление политики и ее природы, выявляет универсальные закономерности и принципы во взаимоотношениях общества, государства и личности, разрабатывает теорию познания политики, соотношение объективного и субъективного, материального и духовного, рационального и иррационального в политике. Философское обоснование политики используется политологией для определения методологии и мировоззренческой направленности анализа политических явлений и процессов.

Важное значение для политологии имеют те разделы философского знания, которые касаются человека, проблемы ценностей, в частности, этики и эстетики. Выработываемые ими нормы и образцы поведения становятся существенным фактором, влияющим на политику.

Наиболее тесно политология связана с *социологией* и особенно с *политической социологией*. С точки зрения объекта и методов исследования, политология и политическая социология часто отождествляются, однако различия в предмете их исследования существуют. Как уже показано, политология изучает политическую жизнь общества во всех ее проявлениях, начиная с сущности власти, ее природы и завершая конкретными формами ее проявления и институционального воплощения.

Политическая социология изучает систему взаимодействия политики с социальной средой. Она показывает, как социальная структура общества, различные социальные образования, общественное мнение влияют на политику и каковы пути воздействия политики на социальные отношения и социальную жизнь. Политология в своих исследованиях опирается на получаемые социологией эмпирические данные о социальной структуре общества и ее динамике, активно использует методы и методики социологических исследований (опросы, анкетирование и т.п.).

*Экономические науки*, изучающие процессы производства, обмена и распределения материальных благ, интересуют политолога с точки зрения того, как взаимодействуют экономика и политика, как формируются экономические, а значит, и политические интересы больших социальных групп. Экономические науки дают материал об экономических корнях любых политических явлений, о конкретной экономической политике. Не случайно большая область экономической науки получила название политической экономии. В свою очередь, политология дает научное обоснование принципов выработки и осуществления экономической политики, государственного регулирования экономических процессов.

Политология тесно соприкасается и с *правовыми науками*, так как политические и правовые отношения неразрывно связаны между собой. Правовые нормы и отношения получают обязательный характер лишь в системе политической власти, которая, в свою очередь, не может нормально функционировать без правового оформления. Политология по отношению к правовым наукам является более общей теорией. В то же время политологическое исследование будет неполным без учета правовых механизмов разработки и реализации политических решений, правовых аспектов деятельности политических институтов и организаций.

Право непосредственно исходит от государства, тем самым праву придается публичный характер. Правовые нормы санкционируются государством, но в определенные периоды времени зависят от расстановки политических сил. Как отмечает доктор юридических наук, профессор М.Н. Марченко, «исторический опыт показывает, что форма государства, тот или иной государственный орган и его деятельность могут быть сколько-нибудь стабильными, эффективными и пользоваться доверием общества, если будут юридически оформлены и закреплены. Это в равной степени касается и политических партий, организаций, общественных движений (во всяком случае принципиальных моментов их деятельности – программных целей, процедур создания и прекращения существования финансов, имущества, участия в избирательных кампаниях и др.)... В свою очередь право самым непосредственным образом опирается на политические (не только государственные) институты. Политическая природа, политические свойства в большей или меньшей степени характерны для всех правовых явлений» [Политология. Курс лекций. /Под ред. М.Н. Марченко. – М.: МГУ, 1999. с. 522-523]. Особую роль в деятельности

государства и его органов играют такие отрасли права, как конституционное и административное право.

Смежными науками являются политология и политическая *история*, исследующая процессы развития политической жизни общества, становление государственных институтов, партий, движений. По словам английского историка Э. Фримена, история – это прошлая политика, а политика – теперешняя история. История дает политологу обширный фактический материал о возникновении и развитии политических систем, обобщает политический опыт прошлого. Все это необходимо для анализа современных политических процессов и политического прогнозирования. В свою очередь, политическая наука разрабатывает теоретико-методологическую базу исторических исследований, придает им определенную мировоззренческую направленность.

Очевидна связь политологии с *психологией*. Знание психологии помогает раскрыть субъективные механизмы политического поведения индивидов и групп, влияние убеждений, ценностных ориентаций и установок людей на их поведение, психологические особенности различных типов политических лидеров. Стили политического руководства также имеют важное значение в политике. На стыке политологии и психологии получает развитие самостоятельная научная дисциплина – политическая психология.

Определенная взаимосвязь имеется между политологией и *географией*. Географическая среда, природно-климатические факторы оказывают существенное воздействие на внутреннюю и внешнюю политику. Отсюда потребность в развитии таких научных направлений, как *политическая география, геополитика*.

Современная политическая наука проявляет интерес и к таким наукам, как антропология, биология, демография, этнография и др., достижения которых оказываются полезными при анализе многих политических проблем, например, проблем политического поведения, политического лидерства, конфликтологии, теории управления и др.

Необходимо взаимодействие политологии с целым рядом так называемых *формальных наук* – логикой, кибернетикой, статистикой, общей теорией систем. Эти науки дают общее представление об уровнях и формах связи в мире; предлагают методы обработки эмпирических данных; учат построению моделей любых, в том числе и политических явлений.

### ***Функции политологии***

Социальная роль и значимость политологии определяется теми функциями, которые она выполняет относительно потребностей общества. К числу важнейших функций политической науки относят, как правило, методологическую, познавательную, инструментальную, прогностическую и идейно-воспитательную.

*Методологическая функция* политологии заключается в разработке теории и методологии исследования политических явлений и процессов, выработке законов и категорий данной науки. Результатом такого поиска является система социально апробированных принципов и способов рационального познания политической действительности, правил и нормативов построения политической теории, образцов организации практической политической деятельности. Политология, как

указывалось выше, выступает в качестве теоретико-методологической базы конкретных исследований политики в рамках некоторых других общественных наук. Методология и методы политического анализа будут особо рассмотрены в следующем разделе учебного пособия.

*Познавательная (гносеологическая) функция* политологии предполагает накопление, описание, изучение фактов политической действительности, анализ конкретных политических явлений и процессов, выявление важнейших политических проблем и противоречий политического развития. Политология призвана дать рациональное объяснение политической действительности, отвечая на вопросы: как, почему, в силу каких причин возникли данные политические явления и процессы, почему им присущи именно эти особенности? Познавательная функция политологии направлена на адекватное отражение политической реальности, раскрытие присущих ей объективных связей, тенденций и закономерностей развития.

Объективный анализ политической действительности является необходимым условием для выработки научно обоснованной политики. Политология не только отражает политическую реальность, но и способна служить мощным инструментом воздействия на нее. Отсюда следующая функция политологии – *инструментальная (функция рационализации политической жизни)* – связана с вопросами практической политики. Основным содержанием данной функции является выработка практических рекомендаций для властных структур, предварительная научная экспертиза политико-управленческих решений, определение способов, методов и средств рационального воздействия на политическую действительность. Политическая наука дает теоретическое обоснование политических реформ и преобразований, разрабатывает технологию относительно безболезненного разрешения социально-политических конфликтов. Тем самым политология призвана способствовать повышению эффективности политического руководства и управления общественно-политическими процессами. К сожалению, на практике политологические знания и рекомендации политической науки не всегда бывают востребованы обществом, органами власти и управления.

*Прогностическая функция* политологии предполагает определение ближайших и отдаленных перспектив политического развития общества, выработку прогнозов, моделирование будущих политических процессов и отношений. Прогнозы должны опираться на вскрытые объективные закономерности и тенденции общественно-политического развития. Прогнозирование – одна из важнейших и наиболее сложных задач политической науки. В последнее время возможности прогнозирования несколько расширились благодаря использованию новейших научных достижений, вычислительной техники, современных методик и т.д.

*Идейно-воспитательная (мировоззренческая) функция* политологии связана с выработкой, обоснованием определенных политических идеалов и ценностей, способствующих устойчивости той или иной политической системы, соответствующих политических взглядов, убеждений и политических ориентаций граждан. Политология способствует формированию *гражданственности*, политического сознания и политической культуры населения, осуществляет политическую социализацию граждан.

Без развитой политической культуры невозможно функционирование демократического общества. Способность граждан к участию в политике не формируется стихийно, а обретается в ходе систематического приобретения соответствующих знаний и опыта. Во всех демократических странах действуют системы политического образования и воспитания. Актуальна эта задача для Беларуси, как и других постсоветских стран.

Какой бы узко профессиональной сферой деятельности ни занимался человек, он является гражданином своей страны и в той или иной степени участвует в политической жизни. Как говорил Ш. Монталамбер, если люди перестают заниматься политикой, политика начинает заниматься людьми. Они превращаются в объект манипуляций, заложников некомпетентности и политического авантюризма. Знакомство с основами политологии помогает человеку осознать свое место в обществе, ориентироваться в сложной политической обстановке, занимать гражданскую позицию. Французский политолог Ф. Бро отмечает: "Политическая наука обеспечивает высшую форму уважения личности, так как дает человеку возможность более свободно распоряжаться собой и более сознательно выбирать, в какую борьбу включаться" (Политология вчера и сегодня. М., 1990. – С. 243).

Овладение гражданами основами политических знаний и демократической культуры – важное условие успешности политического и общественного развития в нашей стране.

## **Глава 2. Методологические основы политической науки**

### **§1. Определение методологии политической науки**

Методология научного исследования – это стратегия научного поиска, опирающаяся на осознание задач, методов его проведения, программных установок и нормативов изучаемой предметной области. Методология включает методы, методику и технику конкретных исследований, подчиняя их общим теоретическим и прикладным целям познавательного процесса на конкретном этапе развития науки.

Методология – это одна из специфических областей знания, связанная с изучением принципов и средств организации процесса познания, определенный способ организации научного исследования. Методология включает систему аналитических приемов получения и проверки научного знания. Методологические основы конкретной науки занимают промежуточное место между содержанием той или иной научной дисциплины и ее культурно-историческим контекстом. Выделяют два уровня методологического анализа: философский и внутринаучный.

На *философском* уровне разрабатываются *общеметодологические* подходы, инструменты и стиль политического анализа, исследуются фундаментальные основы политического бытия: что есть благо и справедливость в политике. Политическая философия изучает наиболее общие основания политической деятельности и власти, природу и сущность самой политики, политических ценностей и целей.

*Внутринаучная методология* разрабатывается в рамках каждой предметной области знания, поскольку специальные исследовательские программы ориентируются

на решение основных задач дисциплины. В методологии политической науки акцент делается на разработке поисковых моделей объяснения политического процесса и фактов политической жизни.

Внутринаучная методология имеет две составляющие: *теоретико-методологическую* и *конкретно-методологическую (или методическую)*. Что касается первой составляющей – теоретико-методологической – то ее можно определить как «мировоззрение дисциплины», задающее проблематику и условия научного поиска, содержащее общие подходы к процессу исследования, выработку и обоснование стратегии исследования. Теоретико-методологическая функция позволяет определить целостность предметной области дисциплины, выявить место дисциплины в спектре смежных наук, обозначить ее своеобразие. В соответствии с этой функцией, можно выделить этапы методологического анализа научной дисциплины:

Оценка процедуры постановки научной проблемы.

Рассмотрение развития предмета исследования.

Анализ языка и категориального аппарата дисциплины.

Оценка критериев научности.

Выявление основных принципов и анализ совокупности исследовательских средств.

Вторая составляющая методологии – *конкретно-методологическая* или *методическая* – содержит знание о методике конкретных исследований, о механизмах применения исследовательских процедур и методов к конкретным исследовательским ситуациям. Методика исследования – это система операций, процедур, приемов установления фактов, их систематизации и анализа.

Таким образом, если *методология* – это общая стратегия, то *методика* – это тактика исследования. *Техника* политического анализа (от греч. *techne* – искусство, мастерство) – совокупность организационных и методических приемов и способов сбора, обработки и анализа данных.

Исходя из всего выше сказанного, можно дать определение методологии политической науки. *Методология политической науки* – это «особая научная отрасль, учение о применении различных методов в политическом познании, связанное с правильной постановкой проблем и выбором адекватных подходов, трансформацией методологических принципов и требований в совокупность операций и процедур с использованием инструментов и техники» [Дегтярев, А. А. Методы политологических исследований // А. А. Дегтярев, Вестн. МГУ. 1996. Сер.12. № 6. с. 56].

Основные типы методов и уровни методологии политологических исследований сложились постепенно в ходе исторического развития политической мысли.

### ***Классификация методов политического исследования***

Выявление принципов и совокупности исследовательских средств связано с анализом типов и уровней методов политологического познания. В свое время Ф. Ницше заметил, что главнейшие открытия любой науки – ее методы познания.

Поскольку в современной литературе методология понимается как система

норм и связанных с ними методов научного мышления, как постановка проблем и стратегия научного поиска, то *научный метод* выступает как система принципов и приемов, с помощью которых достигается объективное познание действительности. Метод – это способы и приемы производства новой информации (нового знания) путем изучения и трансформации исходных данных.

Метод в политической науке – это способ построения и обоснования знания, совокупность приемов, процедур и операций эмпирического и теоретического познания политической действительности. Научные методы включают процедуры, процессы, технические приемы и средства исследования, анализа, проверки и оценки данных. «Метод держит в руках судьбу исследования. От метода, от способа действия зависит вся серьезность исследования» [*Степин, В. С. Научное познание и ценности техногенной цивилизации // В. С. Степин, Вопросы философии. 1989. № 10. с. 13*].

В настоящее время практически все научные дисциплины используют не только собственные методы, но и инструментарий формальной логики, математики, элементы теории систем и кибернетики. В то же время каждая дисциплина, в том числе и политическая наука, обладает собственными специально-научными методами. Чтобы внести ясность в этот вопрос, следует рассмотреть *варианты классификации методов*, применяющихся в политологии.

Методологический анализ процесса научного познания позволяет выделить два уровня методов. Во-первых, приемы, присущие человеческому познанию в целом, на базе которых строится и научное, и обыденное познание. Это такие *общелогические методы*, как анализ и синтез, абстрагирование, обобщение, сравнение, классификация.

Во-вторых, это приемы, характерные для научного познания, которые делятся на методы построения эмпирического и теоретического познания. К *эмпирическим методам* относятся наблюдение, анкетирование, опрос, использование статистики (например, электоральной), анализ документов, контент-анализ (метод количественного изучения содержания политической информации).

К *общетеоретическим* относят методы, которые используются во всех социально-гуманитарных науках: нормативно-ценностный, институциональный, системный, структурно-функциональный, исторические, экономические, социологические, психологические методы и др. Данные методы являются достаточно широкими, поэтому их часто называют *научными подходами*.

*Нормативно-ценностный* подход исследует политику с позиции должного, с точки зрения общего блага, справедливости, свободы, ориентирует на разработку политического идеала и наилучшей формы правления. Нормативно-ценностный подход для анализа форм правления применяли еще Платон и Аристотель.

*Институциональный* метод ориентирован на изучение институтов, с помощью которых осуществляется политическая деятельность.

Институциональный и нормативно-ценностный методы господствовали в политической науке до начала XX в.

*Системный* метод рассматривает политику как целостный, сложноорганизованный, саморегулирующийся механизм, который находится в

непрерывном взаимодействии со средой. Системный подход был разработан и применен при анализе политики в 50–60-е гг. XX в. Т. Парсонсом и Д. Истоном.

*Структурно-функциональный* метод предполагает рассмотрение политики как целостной системы, обладающей сложной структурой, каждый элемент которой имеет свое назначение, выполняет определенную функцию. Функциональный подход к изучению политики ввел американский политолог Г. Алмонд.

*Социологические методы* предполагают выяснение социальной обусловленности политики, влияния на политическую систему социальной структуры и экономических отношений. Широко применяли социологические методы в политических исследованиях такие мыслители, как К. Маркс, Г. Моска, В. Парето, М. Вебер, П. Сорокин, Р. Михельс. Социологические методы обеспечивают сбор эмпирической информации о политических феноменах.

*Психологические методы* ориентируют исследователя на изучение субъективных механизмов политического поведения, индивидуальных качеств, бессознательных психических процессов, а также типичных механизмов психологических мотиваций в политике. Психологические методы использовали в исследовании политики Г. Лебон, Н. Михайловский, С. Московичи, Э. Фромм, К. Юнг, Э. Канетти, Х. Ортега-и-Гассет, А. Адлер, Т. Адорно, Ж. Блондель, Г. Лассуэлл.

От этой достаточно общей классификации методов познания перейдем к выделению разновидностей методов, применяемых в политологических исследованиях. Российский политолог А.А. Дегтярев выделяет три группы методов, используемых в политическом познании: *общенаучные, социально-гуманитарные и специально-научные*. [Дегтярев, А. А. Методы политологических исследований // А. А. Дегтярев, Вестн. МГУ. 1996. Сер.12. № 6. с. 60].

Первая группа (*общенаучные методы*) состоит из таких *логико-эвристических приемов*, как: анализ и синтез, индукция и дедукция, определение и классификация, сравнение и аналогия, наблюдение и эксперимент, абстрактно-объяснительная интерпретация, верификация и фальсификация.

А. А. Дегтярев к группе общенаучных методов относит *философско-аксиологические принципы* (принципы диалектики, нормативно-ценностные методы, системный и структурно-функциональный методы).

Вторая группа методов – *инструментарий, использующийся в социально-гуманитарных дисциплинах*. Это такие методы, как институциональный, сравнительный, исторические, социологические методы. В современной политологии используются социологические опросы, анкетирование и шкалирование, психологические тесты, из культурологии заимствованы методы изучения стереотипов и традиций, из лингвистики – анализ символов и знаков.

Третья группа методов – *специально-научные приемы* – методы собственно политологического анализа. К этой группе методов относятся методы, разработанные в самой политологии, а также комбинирование, модификация методов других социальных наук в особый инструментарий, используемый лишь при анализе политических объектов. Примеры собственно политологических методов: ситуационный анализ, ивент-анализ (метод анализа событий), метод сценариев (сценариотехника), позиционный и ресурсный методы, методы экспертных оценок,

специальные методики изображения расстановки политических сил, SWOT-анализ (название метода составлено из первых букв четырех английских слов: «strengths» – сильные стороны, «weaknesses» – слабые стороны, «opportunities» – благоприятные возможности, шансы и «threats» – угрозы или возможность неблагоприятных обстоятельств), метод ПАТТЕРН (помощь планированию посредством относительных показателей технической оценки – Planning Assistance Through Technical Relevance Number) и др. В сравнительной политологии активно используется новый тип исследований – case studies – изучение конкретного случая. Данный метод предполагает изучение отдельных исторических эпизодов (событий), воспринимаемых в их особенности и исключительности.

Итак, в политологии используются методы психологии, географии, экономики, правоведения, социологии, лингвистики, математики. По мере своего развития политология стала опираться на совокупность специальных конкретно-научных методов, появление и совершенствование которых связано с динамикой проблематики политических исследований, изменениями в функциях политологии.

Методы политического исследования делят также на *качественные и количественные*. Количественные методы связаны с математизацией социальных наук. Так, еще в 20-е гг. XX в. С. Райс выпустил книгу «Количественные методы в социальных науках». В 1919 г. вышла в свет работа «Математическая психология войны» Л. Ричардсона. Современные социальные науки невозможно представить без широкой эмпирической базы, создаваемой на основе компьютерной статистической обработки. Особенности качественного исследования состоят в личностной обоснованности, процессуальности, признании ценностной вовлеченности исследователя. Сравним качественные и количественные методы (табл. 1.)

Таблица 1

Сравнение качественных и количественных методов

Количественные методы	Качественные методы
Признание существования объективного мира.	Сосуществование множественных субъективных реальностей.
Независимость изучаемой реальности от исследователя.	Взаимодействие исследователя с исследуемой реальностью.
Исключение субъективности, беспристрастность исследователя.	Включенность исследователя, ценностная окрашенность исследования.
Формальный, свободный от контекста язык.	Неформальный, контекстно-специфический язык.
Дедуктивные обобщения.	Индуктивные умозаключения.
Выявление причинно-следственных связей.	«Чувствительность» методов к контексту события.

Наиболее общие фундаментальные политологические методы называют *исследовательскими подходами или методологиями*. В процессе становления и развития политической науки в ней сформировался ряд методологических направлений или подходов к анализу политики. *Методологический подход* – это

логическая модель постановки и решения исследовательской проблемы. Подход задает направленность исследованию политики, в русле которой работает ученый, опираясь на те или иные принципы и критерии понимания ее природы и строения, отбирает реальные факты, производит соответствующие обобщения, делает прогнозы на будущее. Немецкий политолог Вернер Пацельт пишет: «Исследовательские подходы представляют собой *соединение теории и методов*. Так как теории направляют интерес исследователя на определенные области или аспекты предмета исследований, некоторые методы будут более, другие менее пригодны для получения или оценки информации» [Методические подходы политологического исследования и метатеоретические основы политической теории. Комментированное введение /Сост. Н. Конеген, К. Шуберт. М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004. с. 133].

Термин «подход» связан с понятием «парадигма», которое было введено Томасом Куном. Кун выдвинул концепцию научных революций как смены парадигм. Парадигма от греч. *para* – подле, возле, против, почти, *deigma* – образец, пример, проба. Платон термином «парадигма» обозначал модель взаимоотношений идеального и реального миров. Т. Кун называл парадигмой совокупность предпосылок, определяющих научное знание, а также ведущие методы получения новых данных на определенном этапе развития. Парадигма в методологии – представления о предмете науки, ее основополагающих теориях и специфических методах, в соответствии с которыми организуется исследовательская практика научным сообществом в определенный исторический период. *Парадигма* – это обобщенная характеристика специфических подходов к анализу и объяснению политики; модель постановки исследовательских проблем и их решения.

В современной политической науке существуют разнообразные методологические подходы: институциональный, бихевиоральный (поведенческий), системный, структурно-функциональный, марксистский, неомарксистский, критико-диалектический, коммуникативный, психологический, подход с точки зрения теории элит, рационального и публичного выбора, институциональный и неинституциональный подходы. Исследовательские подходы задают направленность изучения политики, в русле которой ученый отбирает реальные факты, производит обобщения, делает прогнозы на будущее. Исследовательские подходы связаны с основными тенденциями в развитии политологии, с теми проблемами, которые она решает на том или ином историческом этапе.

Основные исследовательские подходы можно изобразить с использованием системы координат, где по горизонтали откладываются две крайние позиции: системные теории и поведенческие теории (теории акторов), а по вертикали: теории микро- и макроуровня. Теоретическое развитие политической науки пролегает между двумя полюсами: концепциями, основанными на изучении поведения акторов с помощью методов индивидуализации (интеракционализм), и разработками, рассматривающими общество как целостность, систему. Подобная схема используется многими исследователями, в частности К. фон Байме (рис. 1.)

Макроуровень анализа	Микроуровень анализа
Теория самовоспроизводящихся систем (Н. Луман)	Плюралистические теории элит
Кибернетический подход Классические теории систем	Теория коммуникации (Ю. Хабермас)
Системный подход	Поведенческий подход Теория социального действия (М. Вебер)
Фрейд-марксизм	
Теория общественного выбора	Теория рационального выбора
Неомарксизм	Теория жизненного мира Интеракционизм
	Ортодоксальный поведенческий подход

*Рис. 1. Исследовательские подходы в политической науке*

Итак, основные типы методов и уровни методологии политологических исследований сложились в ходе исторического развития политической мысли. Принята следующая периодизация развития методологии политической науки:

1. Классический период (до XIX в.), связанный в основном с дедуктивным, логико-философским и морально-аксиологическим подходами;
2. Институциональный период (XIX–начало XX вв.), когда на передний план выходят историко-сравнительный и нормативно-институциональный методы;
3. Бихевиоралистский период (20-70-е гг. XX в.), когда стали активно применяться эмпирические количественные методы;
4. Постбихевиоралистский этап (последняя четверть XX в.), который характеризуется сочетанием традиционных и новых методов, а также проникновением системного подхода в политическую науку.

Развитие и специализация политологического знания и его методологического обеспечения привели к становлению такой отрасли как политический анализ. *Политический анализ* представляет собой прикладную политико-управленческую дисциплину, использующую множественные методы исследования и аргументации с целью разработки принципов и методов подготовки, принятия и осуществления публично-политических решений в проблемных ситуациях, обладающих общественной значимостью.

Концептуально-методологические основания политического анализа можно разделить на *нормативные и эмпирические*. Нормативные методы связаны с ценностями и этическими суждениями об обществе. Здесь ставятся вопросы о сущности изучаемого явления. Эмпирические методы позволяют собирать обобщать

эмпирической информации. Исследовательские вопросы здесь ставятся примерно следующим образом: как выделять проблемы и возможные политические альтернативы принятых решений, как оценивать затраты и преимущества того или иного политического курса. Г. Алмонд о двух этих методах писал так: «Политическая наука имеет как научную, так и гуманистическую составляющие, причем обе они управляются одинаковыми императивами научного исследования – достоверностью данных и объективностью выводов» [Алмонд, Г. Политическая наука: история дисциплины // Г. Алмонд, Полис. 1997. № 6. с.174-184].

В политическом анализе грань между нормативными («гуманистическими») и эмпирическими («научными») методами является проницаемой, хотя долгое время приоритет отдавался эмпирическим методам. В последнее время в связи с проникновением в политологию постмодернизма большое внимание начинает уделяться качественному анализу. Постмодернистский «методологический сдвиг» означает обращение к практикам повседневности, к коммуникативному типу действия, к новым формам структурирования политического пространства таким, как «сети», формы трансграничного взаимодействия и сотрудничества на фоне размывания традиционного понимания государства.

Итак, совокупность исследовательских подходов и методов образует методологию соответствующей научной дисциплины.

## **§ 2. Исследовательские подходы современной политической науки**

Как уже было отмечено, наиболее общие фундаментальные политологические методы называют *исследовательскими подходами или методологиями*. В процессе становления и развития политической науки в ней сформировался ряд методологических направлений или подходов к анализу политики. Прежде чем перейти к рассмотрению основных исследовательских методологий, рассмотрим тенденции в развитии политической науки.

В развитии политической науки в европейских странах и в США наблюдаются две различные тенденции. В США политология развивалась в русле позитивизма и претендовала на статус «точной науки», наравне с естественными науками. В европейских странах утвердилась тенденция синтеза эмпирического и теоретического начал. Так, в Германии первоначально политология сформировалась как исследование политических институтов, т.е. основным объектом исследования было государство. В США же политическая наука делает крен в сторону позитивизма и прагматизма. Политология определяется как точная наука, использующая методы экономики, статистики, истории, антропологии, географии. В 20-30-е гг. XX в. в США возникло эмпирическое направление в политической науке.

## **§ 3. Поведенческий подход**

В первую четверть XX в. исторический и институциональный подходы в анализе политических феноменов стали постепенно сменяться эмпирическим подходом. Большой вклад в этот процесс внесли А. Бентли, Ч. Бирд, В. Вильсон,

Л. Лоуэлл, Ч. Мерриам, Г. Лассуэлл. Эмпирическое исследование политических феноменов было нацелено на изучение политического поведения, основы для бихевиорального (поведенческого) подхода (англ. behavioral approach).

Термин «политическое поведение» был использован американским журналистом Франком Кентом в 1928 г. в книге «Политическое поведение», где трактовался в негативном смысле, как «циничный реализм газетчиков». В науку термин ввел Герберт Тингштейн (Тингстен), опубликовав в 1937 г. книгу «Political Behavior. Studies in Election Statistics» Истоки поведенческих исследований уходят в труды Чикагской школы политической науки 20–30-х гг. XX в. Чарльз Мерриам (1874–1953) – один из отцов-основателей Чикагской школы. Мерриам показал необходимость перестройки методов политических исследований с привлечением достижений других наук: психологии, социологии, статистики, истории, экономики, географии. Мерриам говорил о значимости «психологической обработки политики». Заслуга Мерриама состоит также в том, что он главным предметом исследований сделал власть, понимая ее с точки зрения индивидуальной воли, страстей. В работе «Политическая власть» он писал, что исследовательской целью политической науки является выяснение того, какую роль играет общественный контроль в процессах осуществления власти.

Еще один представитель Чикагской школы – Гарольд Дуайд Лассуэлл (1902–1979) – ученик и последователь Мерриама. Центральное место в работах Лассуэлла занимают вопросы властных отношений, которые изучались через анализ политического поведения. Реализация власти – не отдельная часть, а аспект целостного политического процесса. Существенную роль в этом процессе играют механизмы распределения ресурсов и ценностей в обществе. Лассуэлл определяет власть как, с одной стороны, участие в решениях, а с другой – контроль над ресурсами, имеющими для участников властного отношения ценность. Власть является видом или частным случаем влияния. Лассуэлл анализировал ресурсы власти и основы политического участия, ввел понятие «влияние». Сам феномен политического отношения возникает в результате взаимодействия отношений влияния и властных отношений.

Чикагская школа развивала эмпирико-аналитический подход, направленный на выработку научно-обоснованного объяснения общественного порядка. Ставилась задача разработки модели поведения гражданина, целенаправленно действующего на основе своих интересов и потребностей. Г. Лассуэлл, К. Райт, Л. Уайт были приверженцами психологический и социологической интерпретации политики. Политические явления объяснялись психологическими особенностями участвующих в них индивидов, взаимодействием общественных групп.

Итак, основная методологическая установка бихевиорального подхода состоит в стремлении вывести структуру властных отношений из природы человека, доступной исследованию научными методами. Данный подход опирается на два основных принципа неопозитивизма: верификации и операционализма.

Принцип *верификации* означает, что научную ценность имеют лишь те данные, которые могут быть получены или проверены путем наблюдения и количественного измерения. Необходимо учитывать индивидуальные психологические мотивы,

эмоции людей. Подлинную научную значимость имеют не теоретические исследования, а эмпирические факты.

Принцип *операционализма* означает, что любое познание представляет собой совокупность инструментальных операций, служащих средством обработки, получения, измерения данных. Внимание должно быть сосредоточено на исследовательских процедурах.

Бихевиоралисты подчеркивали, что в анализе политических явлений применение методов других наук допустимо и необходимо. Политическая наука является точной дисциплиной, опирающейся на строгие методы исследования. Бихевиоральный подход акцентирует внимание на том, как человек действует политически и какое значение придает своему поведению.

Заслугой представителей бихевиорального направления: анализ категории «власть». Власть рассматривалась как тип поведения, зависящий от субъективной мотивации. Политика – это вид социального поведения индивидов или групп, характеризующийся установками и мотивациями, связанными с участием во власти и властвовании.

Бихевиоральная методология изменила образ политической науки в следующих направлениях:

- 1) возросла точность в методах сбора и анализа данных;
- 2) произошел поворот от нормативно-ориентированной к эмпирически-ориентированной теории;
- 3) введено в научный оборот позитивистское допущение, что ценностно-свободное и ценностно-нейтральное знание возможно.

1940–50-е гг. – период бихевиоральной (поведенческой) революции. Второе поколение бихевиоралистов: Р. Даль, Д. Трумен, С. Липсет, Л. Кей, А. Кемпбелл. Основная проблематика исследования концентрируется вокруг политического участия и электорального поведения (как основной формы участия). Окончательной целью изучения политического поведения является развитие науки о политическом процессе. Эмпирический базис поведенческой революции во многом был подготовлен исследованиями Д. Гэллага и П. Лазарсфельда в 1930–50-е гг. (методы предвыборного зондажа общественного мнения и техника повторяющихся (панельных) опросов избирателей). Наиболее яркие работы, проведенные в период поведенческой революции: С. Липсет «Человек политический», П. Лазарсфельд, Б. Берельсон «Выбор народа» («The People's Choice», где изучены президентские выборы 1940 г.), А. Кемпбелл, У. Миллер, Д. Стокс, Ф. Конверс, Дж. Гури «Американский избиратель» (1960) (изучены выборы 1952 и 1956 гг. между Стивенсоном и Эйзенхауэром). Р. Даль писал, что ряд подобных исследований значительно углубили понимание демократии и дали описание наиболее характерного поведения граждан в период избирательных кампаний. Каждое новое исследование впитывало результаты предыдущего. Политологи работали вместе с социологами и социальными психологами.

Рассмотрим более подробно работу «Американский избиратель» под редакцией А. Кемпбелла. В работе предложена социально-психологическая модель поведения избирателей. Цель работы – изучить компоненты и факторы электорального поведения. Среди основных факторов были выделены: демографические

характеристики; процессы социализации личности; партийная принадлежность и партийная идентификация; программы кандидатов.

Все факторы были разбиты на две группы:

1) долговременные факторы, которые являются постоянными для серии выборов и включают помимо демографических и личностных характеристик понятие партийной идентификации (т.е. обобщенные представления о политических партиях);

2) кратковременные факторы (программа и имидж кандидата).

А. Кемпбелл и ряд других политологов исходили из *рационалистически-активистской модели* политического поведения. Согласно данной модели избиратели в демократических обществах активно изучают предвыборные программы, позиции кандидата и принимают участие в голосовании. Средний гражданин действует как независимый избиратель. Он основывает свой выбор не на групповой принадлежности, не на внешней привлекательности кандидата, а анализирует предвыборную программу и выбирает более рациональную. Считалось, что социально-экономический статус и уровень доходов не являются факторами постоянного влияния на президентских выборах.

Однако ранние эмпирические работы разрушили эту рационалистически-активистскую модель. Политологи пришли к выводу, что даже в развитых демократических странах возникает проблема низкого уровня политического участия. Результаты выборов в большей степени зависят от групповой лояльности и партийной идентификации, а не от рациональной позиции избирателя. Как писал Кемпбелл, средний избиратель не заинтересован в своем выборе (не видит возможности повлиять на результаты выборов в целом), плохо информирован и пессимистичен.

В конце 1960-х гг. поведенческий подход стали обвинять в консерватизме. Уязвимость чисто эмпирических исследований заключалась в описательности и отсутствии объяснительных моделей для таких явлений, как движение за гражданские права в США, выступления против войны во Вьетнаме, кризис государства всеобщего благоденствия. Эти процессы не нашли должного отражения в политологической литературе.

Итак, в конце 60-х–начале 70-х гг. XX в. обнаружилась не только сила, но и слабость обращения к микротеории, к методам, разработанным лишь на основе эмпирических исследований. В 1969 г. на конференции Ассоциации политических наук ее тогдашний глава Дэвид Истон заявил, что «бихевиоральная революция завершена». Д. Истон считал, что важнее понять смысл актуальных социальных проблем, нежели в совершенстве владеть техникой исследования. Чрезмерное увлечение исследованием поведения ведет к утрате связи с действительностью. Политическая наука должна стать на службу действительным потребностям человека в период кризиса. Изучение и конструктивная разработка ценностей является неотъемлемой частью изучения политики. Политологи несут ответственность перед обществом, и их роль, равно как и всей интеллигенции, состоит в защите человеческих ценностей (Истон Д. Новая революция в политической науке //Социально-политический журнал. – 1993. – №8. – С. 115-129).

«Кредо постбихевиорализма» по-Истону: сущность предшествует технике; поведенческий подход содержит в себе консерватизм; привязывать себя к отдельным фактам – значит ограничивать их видение; необходимость тесной связи с политической практикой.

Главный смысл постбихевиорализма – в восстановлении престижа политической теории. Результатом кризиса поведенческого подхода стало появление множества концепций и подходов, возрастание интереса к политической философии и теории. С 70-х гг. XX в. бихевиорализм утратил свое ведущее положение. Постбихевиоральная эра восстановила значение общетеоретического подхода в изучении политики, однако единой методологии научных исследований не сложилось. Уже в 1960-е гг. возникла критическая волна исследований, ориентированных на «чистую науку». «Критическая методология» способствовала появлению «новых левых». В 60-е гг. XX в. разрабатываются системный и функциональный подходы, начинают развиваться сравнительные исследования, в 50–60-е гг. – теория модернизации, в 80-е гг. – политическая герменевтика, новый институционализм и феминизм.

Таким образом, Истон поставил вопрос о макроанализе политики. Это привело к возникновению системного и структурно-функционального подходов в политологии.

#### **§4. Структурно-функциональный и системный подходы**

Системный подход и структурный функционализм являются производными от общей теории систем. Еще в 1920-е годы биолог Людвиг фон Берталанфи исследовал клетку и процессы ее обмена с внешней средой. Он ввел понятие «система» как совокупность элементов, находящихся во взаимосвязи. Среди системных качеств обычно выделяют следующие:

целостность (т.е. несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов);

структурность (система состоит из определенных элементов);

рассмотрение структурных элементов в качестве самостоятельных систем (подсистем);

взаимозависимость системы и среды;

множественность описания (в силу сложности системы можно строить множество моделей, каждая из которых описывает лишь отдельный аспект системы).

В 1950-е годы Норберт Винер заложил основы кибернетики как науки об управлении, связи и переработке информации. В общественных науках теория систем впервые была применена в социологии Талкоттом Парсонсом (концепция социальной системы), а в политологии – Дэвидом Истоном (концепция политической системы). Социальные явления можно описать как взаимоотношения между элементами системы. А политическая система может быть определена как совокупность политических взаимодействий.

Основы структурного функционализма заложены в работах антропологов Б. Малиновского и А. Редклифф-Брауна, которые рассматривали общество как

единое целое, как живой организм в действии. Исследование структуры общества неотделимо от исследования его функций. Структурно-функциональный подход в его современном понимании сформировался в 40-х годах XX в. и связывается с именем профессора Гарвардского университета Талкоттом Парсонсом (1902–1979 гг.). Представителями этого направления считаются социологи Р. Мертон, К. Дэвис, М. Леви; политологи Г. Алмонд, Д. Аптер, Р. Пауэлл.

Основной методологический принцип структурно-функционального анализа состоит в исследовании социально-политических явлений и процессов как структурно расчлененной целостности, где каждый элемент имеет свое функциональное назначение. Важно определить, какие структуры выполняют те или иные функции. Здесь следует еще раз напомнить, что структурный функционализм тесно связан с системным подходом.

Исходным пунктом анализа в данном подходе является социальное действие. Поэтому теории, построенные на основе структурного функционализма, часто называются теориями социального действия. Само социальное действие рассматривается как целостная саморегулирующаяся система. Любое действие зависит от общепринятых в обществе ценностей и норм. Структура социального действия включает три элемента: субъект действия (действующее лицо), ситуацию и отношение субъекта к ситуации. Важно то, что субъект действия, участвуя в ситуации, выполняет социальную роль, а будучи вовлеченным в политику – выполняет политические роли.

Ключевым для структурного функционализма является также понятие функции. Функция может быть определена как объективные последствия какого-либо действия для системы. Роберт Мертон критиковал представления Б. Малиновского и А. Редклифф-Брауна о так называемом функциональном единстве общества. Согласно этим представлениям, каждый элемент в человеческой культуре выполняет определенные функции и является необходимым. Р. Мертон сформулировал понятие функционального эквивалента или функционального заменителя: как у одного элемента может быть несколько функций, так и одну и ту же функцию могут выполнять взаимозаменяемые элементы. Приведем примеры. Политический клуб может взять на себя составление программы, как это делает партия; малочисленная партия может выражать интересы узкой профессиональной группы, как это делают группы давления.

Другое важное понятие – дисфункция. Функции способствуют адаптации и регулированию системы. Дисфункции снижают адаптацию и регулирование. Это означает, что некоторые социальные или культурные факторы могут иметь пагубные или вредные последствия, стать тормозом функционирования системы. Одни и те же действия могут одновременно производить и функциональные, и дисфункциональные результаты. Они могут быть функциональными для системы в целом, но дисфункциональными, разрушительными для конкретных людей. Это особенно заметно в период реформирования общества.

В структурном функционализме проводится разграничение явных и латентных (скрытых) функций. Явные функции – это функции, результаты и последствия которых подразумеваются и признаются участниками деятельности, а латентные функции – это такие типы деятельности, при которых объективные последствия

деятельности не являются ни осознанными, ни признанными. Мертон утверждал, что латентные функции занимают большое место в социальных системах, а сама политическая деятельность имеет ряд последствий, вдобавок к подразумеваемым и признаваемым субъектами политики.

Следующее принципиально важное понятие – это понятие структуры. В любой системе выделяются устойчивые элементы, нечто неизменное в подвижном. Это и есть структура. Значит, под структурой понимают устойчивые элементы строения социальной системы, которые относительно независимы от колебаний в отношениях с окружением. Структуру можно определить и как совокупность ролей, выполняемых индивидами в обществе.

Структурно-функциональный анализ связывает понятие функции с понятием структуры. Данная связь показана в модели социальной системы Т. Парсонса. Основные работы Парсонса: «Структура социального действия» (1937 г.), «Социальная система» (1951 г.), «Политика и социальная структура» (1969 г.). Парсонс разработал концепцию социальной системы, которая может быть использована как для анализа группы, так и общества в целом. Общество – это система функционально взаимосвязанных переменных. Социальная система имеет границы и окружающую среду. Социальная система отлична от культурной, физической и личностной систем.

Среда проявляет себя по отношению к социальной системе как совокупность предписаний, выполнение которых необходимо для поддержания равновесия системы. Таким образом, предметом исследования становится процесс обмена между социальной системой и другими системами. Последние Парсонс обозначает как физическую систему, систему культуры и систему личности. Главная особенность физической системы – недостаток ресурсов, который вызывает необходимость *адаптации*. Решение этой проблемы состоит в рациональной организации экономической деятельности. Личностная система порождает проблему *латентности*. Латентность означает формирование взглядов, ценностей, побуждающих индивидов действовать в одном направлении с целями системы. Эту проблему решает социализация (в первую очередь через семью, церковь, школу, средства массовой информации).

Проблема *интеграции* состоит в том, чтобы обеспечить сотрудничество индивидов, несмотря на напряжения, возникающие из-за распределения благ и ресурсов. Интеграцию обеспечивают религия и идеология, легитимирующие социальный порядок. Интеграция идентифицируется с гражданским обществом. Среди институтов, занятых интеграцией, отдельно выделяют право.

Решить проблему *целестремления* – значит создать условия для движения человека к намеченной цели. Этой задаче служат государство и политическая система в целом (см. рис. 2.).

ЭКОНОМИКА (Адаптация)	ГОСУДАРСТВО, ПОЛИТИКА (Целестремление)
СЕМЬЯ, ШКОЛА ЦЕРКОВЬ (Латентность или	ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

*Рис 2. Социальная система и ее функции.*

Политическая система в парсоновской концепции ориентирована на выполнение функции целедостижения. Политика включает определение коллективных целей, мобилизацию ресурсов и принятие решений для достижения целей. Политическая деятельность присуща не только государственным институтам. Она обнаруживается в деятельности всех общественных организаций (партий, профсоюзов, объединений). Решающую роль в политической системе играет власть. Власть позволяет заставить людей выполнять свои обязанности и мобилизовать ресурсы общества для достижения поставленных целей. По аналогии с ролью денег в экономике, Парсонс называет власть «всеобщим средством обращения», символическим посредником внутри политической подсистемы.

Концепция политической системы была разработана в рамках системного подхода Дэвидом Истоном. Такие исследователи, как Г. Алмонд, Д. Аптер, Р. Пауэлл, сделали акцент на изучении функций и структур политической системы. Их концепции относятся к структурно-функциональному подходу. Сущность концепции политической системы будет рассмотрена в соответствующей главе учебника.

## **§ 5. Марксистская методология анализа политики**

Марксизм, как и системный подход, является глобальным подходом к социальной действительности. Преобладание целого над частями образует сущность марксистского метода. В советской социальной литературе господствовал *марксоцентризм*. Его суть заключалась в том, что социальная философия Маркса – исторический материализм – рассматривалась в качестве критерия оценки социальных учений как прошлого, так и настоящего. Вся социальная мысль, помимо марксистской, объявлялась буржуазной, выражением империалистической реакции. Такой подход привел к искаженному пониманию концепции Маркса. В современной политической науке марксизм изучается как один из подходов к социальной действительности. Даже К. Поппер (критик К. Маркса) писал: «Возвращение к домарксистской общественной науке невозможно. Все современные исследователи проблем социальной философии обязаны Марксу, даже если этого не осознают» (Поппер К. *Открытое общество и его враги*. М., 1992. – Т. 2. – с. 98).

Основоположники исторического материализма Карл Маркс (1818-1883 гг.) и Фридрих Энгельс (1820-1895 гг.) родились в первое десятилетие после наполеоновских войн. Юность Маркса и Энгельса пришлась на время первых пролетарских восстаний, происходивших после промышленных революций. Многие исследователи марксизма отмечают связь теории и практики пролетарской борьбы как его существенную черту. Это прослеживается на протяжении всего их творчества: создание «Манифеста коммунистической партии», оценка революции во Франции, деятельность в I Интернационале, исследование Парижской коммуны.

Учение К. Маркса – это синтез трех традиций – немецкой классической философии (Гегель, Фихте, Шеллинг, Фейербах), английской политической экономии (Смит, Рикардо), французской исторической науки (Тьери, Гизо) и французского социализма (Сен-Симон, Фурье, Оуэн). Из немецкой классической философии Маркс воспринял одну из главных идей Гегеля – идею исторического развития общества. Из английской политической экономии он заимствовал теорию трудовой стоимости. У французских социалистов – идею справедливого социалистического общества, у французских историков – идею классовой борьбы. Маркс в центр своего исследования поставил противоречия современного ему общества, т.е. антагонистический характер капиталистического строя.

По Марксу, капиталистическое общество характеризуется двумя видами противоречий. Первый вид – противоречие между производительными силами и производственными отношениями. При капитализме производительные силы достаточно развиты, однако производственные отношения (в первую очередь отношения собственности) не меняются. Капиталистическое общество способно производить достаточное количество товаров, но уделом большинства остается нищета. Это порождает второй вид противоречий – между ростом богатства меньшинства и нищетой большинства населения, что ведет к революционному кризису. Пролетариат превращается в класс, способный захватить политическую власть и преобразовать общественные отношения. Пролетарская революция положит конец классам и антагонистическому характеру общества.

Таким образом, в центре замысла Маркса – истолкование капитализма как противоречивого антагонистического общества. Следующая его мысль – неизбежное разрушение этого общества через революционный взрыв. Уничтожение классов повлечет за собой исчезновение политики и государства, так как последние являются выражением общественных конфликтов.

Общество представляется Марксом как сложное образование, основу которого составляет общественное производство. Законы развития общества объективны, а само развитие общества представляет собой естественно-исторический процесс. В наиболее концентрированной форме материалистическое понимание истории представлено Марксом в «Предисловии к «Критике политической экономии» (1859 г.). В этом фрагменте изложены основные положения экономической интерпретации истории.

Первая и основная идея Маркса: люди вступают в определенные, не зависящие от их воли отношения. При трактовке структуры общества нельзя исходить из способа мышления. Общественные отношения навязываются индивидам без учета их интересов и предпочтений. «В общественном производстве люди вступают в определенные, необходимые, от их воли не зависящие отношения – производственные отношения, которые соответствуют определенной ступени развития материальных производственных отношений» (Маркс К., Энгельс Ф. Критика политической экономии. Предисловие. Соч., Т. 13. – С. 6).

Совокупность этих производственных отношений составляет экономическую структуру общества, его реальный базис. Базис – это производительные силы и производственные отношения, над которыми возвышается политическая и юридическая надстройка. Надстройка – это политические и юридические

институты, способы мышления, идеологии. Способ производства материальной жизни обуславливает социальные, политические и духовные процессы жизни. Не сознание людей определяет их бытие, а наоборот, их общественное бытие определяет их сознание. Движущей силой истории является противоречие между производительными силами и производственными отношениями.

Таким образом, политику Маркс и Энгельс считали вторичной, зависимой от экономики. Политическая динамика – не что иное, как выражение социальной динамики (борьбы классов), которую порождает экономический базис. Государство в марксизме понимается как инструмент принуждения и подавления, используемый господствующим классом для сохранения своего господства. Господствующий класс – это класс владельцев средств производства, класс руководителей государственного аппарата. Государство – это инструмент господства, эксплуатации одного класса другим. Общие интересы, общее благо – это всего лишь миф. Буржуазная демократия, по Марксу, носит чисто формальный характер. Права и свободы существуют только во благо единственного господствующего класса, а для остальных граждан – это обман, ловушка. Для создания единого, не разделенного на классы общества необходима победа пролетариата в результате социалистической революции. Таким образом будет разрешено основное противоречие капиталистического строя – между общественным производством и частной собственностью. Общественные средства производства составят основу коммунистической формации.

На смену К. Марксу и Ф. Энгельсу пришла группа теоретиков, действовавших в период относительного социального затишья – А. Лабриола, Ф. Меринг, К. Каутский, Г. Плеханов. Следующее поколение марксистов достигло зрелости в более бурной обстановке начала первой мировой войны: В. Ленин, Л. Троцкий, Р. Люксембург, О. Бауэр, Н. Бухарин, Р. Гильфердинг. Это поколение теоретиков марксизма сыграло ведущую роль в руководстве социал-демократическими партиями. Их внимание было обращено на два основных направления: изменения в капиталистическом способе производства, породившие монополизацию и империализм, и на необходимость выработки новой стратегии в политической борьбе пролетариата.

Построение марксистской политической теории классовой борьбы на организационном и теоретическом уровне стало делом В.И. Ленина (1870-1924 гг.). Ленин применил метод исследования в историческом материализме, а именно и конкретный анализ конкретной ситуации. Ленин создал учение об империализме, пролетарской революции в стране со слабым уровнем развития, диктатуре пролетариата в форме советов. Ленинизм – это политико-идеологическое обоснование революционной практики. Ленин разработал концепции и методы борьбы российского пролетариата за власть под руководством рабочей партии; конкретные способы сочетания пропаганды и агитации, проведения забастовок, демонстраций, формирования классовых союзов, укрепления партийной организации, решения вопросов национального самоопределения, использования парламентской деятельности, подготовки вооруженного восстания. Ленинизм сменился сталинизмом. В качестве отдельного этапа в развитии марксизма выделяют также советский марксизм.

Марксизм развивался не только в СССР, но и в западных странах. Вклад в развитие марксистской проблематики внесли Д. Лукач, К. Корош, А. Грамши, Л. Альтюссер; представители Франкфуртской школы В. Беньямин, М. Хоркхаймер, Г. Маркузе, Т. Адорно. Западный марксизм обратился к методам социального исследования, открытым Марксом. Однако, если Маркс шел от философии к политике, а затем к экономике, то многие западные марксисты стали отходить от экономики и политики и концентрировать свое внимание на вопросах философии и культуры. Решающим событием в этом смысле явилось открытие «Парижских рукописей 1844 г.» Маркса. Эта работа показала ключевое значение философских основ исторического материализма.

## § 6. Теория рационального и общественного выбора

Согласно теории рационального выбора, политический анализ лучше всего осуществлять посредством изучения поведения индивидов, которые рассматриваются как рациональные и эгоистичные акторы. Рациональный выбор предполагает наличие какого-то числа индивидов, каждый из которых имеет четко выраженные предпочтения. В современном варианте теория рационального выбора трансформировалась в теорию общественного (публичного) выбора. «Общественный» характер теории определяется ее ориентацией на анализ общественных благ, предоставляемых *государством*, а не рынком. Существуют общественные блага, от пользования которыми нельзя отстранить индивида, решившего не участвовать в их оплате.

Предпосылка теории рационального выбора состоит в том, что, как писал Энтони Даунс, *человек эгоистичен, рационален и стремится к максимизации своей выгоды*. Две базовые категории теории рационального выбора: *рационализм и эгоизм индивида*. Первая категория (рациональность индивидов) подразумевает, что люди ведут себя рационально, т.е. стремятся к достижению наилучших из возможных результатов, вторая связана с мотивацией человеческого поведения. Индивид действует всегда рационально, т.е. при всех возможных обстоятельствах пытается максимизировать свою выгоду. Теория рационального выбора говорит о том, что индивид имеет предпочтения, располагает их в определенном порядке и действует в соответствии со своей максимальной выгодой. Это не означает, что заведомо человек будет вести себя как эгоист, он может действовать и альтруистически. Но альтруистическое поведение в определенном контексте рассматривается как более выгодное.

Понятие рациональности означает, что индивид рассматривает свое поведение в качестве рационального, если с его точки зрения удалось или уменьшить затраты, или получить больший результат. Рациональность – это просчет разницы между выгодой человека и его затратами в каких-либо действиях.

Мотивация поведения связана с потребностями и интересами. Базовый интерес, к максимальному удовлетворению которого стремится человек, – это экономический интерес. Однако эгоизм проистекает не только из экономических, но и психологических основ человеческой природы. Следовательно, как писал

Габриэль Саймон, рациональность индивида имеет вид уравнения: «человек политический = человек экономический = человек психологический».

Теория рационального выбора использует концепцию *методологического индивидуализма*, согласно которой социальные структуры рассматриваются как совокупность преследующих свои цели индивидов. Теория рационального выбора опирается на посылку, что исследование должно начинаться не с общества или структур, а с живого и действующего индивида, поскольку сам человек приводит в действие социальные институты. Объяснением общественных событий с точки зрения методологического индивидуализма является анализ мотивов индивидуального поведения (индивидуальной мотивации). Тем самым из рассмотрения исключаются коллективы людей (такие как социальные классы, группы, законодательные органы и политические партии) как сознательно действующие на основании общепризнанной структуры предпочтений. Индивид сам выстраивает порядок своих *предпочтений*, которые являются *дискретными, недвусмысленными, транзитивными*. Актор способен ранжировать свои предпочтения, последовательно оценивая предлагаемые ему политические альтернативы.

Принятие методологии рационального выбора ведет к формированию «рыночной концепции» политики. Избиратели сравниваются с покупателями, политические партии и лидеры – с предпринимателями, предлагающими набор услуг в обмен на голоса избирателей. Коммерческая реклама трансформируется в политическую рекламу и пропаганду. Правительственные учреждения рассматриваются как государственные фирмы (агентства), существование которых зависит от того, покрывает ли получаемая в результате их деятельности политическая поддержка расходы на содержание аппарата. Политическая система – это рынок спроса и предложения «общественных товаров и услуг».

Принципиальной целью теории рационального выбора является определение того, как отдельное действие может рассматриваться в качестве разумного с позиции отдельного актора. Нерешенной оставалась задача: как действия, которые являются разумными или рациональными для отдельных акторов, могут объединяться для производства социального результата. Здесь, по сути дела, мы сталкиваемся с основной посылкой теории публичного (или социального) выбора.

Итак, логика развития теории рационального выбора, отталкиваясь от принципов методологического индивидуализма, подводит к оценке эффектов *коллективного выбора*. Основные теоретики школы общественного выбора, основанной в 1960-х годах, Гордон Таллок, Джеймс Бьюкенен, Мансур Олсон.

Ключевой в теории публичного выбора стала проблема преобразования того, что рационально для одного в рациональное для всех. Рациональность в рамках теории рационального выбора определяется через выстраивание индивидуальных предпочтений. Однако оказывается, что в общественной жизни принцип максимальной рациональности не срабатывает. Мы постоянно сталкиваемся с массой примеров, когда из рационального (эгоистического) выбора отдельных индивидов получается нерациональный коллективный результат.

Впервые на эту проблему обратил внимание Жан-Антуан де Кондорсе в 1785 г. Кондорсе открыл «парадокс голосования». Он установил, что если существует

разный порядок рациональных предпочтений у трех индивидов, и они принимают коллективное решение на основе правила простого большинства, то удовлетворительное решение демократическим путем не может быть найдено.

Еще один пример – «дилемма заключенного (узника)». Моделируется гипотетическая ситуация, согласно которой два человека, обвиняемых в тяжком преступлении, сидят в одиночных камерах. Каждый из двух заключенных должен сделать выбор относительно того, признаваться ему в преступлении или нет. У каждого есть две линии поведения, каждая из которых зависит от того, как поступит оппонент.

Представим, что для того, чтобы выйти на свободу, надо взвалить всю вину на приятеля, который в результате получит 10 лет тюремного заключения. Если оба дадут показания друг против друга, то срок заключения каждого составит 6 лет. Если оба будут хранить молчание, каждый получит по 1 году. Возможные варианты выбора поведения заключенных показаны в табл. .

Таблица

«Дилемма заключенного»

Стратегии игроков	Б: Говорит	Б: Молчит
А: Говорит	А 6    Б 6	А 0    Б 10
А: Молчит	Статья I. 10    Б 0	А 1    Б 1

А и Б (исходя из теории рационального выбора) должны действовать по принципу *минимакса*: выбрать ту стратегию, которая при неблагоприятном стечении обстоятельств обернется наименьшими потерями.

Каждый обвиняемый рассуждает так: «если заговорю я, то приятель получит больший срок, а меня освободят. Если я буду молчать, а заговорит приятель, то освободится он, а в тюрьме останусь я». Эгоистические побуждения толкают узников к тому, что оба дают показания и получают по 6 лет. Наилучшим вариантом было бы молчание – и минимальный срок наказания по 1 году. Но добиться этого можно не эгоистическим выбором, а только сотрудничеством и кооперацией.

Парадокс преобразования того, что рационально для одного в рациональное для многих нашел отражение также в «теореме невозможности» Кеннета Эрроу. В работе «Социальный выбор и индивидуальные ценности» (1951) Эрроу делает вывод о том, что не существует возможности найти демократические правила для коллективного выбора решения относительно общего блага, основываясь на порядке предпочтений отдельных индивидов.

Чтобы быть рациональным, коллективный выбор должен быть основан на следующих допущениях, выполнение которых практически невозможно в реальной ситуации:

1. Предпочтения индивидов являются фиксированными.
2. Индивиды осведомлены обо всех альтернативах и способны их оценивать (допущение полной информированности).

3. Каждый индивид является рациональным и не страдает от информационного голода или перегрузки.

4. Правила игры известны и понятны всем.

Коллективный выбор, по мнению Эрроу, является либо навязанным, либо достигается с помощью манипуляции.

Итак, теория рационального выбора составляет микрооснову для институционального анализа политики. Методологию рационального выбора в сфере институционального анализа можно охарактеризовать так: 1) она позволяет систематизировано изучать результаты функционирования институтов, которые моделируются как ограничители социального действия; 2) она носит компаративный характер: сравнение функционирования и результатов деятельности аналогичных институтов данного государства (например, двух органов исполнительной власти или двух министерств), а также деятельности сходных институтов в различных странах; 3) методология рационального выбора позволяет изучать, как акторы пытаются воздействовать на социально-политические институты при изменении условий. Возможность исследования макрополитических явлений: революций, реформ, общегосударственных выборов.

## **§ 7. Институционализм и неоинституционализм в политическом анализе**

Институционализм как методологическое направление получил распространение в политологии, юриспруденции, экономической науке, социологии. Первоначально институционализм складывается как направление политико-правовых исследований. Одним из основоположников теории институтов считают французского правоведа Мориса Ориу, который выделял индивидуальное и социальное начало в основе понятия «институт».

Выделяют следующие принципы институционализма: формализация анализа политико-правовой деятельности; определение института как наиндивидуального и устойчивого объединения по реализации общих целей, обладающего собственной автономной организацией власти; нормативная трактовка института как исходная позиция для обоснования плюралистических представлений о политике; анализ функциональных аспектов политических отношений.

Политологический институционализм середины XX в. основан на расширительной трактовке института благодаря идеям М. Дюверже, который наполнил теорию институционализма положениями системного и структурно-функционального анализа. Для экономического институционализма было характерно отстаивание идеи социального контроля и вмешательства государства в социальные процессы. Институциональный анализ исходит из того, что люди, как правило, нерациональны, а политика и экономика далеки от состояния равновесия. Действия индивида протекают не в изолированном пространстве, а в определенном социуме, поэтому имеет большое значение, как общество будет реагировать на них. Действия, являющиеся эффективными в одной стране, необязательно окажутся целесообразными даже при сходных условиях другой страны. Чтобы избежать согласования множества внешних факторов, влияющих на успех принятия того или иного решения, в рамках экономического и социального порядков вырабатываются

схемы или алгоритмы поведения, являющегося при данных условиях наиболее эффективным. Эти схемы и алгоритмы поведения индивидов есть ни что иное, как *институты*. Объектом анализа являются институты, а не человеческие взаимодействия.

В 1970–80-е гг. складывается *неоинституционализм*. Большой вклад в политический анализ с позиций неоинституционализма внесли М. Олсон, Г. Саймон, С. Стеймо, Д. Марч. Влияние на развитие неоинституционализма оказали теории рационального и публичного (общественного) выбора.

«Новый институционализм» в политическом анализе основан на изучении институциональных соглашений и практик. Институциональное соглашение конституируется на основе договора (контракта) между отдельными индивидами относительно дополнительных внутренних ограничений к общепринятым правилам игры. Институциональная практика – это реализация институциональных соглашений в институциональной среде. Институциональная среда означает институты в смысле «политического установления» – совокупности правил игры, т.е. правил, норм и санкций, образующих политические, социальные и юридические рамки взаимодействия между людьми, которые через систему положительных и отрицательных стимулов направляют поведение людей и тем самым делают ситуацию менее неопределенной.

Сторонники неоинституциональной школы признают, что в значительном количестве ситуаций предпосылки теории рационального выбора не работают. Они предлагают заменить принцип полной (максимальной) рациональности принципом *ограниченной* рациональности.

Таким образом, неоинституционалисты делают акцент на обмене деятельностью. Особое значение эта предпосылка имеет для теории публичного выбора (а на этой теории строится неоинституционализм). Индивид в обществе действует в свете ожиданий, что другие индивиды будут поступать рациональным образом. Допускается, что индивиды согласны свободно взаимодействовать, а, следовательно, существует взаимная зависимость выбора. Да, каждый стремится максимизировать свою выгоду, но при этом осуществляет свою цель в некоторых условиях. Эти условия – правила, нормы, совокупность которых выражается понятием «институт». Следовательно, люди осуществляют рациональный выбор в определенных институциональных условиях. Признается такое условие как согласие осуществлять обмен деятельностью. Признаются массовые коллективные изменения в социальных практиках и их осознании, определенная ступень эмансипации общества.

Неоинституционалисты проводят нормативно-этический анализ основ политики и трактуют ее как обмен. Политика в теории публичного выбора предстает как обмен между индивидами в рамках политических институтов, основой которых является консенсус. Институты оказывают значительное влияние на принимаемые решения. Институты – это экзогенная (внешняя) переменная, приспособливающаяся к изменению эндогенных (внутренних) условий. Пример: толчок к распаду феодализма дала чума XIV в. и появление большого количества свободных необрабатываемых земель.

Итак, неoinституционалисты изучают весь круг государственных и социальных институтов, которые формируют способы выражения политическими акторами своих интересов и структурирования их отношений по поводу власти с другими группами. Следует отметить внимание данного направления к социокультурным символам и ценностям, стереотипам, оказывающим влияние на структурирование макрополитики.

Последнее из рассмотренных направлений макрополитической теории весьма интересно с точки зрения анализа становления институциональной системы современных обществ. Существование особой пропорции между официальными нормами, легальными законами и неофициальными правилами игры вносит серьезные коррективы в политический процесс. Складывающаяся институциональная система переходных обществ не может быть понята лишь в официально-нормативном плане без учета доминирующих в ряде случаев политических и корпоративно-бюрократических правил игры.

## **§ 8. Психологическое направление политических исследований**

Психологическое направление политических исследований в качестве самостоятельного складывается к началу XX в. Психологический подход направлен на анализ мотивов и потребностей политического участия личности. Пониманию важности изучения человека как субъекта политики способствовали такие факторы, как значительное увеличение массы людей, принимающих участие в политических и общественных движениях XX в., усложнение политических процессов во многих странах мира, повышение роли индивида и цены его поступка в политической сфере.

В политической науке активно используются следующие направления психологии: бихевиоризм и необихевиоризм (или теория «стимулов – ответных реакций»); фрейдизм и его социологизированные версии.

Бихевиоризм (от англ. behavior – поведение) – направление в психологии, возникшее на рубеже XIX–XX вв. под влиянием изучения психики животных (исследование условных и безусловных рефлексов). Наиболее известные его представители Дж. Уотсон, К. Лешли, Э. Торндайк. В основе бихевиоризма лежит анализ психики через исследование поведения. Поведение понимается как реакции – ответы (R) на стимулы внешней среды (S). Основным методом бихевиоризма – наблюдение и экспериментальное изучение реакций организма в ответ на воздействие внешней среды. Бихевиористы искали законы, описывающие взаимодействие между S и R. Представители политического бихевиоризма (Дж. Доллард, Р. Лейн, Б. Скиннер, Р. Уолтерс) предлагали производить исследование по схеме: социально-политические условия порождают определенное политическое поведение. Слабость этой концепции состоит в том, что трудно оценить влияние конкретных политических условий, абстрагируясь от индивидуальных качеств личности. Исходя из этой концепции, человек представал как объект манипуляции.

Как реакция на недостатки бихевиоризма, в 30-х годах XX в. в США возник необихевиоризм. Его представители Э. Толмен, К. Халл расширили традиционную

формулу «стимул-реакция», введя между ними понятие «промежуточные переменные». Получилась формула S – O – R. Промежуточные переменные – это факторы, служащие опосредующим звеном между S и R, это мотивационные компоненты поведения.

Одним из известных ученых, исследовавших политическое участие с использованием методологии бихевиоризма, является Лестер Милбрат. Он исходил из того, что чем большее количество стимулов получает человек, тем выше вероятность его участия в политике. Однако из этого нельзя понять, от чего все же зависит предрасположенность к участию в политике. Поэтому многие политологи используют другие направления психологии, объясняющие поведение людей из внутренних факторов. Одним из таких направлений является психоанализ.

Теория психоанализа разработана Зигмундом Фрейдом (1856-1939 гг.) и является одним из наиболее влиятельных течений гуманитарной мысли XX в. Первоначально психоанализ возник как медико-биологическое учение. Однако с утверждением в науке идей о разделении и взаимодействии неосознанных и сознательных уровней психики, психоанализ становится и социально-политическим учением. Широко распространенные сегодня фрейдистские и неофрейдистские концепции исследуют роль бессознательного в политическом поведении.

Структура личности, по Фрейду, имеет три составляющих: "Оно", "Я", "Сверх-Я". "Оно" является продуктом унаследованного человеком от животных биологического опыта. "Я" – это самосознание человека, восприятие и оценка им самим собственной личности и поведения. "Сверх-Я" является итогом воздействия общества на сознание и подсознание человека, принятие им норм и ценностей общественной морали. Сверх-Я – это властный представитель общества в личности.

Помимо осознаваемых процессов, в психике человека есть и бессознательные. Бессознательные процессы обусловлены "первичными влечениями" (прежде всего либидо – сексуальными влечениями). Эти влечения пытаются проникнуть в сознание, но подавляются и вытесняются им, так как сознание впитало господствующие социальные нормы и запреты. Стремясь избавиться от неприятных психических состояний, человек с помощью "Я" вырабатывает защитные механизмы: неприятие критики в свой адрес, подавление мыслей и желаний, противоречащих принятым нормам, оправдание неспособности сделать что-то.

В работах "Тотем и табу" (1913), "Массовая психология и анализ человеческого "Я" (1921) и др. Фрейд исследует социально-политическую структуру общества. Его схема социальной структуры такова: вождь – элита – массы. Потребность в объединении с другими людьми принуждает человека сдерживать свои естественные устремления. Массы всегда ищут вождя, поклоняются ему и жаждут отказа от самостоятельной ответственности. В основе связей, которые объединяют массу, лежит идентификация ребенка с отцом. Отождествление вождя с отцом идет из семейных отношений.

Таким образом, для фрейдизма характерно сведение социальной организации к патриархальному семейству. Эта концепция работает лишь в тех случаях, когда происходит политизация массы, когда идеальный образ лидера проецируется на творимого кумира.

Неофрейдисты пытаются преодолеть биологизм классического фрейдизма и ввести в некоторые его положения общественно-политический контекст. Центр тяжести психоанализа переносится с внутриспсихических процессов на межличностные отношения. Так, Эрих Фромм считал, что психика человека социально обусловлена. Характер человека создается обществом, обстоятельствами его жизни. Там где подавляется свобода личности, возникают патологические проявления: садизм, мазохизм, склонность к разрушению. В работе "Бегство от свободы" Фромм исходит из того, что в капиталистическом обществе человек выделяется из социальной среды. Он предоставлен самому себе, изолирован и свободен. Одни люди стремятся использовать возможности для индивидуального развития, а другие стремятся убежать от свободы. Бегство от свободы характерно для авторитарной личности, которая одновременно стремится и к подчинению, и к господству. Это явление Фромм назвал садо-мазохизмом. Мазохизм проявляется в наслаждении от подчинения сильной деспотической власти. Садизм – в стремлении к господству над другими. Общая черта в мазохизме и садизме – слияние индивидуального "Я" с другими "Я". Формирование авторитарной личности происходит под влиянием социальных условий: экономической и политической нестабильности, падения жизненного уровня.

На основании психоанализа разработан жанр психоаналитического портрета. Впервые этот жанр был применен в совместной работе З. Фрейда и американского дипломата У. Буллита. Ими был создан портрет американского президента Вудро Вильсона. Г. Лассуэлл использовал этот метод в работе "Психопатология и политика", где он сделал вывод, что стиль политического деятеля напрямую связан с его психологическими особенностями. Лассуэлл выделил три типа политиков: агитатор, администратор, теоретик. Л. Милбрет, проанализировав психику американского президента Р. Никсона, сумел объяснить его отставку.

Многие исследователи критикуют сторонников психоанализа за некорректные аналогии индивидуального и группового поведения, за упрощенческий подход при описании поведения. Другие же, наоборот, считают психоанализ весьма продуктивным методом исследования в политологии.

### **Глава 3. Политическая система общества**

#### **§1. Категория "политическая система" в политологии**

Категория "политическая система", наряду с категориями "политика" и "власть", занимает центральное место в политической науке. Понятие "политическая система" получило широкое распространение и стало доминирующим в 60–е гг. XX века. Само появление этого термина отражало серьезные изменения, которые произошли в изучении политических явлений, и открыло новые перспективы анализа политической сферы.

#### ***Понятие "политическая система" и ее основные компоненты***

В политические отношения включено множество субъектов. Субъекты политики могут быть индивидуальными и коллективными, институционально

оформленными и неинституционализированными, но все они взаимосвязаны и образуют устойчивую, целостную совокупность элементов и взаимодействий – политическую систему. В политической науке сформировались определенные подходы к изучению политической системы. Каждый из этих подходов под своим углом зрения рассматривает политические отношения, углубляя понимание механизма, посредством которого принимаются и проводятся в обществе авторитетно–властные решения.

В рамках *институционального подхода*, политическую систему изучают как совокупность государственных и негосударственных институтов социальных и правовых норм, посредством которых реализуются политико–властные отношения. Предметом исследования являются обособленные, организационно оформленные центры власти: государство, партии, общественные объединения и подчиненные им структуры. Институциональный подход дает возможность детально изучить отдельные организации, их возникновение, развитие, функционирование. Однако в стороне остаются неинституциональные формы взаимодействия таких субъектов политики как личность, политические элиты, различные группы интереса и группы давления. Кроме того, политическая система как целое теряет свое значение в качестве предмета исследования.

*Системный подход* преодолевает институциональную ограниченность и обращает внимание на всю сферу политической деятельности в обществе. Впервые применил системный подход к изучению общества американский социолог Т. Парсонс. Т. Парсонс считал, что политика – одна из подсистем социальной системы. Фундаментальной функцией политической сферы является *целедостижение*. Процесс целедостижения заключается в формировании и утверждении приоритетов среди многочисленных целей, а также в обеспечении эффективного коллективного действия для достижения общих целей. Концепция социальной системы Парсонса оказалась плодотворной для политической науки, так несла в себе большой познавательный потенциал.

При системном подходе главным предметом анализа является не институт, а *социальное взаимодействие* между индивидами и группами, которые осуществляют определенные политические роли. Политические взаимодействия ориентированы на авторитетное распределение ценностей в обществе, причем таким образом, чтобы достигнуть баланса интересов и сохранить систему как единое целое. Каждый субъект политической системы стремится реализовать свои интересы с помощью механизма политической власти, но делает это в контексте системной интеграции. Поэтому сущность политического взаимодействия между индивидами, группами, организационными структурами заключается в обеспечении достижения общих целей. Достижение общих целей политической системой происходит в условиях, когда различные политические субъекты преследуют противоположные цели, существует реальное неравенство в доступе к политическим ресурсам и в распределении политического влияния. Общая цель, общий интерес не появляются произвольно из головы политической элиты или государственных чиновников, а становятся результатом взаимодействия политических влияний, сложным компромиссом между требованиями различных социальных групп.

Обладая властным верховенством, политическая система является легитимной, поддерживающей порядок и преобразующей системой в обществе. Получая импульсы их окружающей среды, политическая система предпринимает действия, реализует определенные решения, чтобы адаптироваться к среде. *Адаптация* – не простое приспособление политической системы к явлениям жизни, типа цветовой мимикрии хамелеона. Адаптационная реакция политической системы направлена на разумное изменение среды, либо самой системы, либо того и другого вместе. В итоге политической системе удастся преобразовать различные воздействия, которые создают для нее напряжение.

Политическая система претендует на конечный контроль над применением физического принуждения, на законное право наказывать, подчинять, выносить обязывающие решения. Это связано с наличием государства как основного элемента политической системы. Поэтому политическую систему иногда определяют как совокупность отношений, охватывающих управление государством и все политические процессы в нем. Однако представители системного подхода дают термину политическая система более обширное толкование, не ассоциируя его с государственным управлением, а охватывая всех лиц и все институты, участвующие в политических отношениях. *Политическая система характеризуется как система социальных взаимодействий, направленных на целедостижение, интеграцию и адаптацию внутри общества посредством применения более или менее легитимного принуждения.*

Сама политическая система представляет сложное взаимодействие различных подсистем, которые и образуют ее целостность. *Институциональная подсистема*, включают в себя различные организации, как собственно политические – государство, политические партии, так и организации неполитического характера, которые могут преследовать серьезные политические интересы, например, профсоюзы, объединения предпринимателей, церковь и др. Зрелость институциональной подсистемы определяется степенью ее дифференциации и специализации ролей и функций ее структур.

Политическая система обладает определенной структурой – устойчивыми элементами и *устойчивыми связями* между этими элементами. Политические системы могут иметь сложную или простую структуру. Это зависит от институтов, входящих в нее, степени дифференциации и специализации элементов системы, глубины политического разделения труда. Политические системы традиционно-патриархального типа характеризуются слабой дифференциацией. Современные политические системы отличаются сложной дифференциацией. Они имеют широкую базу структур, принимающих решения или влияющих на принятие решений: разветвленный государственный аппарат, группы интереса, политические партии, ассоциации, средства массовой информации и т.п. Политическим структурам присуща определенная устойчивость. В отличие от быстрых изменений – процессов или функций, структурные изменения происходят медленно. Быстрое преобразование политических структур или их слом характерны для периода революций и несут в себе значительные социальные издержки. Политические системы в это время отличаются нестабильностью.

Антагонистические аспекты политических интересов доминируют над интеграционными.

*Нормативная подсистема* включает совокупность норм, регулирующих политические отношения. К ним относятся не только законы, но и нормы политической морали, политические традиции, обычаи, символы.

*Политико-культурная подсистема* – это сфера включает приоритетные ценности, идеалы, убеждения, стандарты политического поведения, политическую ментальность. Чем выше степень культурной однородности, тем выше эффективность деятельности политических институтов и потенциал стабильности политической системы.

*Коммуникативная подсистема* характеризует взаимодействия факторов, основанных на согласии и конфликте. В этой подсистеме проявляются формы взаимодействия власти, общества и индивида. Эти взаимодействия во многом обусловлены характером культурной среды, системой ценностей, убеждений, стандартов политического поведения, а также менталитетом. Коммуникативная подсистема включает в себя две основные группы отношений: формализованные (основанные на нормах права и ими регулируемые) и неформализованные (общественное мнение, настроения). В данную подсистему входят взаимосвязи между политической системой и другими системами общества, а также связи данной политической системы с политическими системами других стран.

*Функциональная подсистема* – представляет совокупность способов и методов реализации власти. На современном этапе в нее включается совокупность политических технологий. Конкретное выражение и проявление функциональная подсистема находит в политическом процессе и политическом режиме.

В политической системе социальные группы стремятся реализовать свои интересы с помощью механизма власти. Власть дает возможность конкурирующим группам распределять ценности, блага в соответствии с весомостью их влияния. Политическая сфера, как отмечал американский политолог Г. Лассуэлл, отвечает на вопросы: *кто и что получает, когда и как?* Конкретная политика, т.е. принятие решений и их реализация на государственном уровне, выступает общественным результатом взаимодействия между многообразными социальными интересами и властью.

На функционирование политической системы огромное воздействие оказывает политическая культура. Являясь носителем фундаментальных политических знаний и ценностей, политическая культура выступает в качестве глубинного основания всего общественно–политического устройства. В политической культуре фиксируется субъективная ориентация людей на политику и власть. Именно политико–культурный феномен делает нормативно одинаковые формы государственного правления и устройства многовариантными в реальной жизни. Политическая культура может свести на нет и все попытки реформ, если они не вписываются в ее контекст.

### ***Модель политической системы Д. Истона***

Дэвид Истон – американский ученый, был первым, кто применил общую теорию систем к анализу политики. Основные работы Д. Истона “Политическая

система” (1953), “Системный анализ политической жизни” (1965), “Анализ политической структуры” (1990). Политическая система является частью (подсистемой) совокупной общественной системы. В качестве подсистемы политическая система взаимодействует с другими общественными подсистемами: экономической, социальной, культурной, правовой и др., которые наряду с природой образуют ее “окружающую среду”.

Д.Истон исследовал факторы, при которых политическая система способна сохраняться во времени, а также обосновал стратегию сохранения системы и ее политической стабилизации через изменения. Его научная деятельность положила начало системным теориям политики и политической власти. Применяя системный подход к политике, политологи стремились дать общую теорию политической власти, раскрыть механизм ее стабильности. Модель политической системы, предложенная Д. Истоном, дает представление о том, как политическая система вырабатывает политику, с помощью которой распределяются ценности в обществе и достигаются коллективные цели.

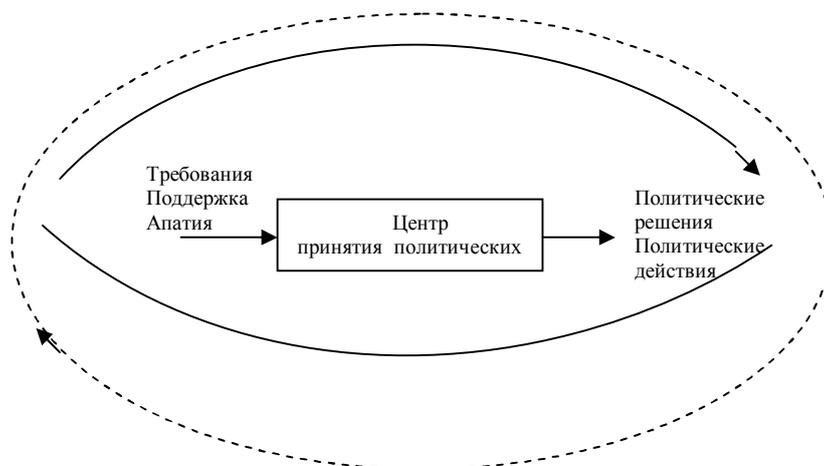
Д. Истон определяет политическую систему как совокупность взаимодействий, посредством которых ценности авторитетным образом привносятся в общество и распределяются в нем. Все жизнеспособные политические системы выполняют две важнейшие функции: 1) предлагают обществу ценности; 2) вынуждают большинство членов признавать их в качестве обязательных. Эти два свойства выделяют политическую систему из всех других типов социальных взаимодействий и называются *существенными переменными*. Д. Истон отмечает, что каждое общество обеспечивает определенные механизмы, пусть даже рудиментарные, для авторитетно–властного разрешения конфликтов по поводу преследуемых целей. Авторитетно–властное распределение ценностей неизбежно. Очевидно, что без обеспечения механизмов отбора конкурирующих требований при ограниченных средствах общество будет расколото постоянной борьбой.

Базовым элементом для рассмотрения политической системы у Истона является “политическое действие”. Истон предлагает рассматривать политическую систему как “черный ящик”, оставляя без внимания то, что происходит у системы внутри. Главное внимание сосредоточено на анализе взаимодействий системы со средой, ее окружением. Истон использует два термина для характеристики взаимодействия системы и ее окружения: *обмен* и *транзакция*. Обмен указывает на взаимную связь, а транзакция – на наличие однонаправленного воздействия, либо со стороны окружения, либо со стороны политической системы.

В рамках системного подхода любая система, в том числе и политическая, автономна, открыта и имеет границы со средой. Свообразные пограничные столбы, которые указывают на пределы системы, называются “вход” и “выход”. С помощью системного анализа Истон исследует обмен политической системы со средой и объясняет, каким образом она справляется с общественными проблемами, конфликтами и обеспечивает динамизм и постоянство самой системы и общества в целом. Механизм функционирования политической системы изображен на схеме.

## Механизм функционирования политической системы (по Д. Истону)

### Окружение политической системы



### Обратная связь

“Вход” – это практически любое событие, которое по отношению к политической системе является внешним, влияет на нее и способно ее изменить.

“Выход” – это ответная реакция на взаимодействие, преобразованное политической системой, ее специализированными институтами в решения. Решения передаются как информационный сигнал в среду. Обратная связь между “входом” и “выходом” осуществляется через окружающую среду. Это так называемая «петля обратной связи».

На “вход” в политическую систему подаются импульсы различного рода. Во-первых, это *требования*. Требования направляются в адрес властей и служат сигналом о наличии в обществе определенных потребностей. Требования есть не что иное, как выражение мнения о правомерности или неправомерности, справедливости или несправедливости решений властей, связанных с распределением общественных благ и использованием общественных ресурсов. Помимо требований, в политическую систему вводится множество разнообразной информации: ожидания, предпочтения, ценностные установки, настроения. Все это может совпадать с требованиями или выступать в качестве побудительных причин для требований.

Во-вторых, на “входе” существует импульс *поддержки*. Поддержка есть выражение лояльности членов общества по отношению к системе. Это легитимация политической системы, своеобразный постоянный плебисцит членов общества на доверие политическим институтам. Поддержка может быть открытой (поддерживающее действие) и скрытой (ориентации, настроения). Открытая поддержка материализуется в действиях. Это наблюдаемое поведение: участие в выборах, поддержка определенных партий и лидеров, словесное одобрение принимаемых решений. Скрытая поддержка выражается во внутренних установках и ориентациях личности, в предрасположенности к определенным политическим идеалам, нормам, моделям поведения.

Д. Истон пришел к выводу, что политическая поддержка может быть *эмоциональной* (диффузной) и *инструментальной* (специфической). Эмоциональная поддержка является относительно прочной и стабильной. Она легитимирует данную политическую систему в условиях даже самых тяжелых кризисов, помогает государству и обществу выстоять и адаптироваться к новым условиям среды. Инструментальная поддержка складывается под воздействием результативности деятельности правительства. Она формируется путем введения «поощрений» за лояльное поведение и строится на ожидании такого поощрения. Инструментальная поддержка условна, менее прочна, подвержена эрозии.

Истон также выделяет уровни поддержки. Первый тип – поддержка всего политического сообщества. Второй – поддержка режима. Режим понимается как ценность (например, свобода слова, плюрализм мнений), на который опирается политическая система, нормы (конституционные, правовые, нравственные) и структуры власти (распределение властных ролей). Третий тип поддержки – поддержка органов власти.

Без поддержки политические системы недолговечны. Штык всем хорош, но не нем нельзя сидеть, говорил Талейран. Без поддержки можно властвовать, опираясь лишь на “голую власть”, на насилие, но невозможно спокойно управлять. Поддержка как раз и обеспечивает необходимые условия для правления, нормального функционирования политического сообщества.

Политические системы различаются разными комбинациями эмоциональной и инструментальной поддержки. Когда они эффективно дополняют друг друга, то политическая система функционирует стабильно и имеет большой кредит доверия у граждан. Отсутствие поддержки означает, что система находится в глубоком кризисе, который может привести ее к разрушению.

На “выходе” из политической системы в среду проявляются результаты ее работы – *обязывающие решения и действия по их реализации*. Обязывающие решения могут быть в форме политических решений, законов, постановлений исполнительной власти, решений судов и т.д. Политическая система перерабатывает огромное количество социальной информации и превращает ее в конкретные авторитетно–властные решения. Процесс переработки требований в политические решения называется *внутрисистемной конверсией*. В свою очередь, решения и действия оказывают влияние на среду, вследствие чего возникают новые требования. “Вход” и “выход” системы постоянно воздействуют друг на друга. Этот непрерывный цикл называют “*петлей обратной связи*”. В политической жизни обратная связь имеет фундаментальное значение для проверки правильности принятых решений, их коррекции, устранения ошибок, организации поддержки. Обратная связь важна и для возможной переориентации, отхода от заданного направления и выбора новых целей и путей их достижения.

Политическая система, игнорирующая обратную связь, неэффективна, так как она не в состоянии оценить уровень поддержки, провести конструктивную адаптацию к среде, мобилизовать ресурсы и организовать коллективные действия в соответствии с общественными целями. В конечном счете – это оборачивается политическим кризисом и потерей политической стабильности.

Процесс поступления и регистрации требований на “входе”, преобразование (конверсия) их системой в решения и передача на “выход” с последующим контролем за реализацией – это и есть политический процесс. Политический процесс показывает, как возникают социальные требования, как они превращаются в общезначимые проблемы, а затем в предмет действия политических институтов, направленных на формирование общественной политики и желаемое решение проблем. Системный подход помогает уяснить механизм формирования новых политических стратегий, роль и взаимодействие различных элементов системы в политическом процессе.

Таким образом, системный подход рассматривает политическую систему как механизм формирования функционирования власти в обществе по поводу распределения власти в обществе по поводу распределения ресурсов и ценностей. Системный подход позволил более четко определить место политики в жизни общества и выявить механизмы социально–политических изменений в нем.

## **§2. Структурно–функциональный анализ политической системы**

Применение структурно–функционального анализа для изучения политической системы связано с именем американского политолога Габриэля Алмонда. Алмонд выделяет три уровня анализа политической системы: рассмотрение системы во взаимосвязи со средой, в ее внутреннем функционировании и в ее сохранении и адаптации. Политическая система – это совокупность взаимосвязанных ролей и их взаимодействий между собой, которые выполняют функцию интеграции и адаптации внутри общества и вне его между обществами посредством применения или угрозы применения легитимного насилия.

Для анализа политической системы Алмонд ввел следующие аксиомы: 1) любая политическая система имеет свою собственную структуру; 2) любая политическая система выполняет одни и те же функции; 3) любая политическая система многофункциональна; 4) все политические системы смешаны в культурном смысле.

Г. Алмонд в работе "Политика развивающихся регионов"(1968) разграничил функции политической системы, которые она выполняет на "входе" и на "выходе". "Входные" функции осуществляют различные неправительственные ассоциации: группы интереса, политические партии, независимые средства массовой информации. Так, многообразные требования выражаются группами интереса, аккумулируются партиями, которые завершают работу по приданию этим требованиям политической формы. "Выходные" функции выполняются государственными структурами. Эти функции в основном прерогатива органов государственной власти и управления, которые принимают авторитетно–властные решения, пригодные для окончательной подачи на "выход".

К функциям на "входе" в политическую систему относятся:

- политическая социализация и рекрутирование;
- артикуляция интересов;
- агрегирование интересов;
- политическая коммуникация.

На "выходе" политическая система выполняет функции:

- нормотворчества;
- применения правил и норм;
- контроля за применением правил и норм.

Таким образом, весь объем социальных взаимодействий в политической системе может быть определен, как совокупность функций "ввода" факторов из внешнего окружения в систему, их конверсии внутри системы и функций "вывода". Политическая система может сохранять устойчивость лишь при наличии баланса между "входными" и "выходными" функциями.

**Функции политической системы на "входе".** На "входе" политическая система выполняет функцию политической социализации и рекрутирования. Политическая социализация – это процесс освоения личностью политики как особой сферы жизнедеятельности. В результате личность усваивает определенные политические знания, нормы, ценности, модели поведения. Социализация формирует определенный тип человека политического и обеспечивает преемственность в развитии системы, ее стабильность, формирование поддержки данному порядку. Именно поэтому социализация выступает важнейшей функцией политической системы. Она направлена на создание необходимого уровня поддержки – основы самосохранения политической системы. С данной функцией связано и рекрутирование.

Политическое рекрутирование означает функцию заполнения ролей в политической системе. Немецкий политолог К. Поппер образно писал, что политические институты подобны крепости: их надо хорошо спроектировать и заселить. "Заселение" и есть политическое рекрутирование, т.е. выполнение личностями определенных политических ролей (выборщика, гражданина, президента, депутата, министра, мэра, судьи, партийного или профсоюзного функционера и т.п.). Политическое рекрутирование может осуществляться и по общим, и по ограниченным критериям. Подбор должностных лиц на основе их компетенции или на основе выборов – пример рекрутирования по общим критериям. Подбор из представителей одного слоя, номенклатуры – пример ограничивающих критериев.

Артикулирование интересов – процесс, посредством которого выражаются требования. Непосредственно реализуют эту функцию группы интереса. В рамках политической системы действуют разные участники (акторы). Все они преследуют собственные цели и интересы. Интересы формируются и достигаются посредством деятельности групп интереса. Группы возникают на основе идентификации человека с профессией, нацией, религией, возрастной категорией и т.п. Существуют группы и специфических интересов: клан, клиента, лобби. Эти группы также могут оказывать существенное влияние на властные структуры.

Группы интереса отражают многообразие и сложность общества. Однако в различных политических системах оформление и артикуляция интересов происходят неодинаково. При демократии группы интереса достаточно автономны и действуют самостоятельно. Именно широкое представительство и автономия обеспечивают необходимый уровень информации и поддержки демократической политической системы. В диктаторских системах не разрешенные свыше формы

самоорганизации и активности граждан резко ограничены. Организации являются не объединениями, создаваемыми гражданами для реализации своих интересов, а средством дополнительного контроля властей за ними.

Артикулирование интересов может быть явным и скрытым. Явное артикулирование выражается в четко сформулированных требованиях. Скрытое – в поведении, настроении, которое должно восприниматься политической системой.

Функция агрегирования интересов предполагает сбор, накопление требований, подведение их под более общие, чем те, которые существовали на стадии первоначального артикулирования. Агрегирование интересов оформляется в политические заявления, программы, законодательные предложения, предвыборные платформы. Агрегирование интересов – это превращения требований в альтернативы государственной политики. Функции артикулирования и агрегирования тесно связаны, и все структуры, которые артикулируют интересы, могут и агрегировать их. Однако в современных политических системах существуют структуры, которые лучше всего выполняют эту функцию. Это политические партии и государственный бюрократический аппарат. Они являются связующим звеном, посредником между широким спектром артикулированных интересов и окончательным принятием политического решения. Эти структуры обеспечивают прямые связи между многообразными группами интереса и лицами, принимающими решения.

Функция политической коммуникации обеспечивает связь между элементами политической системы, а также между политической системой и средой. Политическая коммуникация несет в себе огромный информационный потенциал. Циркулируя по всему контуру "вход" – "выход" – "обратная связь", информация дает возможность властным институтам обеспечить правильное принятие решений и поддержку системы ее членами. Коммуникативная функция тесно связана с деятельностью средств массовой информации, которые существенно влияют на утверждение духовных ценностей, оказывают воздействие на оценки и поведение людей, во многом формируют общественное мнение, интересы и общие цели.

**Функции политической системы на "выходе".** На "выходе" политическая система выполняет три главные функции. Функция нормотворчества включает в себя процесс разработки законов, определяющих правовые нормы поведения людей и групп в обществе, а также деятельность социальных институтов. В эту функцию входит и принятие решений исполнительными органами. Нормотворчество – это и выбор общих целей, и стратегии для их достижения. Это выработка общественной политики и принятие конкретных решений, предназначенных для ее осуществления.

Функция применения правил и норм подразумевает приведение их в действие, в социальную практику. Государственная политика не исчерпывается принятием законов, постановлений, выработкой инструкций. Окончательная судьба политического решения зависит от его реализации. Применение правил и норм, в свою очередь, стимулирует действия администрации, законодательных органов, правовых структур, неправительственных структур, групп и ассоциаций. Происходит изменение среды, возникают новые условия, требующие модификации правил и норм.

Функция контроля за применением правил и норм включает в себя интерпретацию законов, определение фактов их нарушения, применение соответствующих санкций за это.

"Входящие" и "выходящие" функции тесно связаны между собой и обеспечивают адаптацию системы к окружающей среде. В этих функциях проявляется реагирующий и саморегулирующий потенциал системы, который позволяет ей корректировать внутренние процессы и структуры, чтобы избежать разрушения.

Чтобы эффективно выполнять функции, политическая система должна обладать определенными способностями, т. е. рядом потенциалов, которые можно назвать *функциями конкретной политики*. Поскольку политическая система принимает авторитетно–властные решения, связанные с распределением ценностей в обществе, то государственная политика в первую очередь должна быть направлена на добывание необходимых ресурсов. Это *экстракционная функция*, она реализуется в способности привлекать материальные и людские ресурсы. Только при наличии определенных ресурсов политическая система может выполнить функцию целедостижения.

*Дистрибутивная функция* связана со способностью распределять материальные и нематериальные ценности в обществе (вещественные средства, услуги, статусные позиции, почести). С ее помощью достигается определенный баланс интересов, а также может происходить перераспределение ценностей. Так, налоговые меры могут иметь своей целью укрепление слоя крупных собственников, а могут быть направлены на перераспределение доходов от более зажиточной части общества к бедным. Социальные программы и меры по защите гражданских прав способствуют формированию равенства возможностей. Курс на приватизацию создает перспективу для возникновения слоя собственников как массового, но может превратиться в практику ограбления народа, ведущую к маргинализации значительной части населения. Часть ресурсов потребляет сама политическая система.

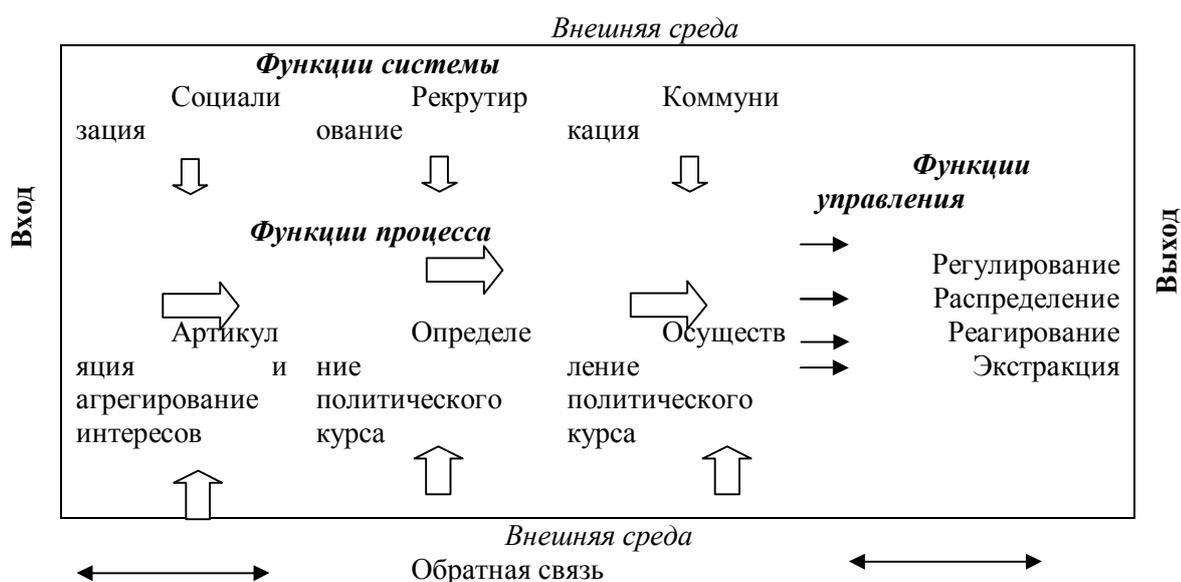
*Регулятивная функция* выражена в способности контролировать поведение индивидов и групп. Политика – это не только принятие властных решений, определение целей общественного развития, но и организация эффективного коллективного действия для достижения общих целей. Поэтому регулирующая политика, призванная влиять на поведение отдельных людей, групп в обществе, является важнейшей для решения насущных и перспективных общественных проблем. Регулирующая способность политической системы, если она эффективна, снижает общественные издержки принимаемых решений.

Жизнестойкость политической системы зависит от ее способности изменяться в соответствии с новыми общественными процессами, формировать сплоченное общество, реальное единство интересов и целей разнообразных групп интереса. Эффективность ее функционирования зависит от *реагирующей способности*, связанной с ответами системы на импульсы, идущие из среды.

*Символическая функция* политической системы проявляется в способности отстаивать ценности общества внутри системы и во внешнем мире.

Политическая система основана на власти. Под властью Г. Алмонд понимает способность распределения ресурсов среди конкурирующих групп. Этим группы имеют свои интересы. Политика есть результат взаимодействия между властью и интересами.

Делая выводы из функционального анализа политической системы Алмонд отмечал, что она должна эффективно осуществлять три группы функций: 1) функции системы (взаимодействия с внешней средой); 2) функции процесса (взаимосвязи внутри политической системы); 3) функции управления (сохранения и адаптации системы). Смотри схему “Модель политической системы Г. Алмонда”.



Модель политической системы Г. Алмонда

Представители структурного функционализма Д. Эптер, М. Леви–мл., У. Митчелл основываясь на традициях, заложенных Т. Парсонсом, выделяют следующие функции политической системы: адаптация и целедостижение, т.е. выдвижение целей системы; мобилизация ресурсов системы в интересах достижения целей; регулирование открытых напряжений внутри системы; определение издержек и ценностей.

Развитие информационных технологий способствовало использованию в анализе политической системы кибернетических моделей. Одним из главных разработчиков кибернетической концепции политической системы стал Карл Дойч. В 1963 г. он выпустил книгу “Нервы управления”. В которой обратился к изучению роли коммуникаций в политике. Базовая единица анализа у Дойча – информационный поток, возникающий в результате перемещения информации через информационные каналы. Каналы коммуникации бывают официальными и неофициальными. Проблемы динамики и различных информационных потоков, обслуживающих политическую коммуникацию и принятие решений, важнейшие проблемы, которые рассматривает К. Дойч в своем анализе политики. Политику Дойч понимал как процесс управления и координации усилий людей, направленных

на достижение поставленных целей. Выбор целей, их коррекция в процессе достижения осуществляются политической системой на основе информации. Эта информация касается положения дел в обществе по отношению к поставленным целям; расстояния, которое осталось до цели; результатов предыдущих действий.

Функционирование политической системы зависит от качества и объема информации, поступающей из внешней среды, и информации о собственном движении системы. На основе этих двух потоков информации и принимается политическое решение. Коммуникационные системы информации и являются “нервами управления”, деятельность которых и определяет эффективность власти.

Политическая система в коммуникационной теории выступает технологией, перерабатывающей информацию, поступающую из окружающей среды в политические решения. Технология здесь – это перевод информации из неофициальных каналов в официальные. Политическая система в данном подходе отождествляется с управлением и рассматривается как процесс координации индивидуальных и групповых усилий для достижения определенных политических целей. Главным механизмом, посредством которого этот процесс проявляет себя, является принятие и осуществление решений.

В политической науке все системные концепции основываются на признании следующих *принципов*: систему формирует совокупность выделяемых элементов, которые находятся в различных взаимодействиях, что и формирует структуру системы; политическая система открыта и отличается от окружения наличием определенной границы; воздействие со стороны окружения осуществляется через “вход” системы; воздействие на окружение политической системы осуществляется через “выход”; между реакциями системы и импульсами со стороны окружения существует определенная взаимосвязь, называемая конверсией; характер воздействия на “входе” системы модифицируется с помощью обратной связи с реакцией на “выходе”. Политическая система может сохранять устойчивость только при наличии баланса между входящими и исходящими функциями.

### ***Типология политических систем***

В современном мире существуют многообразные политические системы. В зависимости от различных критериев предлагаются их разные классификации.

В соответствии с цивилизационным подходом политические системы подразделяют на *традиционные, тоталитарные и модернизированные демократии*. По характеру взаимодействия с внешней средой выделяют открытые и закрытые политические системы. Открытые системы активно обмениваются ресурсами с внешним миром, способны воспринимать ценности других социальных систем. Закрытые политические системы характеризуются ограниченными контактами с внешней средой, не воспринимают иные системы ценностей.

Г. Алмонд в соответствии с доминирующим типом политической культуры выделил *англо–американскую, континентально–европейскую, доиндустриальную и частично индустриальную, тоталитарную политические системы*.

Развернутую классификацию политических систем предлагает Чарльз Эндрейн в книге «Сравнительный анализ политических систем». Ч. Эндрейн вычленяет четыре типа политических систем: *народную (племенную), бюрократическую*

*авторитарную (в двух вариантах: государственный капитализм и государственный социализм), согласительную (в двух вариантах: конкурентные олигархии и плюралистические демократии) и мобилизационную (в двух вариантах: популистском и элитистском) системы.* Классификация политических систем Эндрейна строится по трём параметрам: 1) воздействие на политических процесс со стороны таких структур, как правительство, политические партии, социальные группы внутри страны, различные иностранные институты; 2) иерархия и интерпретация культурных ценностей, воздействующих на формирование политических приоритетов; 3) поведение лидеров и масс.

Ж. Блондель предложил в качестве критерия классификации политических систем рассматривать содержание и формы управления. В соответствии с этим он выделил пять основных типов: *либеральные демократии, коммунистические (авторитарно–радикальные), традиционные, популистские, авторитарно–консервативные* политические системы.

Немецкие политологи Д. Берг–Шлоссер, Х. Майер, Т. Штаменн разделили политические системы по видам лидерства (индивидуальное, групповое, вождизм) следующим образом: *традиционная* (на основе религиозного культа), *статическая и модернизованная олигархии*, система *фашистского толка, преторианская* (низкий уровень институционализации, личный или групповой интерес возведен в принцип «общего блага»), *коммунистическая* модели. Но наиболее жизнеспособной является парламентарно–демократическая политическая система.

Д. Эптер выделял *диктаторскую, олигархическую и консервативно–представительную* типы систем.

Ш. Айзенштадт рассматривал шесть типов политической системы: *примитивные системы, патримониальные империи, кочевые или завоевательные империи, феодальные системы, централизованные бюрократические империи, современные системы.*

Выделяют и иные классификации. По взаимодействию со средой – открытые и закрытые политические системы. По типам легитимного господства: *традиционные, харизматические, рационально–легальные.* По критерию «стабильность – изменчивость»: *консервативные и трансформирующиеся* системы.

Широко распространена классификация политических систем, различаемых в зависимости от типа политического режима. Политический режим – это совокупность способов и методов осуществления власти, отражающих реальное состояние прав и свобод граждан в обществе. По типам политических режимов выделяют *тоталитарные, авторитарные, демократические* политические системы.

## **Глава 4. Политические режимы**

### **§1. Понятие и типология политических режимов**

#### ***Понятие «политический режим»***

В исследовании политических режимов существенный опыт накопила западная политическая наука. Советские социально-политические науки уходили от этого понятия, ограничиваясь одним понятием «политическая система».

Политический режим как теоретическая категория существовал только в науке о государстве и праве, в тесной взаимосвязи с такими категориями, как форма правления и форма государственного устройства. После 1985 года в связи с демократизацией советского общества в Советском Союзе и других социалистических странах эта проблема выдвинулась в число самых актуальных как в политической теории, так и в политической практике.

Следует, однако, отметить, что, несмотря на наличие больших достижений в исследовании теории политических режимов, содержание этого понятия не имеет единого определения ни в западной, ни в отечественной политической науке. В научной литературе существует большое количество определений и трактовок данного важнейшего понятия политической науки.

В рамках учебного пособия нет необходимости рассматривать всю совокупность взглядов и подходов, однако следует обязательно отметить следующие существенные обстоятельства.

В государственно-правовой науке политический режим рассматривается как совокупность средств и методов осуществления государственной власти.

*В политической науке* понятие «политический режим» рассматривается шире, не только в связи с осуществлением государственной власти, но и в связи со многими другими отношениями, которые складываются в обществе по поводу политической власти. Можно в качестве примера привести такое определение: «*Политический режим – это упорядоченное взаимодействие компонентов политической системы, а также совокупность методов осуществления власти и достижения политических целей*» (Политология. Под ред. Проф. М.А. Василика. М.1999. С. 231.).

В научной литературе существует множество подходов к определению политического режима, в том числе и такой, согласно которому понятия «политическая система» и «политический режим» можно считать тождественными. Некоторые авторы вообще не выделяют понятие политического режима, так как считают, что понятие политическая система позволяет охарактеризовать всю совокупность отношений по поводу политической власти в обществе.

Дать универсальное определение политического режима достаточно сложно. Широкую известность приобрело определение, данное политологом Ж.Л. Кермонном: "Под политическим режимом понимается совокупность элементов идеологического, институционального и социологического порядка, способствующих формированию политической власти данной страны на определенный период" (Цит. по: Политология. Под ред. Проф. С.В. Решетникова. 4-ое изд., стереотип.- Мн.: ТетраСистемс, 2001.- С. 67.).

Наиболее распространенным в научной литературе является подход, согласно которому политический режим представляет собой *функциональный компонент политической системы*. Такой подход позволяет увидеть, каким образом субъекты политики отстаивают в рамках той или иной политической системы свои интересы, какими методами реализуются властные функции, каковы способы реального влияния на принятие решений, каким образом реализуется господство в сфере идей, как взаимодействуют между собой общественные и индивидуальные формы политической жизни людей.

При таком подходе политический режим включает в себя методы, способы, направление развития политических отношений. В современном обществе – это не только конституционно-правовые принципы и структуры, институциональные и политические нормы, но и основные ценности, идеи, которые определяют направление развития политической системы. Можно сказать, что политический режим — это *способ функционирования и взаимосвязи основных элементов политической системы общества*. Такое соотношение политической системы и политического режима напоминает принцип нотного ряда или мозаики, когда всего из семи нот или одинаковых маленьких фигурок можно сложить любую мелодию или любой узор. В зависимости от того, как связаны между собой основные элементы политической системы общества, они формируют тот или иной тип политической системы.

*Понятие политического режима является ключевым для формирования представлений об основных системах власти.* Характеристика политического режима в любой отдельно взятой стране дает картину принципов организации политической жизни общества. Понятие «политический режим» позволяет увидеть не только официальные, но и реальные механизмы осуществления власти, реальную ситуацию с правами и свободами человека в государстве, позволяет оценить отношения общества и власти и возможности влияния на процесс принятия политических решений. Это понятие позволяет выявить не только *нормативные*, но и *реальные средства и методы осуществления политических целей*.

### ***Критерии классификации политических режимов***

Понятие политического режима раскрывает динамические характеристики политической системы. Чтобы понять сущность того или иного политического режима, необходимо охарактеризовать его на основании следующих позиций.

- характер государственной власти и степень ее контроля над обществом;
- механизмы формирования власти;
- характер взаимоотношений между обществом и властью;
- роль и значение негосударственных и неполитических организаций и структур;
- характер существующих в обществе запретов;
- роль идеологии в жизни общества;
- характер политического лидерства;
- соотношение прав и свобод граждан;
- положение средств массовой информации;
- роль политических партий;
- соотношение между законодательной и исполнительной властью;
- роль и значение органов подавления;
- тип политического поведения.

## **§2. Классификация политических режимов**

В научной литературе существуют различные подходы и классификации политических режимов. Однако следует отметить, что большинство из них, так или иначе, учитывает два фактора: *степень развитости политической демократии и реальный политико-правовой статус личности*.

Первые сведения о демократии, тирании, диктатуре дают античные времена. Уже с тех давних пор стало очевидным, что в любом управляемом сообществе, в том числе и в неполитических структурах, есть два взаимоисключающих способа взаимодействия: *авторитарность* как единоличное властвование и безоговорочное подчинение, и *демократичность* как равноправие, соглашение, свобода выбора. По мере развития общества и государства эти принципы воплощались в самых различных формах политического властвования.

В социально-политической реальности трудно выделить абсолютно "чистые" типы политических режимов. *Все классификации в определенной мере условны, так как практически в каждом режиме можно найти те или иные «вкрапления», то есть черты других политических режимов.*

Наиболее общим принципом типологии режимов является деление их на демократические и авторитарные, все остальные рассматриваются как их модификации.

Можно в литературе встретить деление всех режимов на *демократии и диктатуры*.

К диктатурам всегда относили такие системы правления как тирании, олигархии, династические режимы, деспотии, военные режимы.

Тирания — это режим личной власти, направленный на удовлетворение эгоистических желаний тирана. Она гибнет вместе со смертью диктатора.

Династические режимы, называют также абсолютистскими диктатурами, отличаются от тираний тем, что власть организована и осуществляется на основе строгих правил и процедур. Обычно власть разделяется между членами семьи монарха, передается по наследству и является легитимной в силу традиций (Саудовская Аравия, Султанат Бруней, Объединенные Арабские Эмираты).

Военные режимы являются достаточно распространенной формой авторитарных диктатур. По некоторым данным две трети молодых государств прошли через данный политический режим. Военные, как правило, управляют страной либо прямым путем, беря на себя все функции правительства, либо косвенным, осуществляя контроль над гражданским правительством.

Авторитарные однопартийные режимы используют единственную политическую партию как средство для мобилизации массовой поддержки правительству. Однако партия не превращается в самодовлеющую силу, как при тоталитаризме, и конкурирует за влияние с другими центрами власти (армией, церковью, корпорациями).

Все авторитарные режимы, за исключением династических, не имеют легальных механизмов преемственности власти, поэтому передача власти из одних рук в другие осуществляется или бюрократическим путем, или путем переворотов, или с использованием насилия.

Наиболее распространенной является классификация, согласно которой все режимы делятся на:

- 1) тоталитарные;
- 2) авторитарные;
- 3) демократические.

Эта классификация получила большое распространение в XX веке, в силу того, что именно этот век стал веком рождения тоталитаризма. Необходимо подчеркнуть, что политические режимы современности отличаются от политических режимов античности, средневековья, Нового времени. Изменились формы государственности, появились многие новые политические институты: политические партии и движения, СМИ, произошла массовизация общественной жизни.

### ***Тоталитарные режимы***

Название тоталитарного режима происходит от латинского *totalis* — весь, полный, целый. Он характеризуется тем, что вся власть сосредоточена в руках какой-либо одной группы (обычно партии), которая уничтожает в стране все политические свободы и возможности для возникновения политической оппозиции, полностью подчиняет жизнь общества своим интересам и сохраняет свою власть благодаря насилию, военно-полицейскому террору и духовному порабощению населения.

Термин "тоталитаризм" появился в двадцатые годы XX века. Автором его был Б. Муссолини. Появление термина связано с зарождением фашизма, теоретики фашизма называли его «*тотальной концепцией жизни*». Противники фашизма взяли этот термин на вооружение, наполнив его негативным содержанием. Постепенно термин фашизма проник во многие страны и во многие языки.

Сначала понятие тоталитаризм использовали только для обозначения фашизма, в тридцатые годы начали применять по отношению к той системе организации власти, которая существовала в Советском Союзе в период сталинизма.

Тоталитарный режим, как никакой другой, особенно сложен для понимания. Даже трудно ответить на вопрос, через какие характеристики его легче описать: через изменения, происходящие в политической системе общества или через его психологические проявления. Именно художественная литература (Е. Замятин, Б. Платонов, С. Кестлер, Д. Оруэлл, А. Солженицын) дала возможность показать во всей полноте не только политические процессы, происходящие в обществе при данном режиме, но и психологическое перерождение общества, которое порой трудно описать сухим языком научных категорий.

Власть при тоталитаризме принимает форму *всеобщего контроля и насилия*. Она контролирует все сферы жизнедеятельности общества без исключения: экономику, культуру, религию, частную жизнь граждан, включая их мысли и мотивы поступков.

*Формирование власти* идет бюрократическим способом, по закрытым от общества каналам. *Власть недоступна для контроля со стороны общества*. При тоталитарном режиме нет установленных законом *механизмов ее преемственности*.

*Отношение общества и власти* характеризуется тем, что общество полностью отчуждено от власти, но при этом оно не осознает этого отчуждения. В

политическом сознании формируется представление о "слиянии общества с властью".

Всеобщая регламентация жизни осуществляется через *идеологию*, которая превращается в своеобразную светскую форму религии. Тоталитарная идеология устанавливает свою монополию во всех сферах. Мораль, право, наука, экономическая эффективность, социальные отношения, культура, политические нормы – все подчинено идеологии.

Тоталитарная идеология провозглашает всеобщее переустройство общества на основе новых ценностей. Это особая социальная утопия и мифология.

Идеология должна признаваться и разделяться всеми членами общества как единственно правильная и возможная. Любое инакомыслие пресекается. Идеологию разрабатывает партия. Партия осуществляет контроль над умонастроением общества, процессом социализации личности, над всеми средствами массовой коммуникации. Свободный доступ к информации отсутствует. Тоталитарное общество может существовать только как абсолютно "закрытое" общество. Любое сопоставление с внешним миром для него опасно, ибо оно строится не только на принуждении, но и на убеждении в том, что это общество самое "правильное", лучшее в мире. Знакомство, с внешним миром разрушает «царство мифов, срывает пелену и тем самым подрывает его устои».

Для тоталитарного режима характерно стремление создать "нового человека" с особым политическим сознанием и политическим поведением. Партия, контролируя процесс политической социализации, стремится сформировать и новый тип политического сознания общества, для которого характерны сакрализация власти (ее обожествление), ощущение слияния с властью и любовь к ней, энтузиазм в политическом поведении, патерналистские представления о государстве.

В тоталитарных государствах нарушаются многие важнейшие права человека – право на презумпцию невиновности, право иметь собственное мнение и право открыто его высказывать. В условиях тоталитарного режима права человека, по сути, носят декларированный, формальный характер, отсутствуют реальные механизмы их реализации. У человека реально отсутствует право на судебную защиту, так как не соблюдается принцип независимости суда.

*При тоталитаризме происходят характерные изменения в политической системе общества. Между компонентами политической системы общества складываются особые взаимосвязи и взаимодействия. Уничтожаются все политические партии, кроме одной правящей, а также общественные организации в собственном значении этого термина. Происходит слияние государственного аппарата с аппаратом правящей партии и аппаратом общественных организаций. Власть партии, по сути дела, превращается в самостоятельную ветвь власти, она принимает все значимые решения, а органы государства их только исполняют. Все государственные органы становятся «партийными по духу», в том числе и органы судебной власти. Решения партии не только обязательны, но и необходимы. Они дают «ключ» к трактовке всех событий в обществе и в жизни каждого человека, показывают как «нужно» поступать в том или ином случае. Партия становится над всеми ветвями власти, превращаясь в особую «руководящую и направляющую силу» общества.*

Роль представительных учреждений и институтов власти сводится к минимуму, происходит разрастание репрессивного аппарата, он получает особые полномочия.

Репрессивные органы в тоталитарном государстве стоят выше всех государственных органов, они стоят даже над партией, все ее члены зависят от отношения к ним данных органов. В результате происходит сужение группы тех лиц, которые допущены к принятию решений, практически все граждане, все должностные лица, партийные работники опасаются репрессий и преследований.

Лидер опирается на партию или иную поддерживающую его группу. Его взгляды через институт официальной идеологии распространяются на все общество. В тоталитарных режимах, как правило, складывается культ личности, появляется «вождизм». В данном режиме гражданам *запрещено все, кроме того, что приказано (разрешено)*.

Могущество тоталитарного режима держится на трех главных основаниях: *контроль над ресурсами, огромный карательный аппарат, пропаганда и манипуляция сознанием*.

Завершая анализ тоталитарного режима, можно отметить, что в научной литературе сформировалась «модель» тоталитаризма, которая включает в себя следующие основные компоненты:

- признание руководящей роли одной партии в сфере политической и осуществление ее диктатуры;
- господство официальной идеологии в сфере духовной и принудительное навязывание ее членам общества;
- существование всеобщего контроля за поведением индивидов в сфере социальной с применением методов подавления;
- всеобщий контроль за всеми средствами массовой коммуникации;
- централизованное руководство и управление экономикой.
- контроль над вооруженными силами.

Общими отличительными признаками тоталитарной модели общества являются стремление к всеобъемлющей организации общества и полному контролю над личностью, контроль осуществляется огромным числом государственных и партийных органов, начиная от школы, и кончая органами государственной безопасности, устанавливается режим всеобщей слежки за гражданами. Характерным признаком тоталитаризма является стремление к радикальному переустройству общества в соответствии с определенной социальной утопией. При этом режиме репрессии имеют всеобщий характер, подавляется любая индивидуальная свобода, включая свободу мыслить. Внутреннюю сущность этого режима очень образно охарактеризовал американский политолог Р. Даниэлс: "Ни одна мысль, ни один человек не свободны от контроля государства и его органов, ничто не свободно от опеки стоящей у власти партии". (Цит. по: Основы политологии. Курс лекций под редакцией Пугачева В.П. — М. — 1994. — 2003г.).

*Тоталитарные режимы делятся на «правые и левые тоталитаризмы».*

*Правый тоталитаризм* существовал в форме фашизма. Он основывался на идеологии национал-социализма.

*Левый тоталитаризм* в классическом виде проявился в сталинизме. Корни этой идеологии находились в марксизме. Сталинизм стал особой версией марксизма. Это был марксизм вульгаризированный, приспособленный к условиям определенной страны и целям правящей в этой стране партии. Из живого организма общество превратилось в механизм, произвольно сконструированный властью. Партия полностью подчинила себе и государство и общество. Стремление сделать общество свободным обернулось всеобщей несвободой и насилием, причем насилием и экономическим, и политическим, и правовым и духовным.

Среди ученых до сих пор продолжаются споры по вопросу о соотношении авторитарного и тоталитарного режимов. Многие ученые рассматривают *тоталитарный режим* как особую, наиболее реакционную разновидность *авторитарного режима*, а так же точка зрения, согласно которой эти режимы являются самостоятельными типами.

Авторитарные режимы берут свое название из латинского слова *auctoritas* — власть, влияние, характеризуются режимом личной власти, диктаторскими методами правления.

В авторитарных режимах есть много общего с тоталитарным режимом, но и существенные различия.

Также как в тоталитарных режимах в авторитарных режимах существует сильная централизация и концентрация властных полномочий в верховных институтах власти, тенденция к единоличному принятию решений, утверждение принципа беспрекословного подчинения властной воле посредством различных форм принуждения, всевозможных запрещений, подавление сопротивления режиму.

Устанавливается ограничение делегирования властных полномочий нижестоящим органам и ограничение местной власти. Все нижестоящие органы должны только исполнять волю и решения вышестоящих органов. Власть носит сильно централизованный *монистический* характер.

Существует ограничение принципа выборности органов власти, или запрет на выборы. Для авторитарных режимов характерно максимальное расширение компетенции исполнительной власти, снижение роли представительных учреждений, или их упразднение. Представительные учреждения ликвидируются или их роль сильно ограничивается. Из общественных организаций действуют те, которые не носят оппозиционного характера. Запрещается или сильно ограничивается роль оппозиционных политических партий и движений.

С точки зрения допустимого и запретного, действует принцип «*разрешено все, кроме политики*».

Контроль и насилие существуют, но они не носят всеобщего характера. Карательный аппарат действует только против тех граждан или организаций, которые оказывают активное сопротивление режиму. Авторитарный режим опирается на силу, при этом она не обязательно используется, но всегда в любой момент может подавить проявления неповиновения.

Также как в тоталитарном режиме, общество отчуждено от власти. Однако оно осознает и фактор насилия власти, и свое отчуждение от нее. Авторитарный режим это, как правило, режим личной власти. Авторитарные режимы могут быть не только «личными», но и групповыми, например, военные хунты. Авторитарные

режимы часто опираются на армию, которая вмешивается в политический процесс, чтобы покончить с длительным политическим или социально-экономическим кризисом в обществе.

Права и свободы граждан ограничены главным образом в политической сфере. Другие права и свободы граждан не только установлены, но и могут быть реализованы.

Идеология сохраняет определенную роль, так как она является существенным компонентом политики. Но при этом следует подчеркнуть, что в авторитарных режимах власть интересуется не столько мировоззрение граждан, сколько сохранение власти. Все идеи, призывающие, так или иначе, к смене власти, подавляются. Но единой обязательной для всех граждан идеологии не существует.

В отличие от тоталитарного, авторитарные режимы не уничтожают все альтернативные базы власти в обществе. Власть осуществляет контроль над поведением граждан только в сфере политики. Есть сферы, не контролируемые властью: экономика (иногда частично), религия, культура, частная жизнь граждан. Сохранение "рассеянной" экономической и социальной власти делает эти режимы менее репрессивными, чем тоталитарные, и обеспечивает возможность их трансформации (Бразилия, Аргентина, Чили в конце 80-х годов XX века).

Как и тоталитарный, авторитарный режим не имеет механизма преемственности власти. Однако в современных условиях часто трансформируется в демократические режимы, в результате объявления свободных выборов. Часто этому режиму удается сочетать экономическое процветание с политической стабильностью.

### *Демократический режим*

Понятие "демократия" (demos — народ, kratos — власть) является, как и вопрос о свободе, вечно старым и вечно новым вопросом для человека. Это понятие впервые появляется в античности. В те далекие времена демократию рассматривали как особую форму государственной власти, особую разновидность организации государства, при которой власть принадлежит не одному лицу и не группе лиц, а всем гражданам, которые пользуются равными правами на участие в управлении государством. Первой формой демократии была Афинская республика. Она возникла в 5 веке до н.э. и ее расцвет пришелся на период правления Перикла. Перикл так писал о демократии: "Называется этот строй демократическим потому, что он основан не на меньшинстве граждан, а на большинстве их. По отношению к частным интересам законы наши представляют равноправие для всех". (Фукидид. История. Т. 1., кн. 11. – М., 1995. – С. 120).

Следует отметить, что античная демократия была демократией прямой, при которой весь народ, вернее все свободные граждане осуществляли правление. Системы представительства эти времена не знали. Основными признаками демократии были:

- *наличие равенства всех граждан перед законом;*
- *равное право на участие в управлении обществом, равное право высказывать своё мнение;*
- *принятие решений большинством голосов.*

С тех пор содержание термина демократия существенно расширилось, но и в современных условиях оно сохраняет свое главное значение – народовластие. Популярное в современных условиях определение демократии А. Линкольна: «Правление народа, для народа, посредством народа», – также указывает на то, что народовластие составляет главный стержень демократического правления.

В настоящее время демократию рассматривают не только как тип политического режима, но и как:

- форму устройства любой организации, в основании которой находятся принципы равноправия, выборности, принятии решений большинством;
- идеал общественного устройства, основанный на свободе, правах человека, гарантиях прав меньшинства, народном суверенитете, политическом участии, гласности, плюрализме, толерантности.

Демократия как тип политического режима описывается на основе тех же критериев, что и другие политические режимы. Этот режим характеризуется тем, что реальным подлинным источником власти является народ, граждане государства. Власть *выбирается* гражданами, выборы являются свободными. Кроме того, общество не только выбирает конкретных носителей власти, но и имеет возможность контролировать власть.

Инструментами контроля являются в первую очередь средства массовой информации. Существуют не только государственные, но и независимые от государства СМИ. Их роль настолько велика, что общество относится к ним как к "четвертой" власти.

Важнейшим инструментом контроля является деятельность оппозиционных структур в государстве. Они действуют в рамках закона, но в то же время их деятельность не подавляется, а обеспечивается наличием многопартийной системы, свободой деятельности общественных организаций и движений, всеобщим избирательным правом.

Для современных демократий характерным является принцип разделения властей, развитая система парламентаризма.

Экономическая, культурная, духовная жизнь общества, деятельность политических организаций находятся *вне прямого контроля со стороны власти*, если они не нарушают закон.

Официальная идеология существует, но сохраняется плюрализм в идеологической сфере.

Характер политического лидерства зависит от типа политической системы и традиций общества.

Незыблемым правилом становится принцип «разрешено все, что не запрещено законом».

Права и свободы граждан не только установлены в законе, но существуют установленные в законе механизмы их реализации.

Для этого режима характерен принцип взаимной ответственности граждан и государства. Закон защищает не только граждан от власти, но и власть от граждан.

С формальной точки зрения демократия — это власть процедуры. Никакие установленные в законе процедуры не могут быть нарушены никем.

Подводя итог, следует отметить, что современные демократические режимы – это, как правило, развитые системы политического представительства. Наиболее полно политическое представительство реализовано в парламентаризме. Парламентаризм – это не только наличие всеобщего избирательного права. Это не просто парламентская республика. *Парламентаризм* – это определенная система правовых, морально-этических норм и принципов, система «правил игры», система политических и гражданских институтов, которые функционируют в обществе. Парламентаризм – это классическая форма представительной демократии, но это также неотъемлемая часть демократического режима.

Особенностью демократического режима является также то, что его характеристики совпадают по большей части с признаками правового государства.

### ***Исторические формы и модели демократии***

На современном этапе развития политической науки и социально-политической практики существует множество концепций и моделей демократии.

Проблема классификации моделей демократии достаточно сложна. Главным является вопрос о критериях, типологизации. В зависимости от того, кто имеет приоритет — личность, социальная группа или народ, выделяют модели:

- 1) индивидуалистические;
- 2) плюралистические;
- 3) коллективистские.

Идея автономии личности, ее первичности по отношению к народу является определяющей в *индивидуалистических теориях и моделях*. Данный подход выделяет *личность из общества и государства*. Главной задачей для такой демократии является создание институциональных и правовых гарантий для индивидуальной свободы. *Личность признается главным источником власти, ее права всегда приоритетны перед правами государства*. Государству отводится роль "ночного сторожа". В рамках данного подхода можно отметить традиционно-либеральную модель демократии, когда на первый план выдвигается личность, ее автономия, интересы и суверенитет, а также права и свободы. В 70-е годы XX века сформировалась современная «демократическая модель прав человека». Наиболее полно данная модель описана Л. Даймондом в работах «Политическая культура и демократия в развивающихся странах», и «Экономическое развитие и пересмотр демократической теории». Данный ученый настаивает на том, что недооценка прав человека выхолащивает содержание демократии, приводит к ошибкам в интерпретации демократических режимов и порождает появление псевдodemократических режимов. В данной модели, подчеркивает автор, особое значение приобретают конституционные гарантии прав человека, независимость суда, наличие свободного доступа к информации, наличие развитой системы защиты прав человека, отмена электорального порога, широкие возможности для выражения интересов. Реальная власть должна принадлежать только избранным представителям.

*Плюралистические модели* исходят из того, что реальным творцом политики является не личность, не народ, а *заинтересованная группа*, ибо только в группе, утверждают сторонники данного подхода, а также в межгрупповых отношениях

формируются интересы, ценностные ориентации и мотивы политической деятельности. С помощью группы личность может выразить и политически защитить свои интересы. Народ, с точки зрения данного подхода, не может быть субъектом политики, так как представляет собой сложное, внутренне противоречивое образование, состоящее из разнообразных, конкурирующих в борьбе за власть групп. Назначение демократии, по их мнению, состоит в представлении всем гражданам возможности открыто выражать свои интересы, обеспечить возможность достижения баланса интересов, их равновесия, предотвращения конфликтов.

Теорий *плюралистической* демократии много, можно выделить ряд общих черт, которые их объединяют. В первую очередь, это признание заинтересованной группы центральным элементом политической системы общества. Социальную основу демократической власти сторонники этих теорий видят в соперничестве и балансе групповых интересов. Идею сдержек и противовесов они распространяют со сферы институциональных отношений на социальные. Государство рассматривается в этих концепциях как арбитр, сохраняющий равновесие соперничающих интересов и обеспечивающий саморегулирование всего общества. Они являются сторонниками множественности и плюралистичности элит как главных проводников влияния масс на политику. Особое значение придают демократической культуре, в которой видят условие цивилизованного характера борьбы интересов и относительно безболезненного решения конфликтов в политической сфере. Сторонники такого подхода демократии считают, что государство должно поддерживать социально ущемленные группы и отдельные личности с целью повышения их жизненных шансов и укрепления социальной справедливости. Плюралистические концепции сохраняют все ценности либеральной демократии, но во многом идут дальше.

В рамках данного подхода можно выделить различные модели «конкурентной демократии». Это модель конкурентной демократии Й. Шумпетера, модель демократии С. Липсета и Д. Лернера, «модель полиархической демократии» Р. Даля.

В конечном итоге демократия выглядит как форма правления, обеспечивающая баланс между конфликтующими экономическими, религиозными, профессиональными, этническими, демографическими и другими группами; которая исключает монополию какой-либо одной группы на принятие решений и препятствует власти действовать в интересах какого-либо одного слоя.

*Коллективистские модели демократии* имеют такие общие черты, как отрицание автономии личности; первичность народа в осуществлении власти, отношение к нему как к единому целостному организму; абсолютность власти большинства, его приоритет перед меньшинством и отдельной личностью.

*Коллективистская* модель демократии лежит в основе радикально-демократических взглядов на демократию. Они на первый план выдвигают суверенитет не личности, а народа, подчеркивают важность в обществе единого интереса, общей воли, общего блага. Эти модели отвергают принцип политического представительства, и утверждают, что демократия должна быть непосредственной, прямой. Данные модели в современном обществе приживаются плохо, ибо общество осознает, что власть народа, даже большинства, не может быть реализована без

гарантий индивидуальной свободы, без признания и *институционального* закрепления основополагающих прав личности.

Теории демократии разделяются на группы также в зависимости от того, какая форма демократии преобладает — *прямая* или *представительная*.

Прямая демократия — непосредственное участие населения в политической жизни и в процессе принятия политических решений (вече, референдумы, плебисциты, всеобщее обсуждение тех или иных вопросов политической жизни).

Представительная демократия строится не на принципе прямого волеизъявления народа, а на делегировании полномочий через свободные выборы тем или иным представителям (парламенты и другие выборные органы и учреждения).

*Плебисцитарные теории демократии* упор делают на прямую демократию, *репрезентативные теории* — на представительные учреждения.

Плебисцитарные формы демократии были характерны для античной демократии, для городов-государств средневековья. Плебисцитарные теории обосновывают необходимость участия широких слоев общества в политическом процессе, то есть не только в выборах, референдумах, контроле со стороны общества за политическими решениями, но и более активное участие в управлении общества, в политической жизни.

*Главное в этих теориях* — это прямое участие масс в управлении. Сторонники такого подхода убеждены, что именно такая форма демократии обеспечивает прочную легитимность власти, развивает политическую активность граждан, способствует самоидентификации личности.

В концепциях репрезентативной демократии главным является *принцип ответственного правления*, на всех уровнях власти и государственного управления. Такие аспекты демократии подчеркиваются в традиционно-либеральной традиции, где самое ценное — это конституционность и ограничение политического господства. Воля народа выражается не прямо, не непосредственно, она делегируется. Представители народа выражают эту волю самостоятельно и под свою ответственность. Между народом и его представителями устанавливаются отношения, основанные на полномочиях и доверии.

К этому направлению примыкает концепция *элитарной демократии*. «Элитисты» считают, что функции политического представительства должна принять на себя элита, избранная на определенный срок. Она должна обеспечить условия для гласности, политического чередования и контроля. С точки зрения сторонников элитарной теории развитие демократии связано не с расширением прямого участия масс в политическом процессе, а с созданием эффективных и демократических механизмов рекрутирования (пополнения) элиты, подконтрольной народу.

Следует также отметить, что выделяют еще исторические формы демократии: античная демократия, феодальная демократия, буржуазная демократия, Советская власть, различия между которыми обусловлены, в первую очередь, особенностями развития общества на различных этапах его существования. Так, для античной демократии характерны были коллективистские модели с преобладанием прямой демократии. В условиях феодализма в политическом устройстве общества

преобладала в целом антидемократическая тенденция, однако многим средневековым городам-государствам удавалось добиться освобождения от власти феодалов, там устанавливались те или иные формы самоуправления, в которых существенная роль принадлежала элементам прямой демократии. В эпоху феодализма, на поздних этапах его развития, стали появляться первые парламенты как формы ограничения монархической власти.

Буржуазная демократия стала существенным шагом вперед по сравнению с феодальной. Для нее характерно всеобщее избирательное право, развитая система представительства, конституционная гарантия прав и свобод личности. В зависимости от особенностей и традиций в отдельных странах в рамках буржуазной демократии складываются различные ее модели.

В странах, где был установлен социалистический строй, выделяли социалистическую демократию как высшую форму демократического устройства общества, в основе которой лежали Советы как особая форма организации народно-властная. Однако реализовать идею Советов на деле так и не удалось, функции их были выхолащены, а социалистическая демократия обернулась жестокими формами тоталитаризма.

На протяжении длительного времени в изучении такого явления, как демократия, конкурируют два подхода: *эмпирически-описательный* и *нормативный*. Первый нацелен на то, чтобы показать, что такое демократия на деле, как она функционирует в реальных условиях в различных странах. Нормативный подход настроен на конструировании "идеальной" модели демократии.

В действительности эти подходы трудно отделить друг от друга, так как каждая модель демократии представляет собой реализацию некоего идеального типа.

К основным признакам «идеального типа» современной демократии можно отнести:

- *суверенность народа как источника власти;*
- *гарантии прав и свобод человека и гражданина;*
- *разделение властей;*
- *принцип взаимной ответственности граждан и власти;*
- *наличие развитой системы представительства;*
- *политический и идеологический легитимный плюрализм;*
- *равные возможности политического участия и свободные выборы;*
- *принятие решений по большинству при гарантии прав меньшинства.*

В настоящее время общество осознает, что и современные формы демократии не являются совершенными. Не случайно крылатой стала фраза: "Демократия — очень плохая форма правления, но человечество, к сожалению, не придумало пока ничего лучшего".

## **Глава 5. Политические идеологии**

### **§1. Сущность и функции политической идеологии**

Термин "идеология" появился почти двести лет тому назад. Впервые его ввел в научный оборот в 1796 г. в докладе «Проект идеологии» французский философ Дестютт де Траси – лидер группы философов, получивших в дальнейшем название «идеологов». В этом докладе, а затем в своем четырехтомном труде "Элементы идеологии" (1801–1815). Д. де Траси поставил целью создать науку об идеях и раскрыть источник человеческого познания и заблуждений. Наука об идеях должна была стать важнейшей частью науки о человеке, наряду с физиологией и моральной философией. Однако такое понимание термина идеология быстро было утрачено. В XIX веке стало преобладать негативное отношение к идеологиям. Революционные потрясения девятнадцатого столетия хорошо показали, как теории мыслителей превращаются в ценности, а затем и в символы веры, и в политических битвах происходит заклятие живых людей на алтарях идеологических абстракций. Трактовка идеологий стала связываться с оторванной от действительности игрой мысли, спекулятивными умозрительными конструкциями.

К. Маркс и Ф. Энгельс использовали термин идеология для обозначения системы «ложного сознания», т.е. такого сознания, когда знание об обществе и социальных конфликтах преломляется сквозь призму классовых интересов. Основоположники марксизма подчеркивали, что для идеологий типично иллюзорное отображение бытия, создание иллюзий класса о самом себе. Более того, эти иллюзии превращаются в идеологиях в самодовлеющую силу, первичную по отношению к реальным интересам. В силу своей социальной ограниченности идеологии могут приводить к глубоким искажениям в понимании общественной жизни. В рамках классового подхода к анализу общества К. Маркс и Ф. Энгельс рассматривали идеологию как элемент «надстройки», определяемой экономическим базисом и системой классовых отношений. Господствующий класс с помощью идеологии оправдывает свое господство и навязывает подобную систему идей всему обществу. К. Маркс и Ф. Энгельс не считали свое учение идеологией. Марксистское учение характеризовалось ими как метод познания действительности, а не идеология. Свою задачу они видели в освобождении познания социального бытия от идеологических познавательных установок.

В.И. Ленин видоизменил подход к марксизму в этом отношении. Он показал, что марксизм тоже является идеологией – идеологией пролетариата. В.И. Ленин ввел термин "научная идеология", т.е. марксизм. Тем самым был поставлен знак равенства между социальной наукой, марксизмом и пролетарской идеологией. Подобная трактовка марксизма вела к его догматизации и лишала научного познавательного потенциала.

Однако было бы серьезной ошибкой считать идеологию просто «ложным сознанием» и «иллюзией» социальных слоев о самих себе. В идеологиях происходит тесное переплетение достоверного знания об обществе с социальными интересами. Современное общество отличается сложной дифференциацией и стратификацией. И пока люди делятся на социальные слои с различными, подчас несовпадающими интересами, возникают и устойчивые представления о жизни, ценностях, социальном идеале, путях его достижения. На этой основе и возникает как бы мыслительная "призма", через которую социальные слои смотрят на мир.

Маркс и Энгельс своим анализом идеологии обозначили проблему, которая стала исходным пунктом для формирования «социологии знания». Немецкий социолог К. Маннгейм в работе «Идеология и утопия» в рамках «социологии знания» раскрыл сущность идеологии как систематизированного способа социально–группового мышления, в котором создаются различные концепции окружающего мира. В идеологиях фиксируются те общественно значимые ситуации, которые возникают в жизни и требуют сознательного выбора. В процессе выработки активного решения и его последовательного воплощения, оформляются и социальные идеалы как стратегические устремления того или иного слоя.

*Идеология – это социально значимая, теоретически оформленная система идей, в которой отражаются интересы определенных слоев и которая служит закреплению или изменению общественных отношений. Идеология есть объединяющий систематизированный способ социально–группового мышления.*

Но идеология – это не просто теоретически оформленное осознание социальным слоем своего бытия и тенденций его развития. Система ценностей, которые закрепляются в идеологии, создает ориентиры для социального действия. Эти ориентиры мобилизуют людей, руководят их общественной активностью и определяют ее.

Отражая социальные конфликты и доводя их до конца в идеальной, теоретической форме, любая идеология выходит на человека как на общественное существо, способствуя его социальной, политической, национальной самоидентификации. Идеологические ценности придают смысл социальному действию и оправдывают его. Ориентация на социально-политические действия, на воплощение идеологических принципов в практику, на подчинение индивидуального поведения определенной модели и направленности коллективных социальных действий составляет отличительную черту идеологии.

Основным содержанием политической идеологии является политическая власть, ее трактовка, отношение к различным политическим институтам, представления о наилучшем государственном устройстве, методах и средствах социальных преобразований. В политической идеологии фиксируется отношение к партиям, массовым движениям; устанавливаются ориентиры в сфере международных отношений, определяются принципы решения национального вопроса. Политическая идеология формирует общественные идеалы и обосновывает их как значимые для всего общества.

Выделяют три уровня функционирования идеологии: теоретико–концептуальный, программно–политический и актуализированный или поведенческий. На *теоретико–концептуальном* уровне формируются основные положения политической теории, обосновываются определенные ценности и идеалы. На этом уровне работают интеллектуалы, которые создают идеологические концепции. На *программно–политическом* уровне общие идеологические принципы и идеалы конкретизируются в политических доктринах, в программных документах партий, в заявлениях различных политических сил. В политических программах и заявлениях идеологии приобретают четкость, ярко выраженную направленность на конкретную ситуацию, в них уточняются меры, эффективные в достижении определенных целей, делается непосредственный выход на властные механизмы

преобразований. Источником, разработчиком программ и политико–идеологических директив являются политические партии, государственный аппарат. На уровне *актуализированном* происходит восприятие массами политической идеологии, проявляется эффективность пропаганды. Все это проявляется в различных формах политического участия, в конкретном типе политического поведения.

Многие исследователи видят в идеологии не только социально значимые, теоретически оформленные взгляды, но и верования. Английский историк и социолог А. Тойнби полагал, что либерализм, социализм, национализм – это и особый тип верований, своеобразные светские религии. Понимание идеологии как эрзац–религии связывают с особенностями массового сознания. По сравнению с идеологами-теоретиками, массы не располагают необходимыми теоретическими знаниями и культурными навыками, и им трудно усваивать идеологию иначе, чем веру. Идеология выступает как специфическая разновидность убеждений, имеющих силу веры. Поэтому так сложно отказаться от старых идеологических принципов. Обращая внимание на сложность идеологической переориентации, А. Герцен писал, что казнить верования не так легко, как кажется, трудно расставаться с мыслями, с которыми выросли, сложились, которые нас лелеяли и утешали.

Особую роль идеологии приобретают в период революционных потрясений, когда в массовое политическое действие вовлекаются огромные слои населения. Движение Реформации в XVI веке, Английская (1642–1649 гг.) и Французская (1789–1794 гг.) буржуазные революции раскрыли роль идеологии как детерминанты политики. Именно современная политическая история показала, как идеологические представления мобилизуют, направляют и активизируют деятельность людей. Идеологические принципы придают значение как коллективной, так и индивидуальной деятельности. Они способствуют превращению социальных слоев, этнических общностей в самостоятельных субъектов исторического действия. Поэтому все влиятельные политические силы своей важнейшей задачей считают выработку идеологических концепций, способных стать ориентационно–мотивационной моделью социального поведения.

### ***Функции политической идеологии***

Важнейшей функцией политической идеологии является *легитимация власти*, т.е. формирование поддержки и доверия к определенным политическим системам, институтам, режимам.

Идеологии выполняют *мобилизующую и интеграционную* функции. Идеологии объединяют людей в социальное целое, консолидируют и направляют социальные слои на определенные действия, воодушевляют на борьбу за свои интересы. Идейное единство сплачивает людей, формирует политическое сообщество, способствует возникновению чувства коллективного "мы".

Идеологии несут в себе *критическую функцию*. Они обладают критическим зарядом осмысления действительности и ниспровержения иных систем идеологических ценностей.

*Когнитивная функция* политической идеологии связана с тем, что, будучи отражением породившего ее общества, идеология неизбежно несет в себе реальные противоречия жизни, проблемы, связанные с характером социальной структуры,

уровнем экономического развития, социокультурной традицией. Идеология несет знания об обществе и его конфликтах. Идеологические концепции – это не циничная ложь, а специфическая форма, в которой социальные группы осознают действительность в соответствии с определенными социальными интересами.

*Конструктивная функция* политической идеологии проявляется наиболее четко при принятии политической программы действий, которая реализуется на практике. Конструктивная функция может проявляться и опосредованно, когда политические идеалы мотивируют действие отдельных индивидов, социальных групп, вдохновляют их на активное участие в политическом процессе. Республика, говорил в свое время Дантон, жила в умах людей за двадцать лет до ее провозглашения.

Политическая идеология выполняет *нормативную функцию*. В ней фиксируется определенный политико–идеологический императив, с которым сверяются практические проекты, содержатся политические ориентиры–нормы, которых следует придерживаться. В переходные периоды реформ, революций нормативный компонент несет особую нагрузку. Различными идеологическими течениями создается целый спектр таких нормативных ориентиров.

Политические идеологии не только наделяют действия смыслом, придают им социальную значимость, но выполняют и *эмоционально–психологическую функцию*, наполняя энтузиазмом действия людей, вселяя надежду на благополучное изменение социального бытия, придавая эмоциональное ощущение «почвы под ногами».

Политические идеологии обладают большим потенциалом, с помощью которого можно влиять на общественные сознание. Они облегчают *коммуникационное воздействие*, ибо определенные социальные слои, выражение американского политолога Р. Макридиса, смотрят на мир как бы в одинаковые бинокли. Идеологические коммуникации становятся важнейшим условием формирования вертикали взаимопонимания политической элиты и широких слоев населения. Для политической коммуникации особое значение имеет язык. Язык политики – это особая символическая знаковая система. С помощью символов облегчается самоопределение человека в политике, они облегчают людям политическую ориентацию и взаимодействие.

Таким образом, пока существует глубоко социально–стратифицированное общество, сохраняются и идеологии как систематизированный, теоретически оформленный способ социально–группового мышления. В политике идеологии являются существенным элементом властеотношений, легитимируя власть определенных социальных сил и гарантируя социальное и государственное единство на основе идеологической идентичности. Идеологии всегда практически ориентированы на действие, они предназначены для идейной и целевой ориентации политического поведения.

## **§2. Современные политические идеологии**

Идеологическое пространство всегда плюралистично. В обществе одновременно существуют самые разнообразные идеологические теории. Функционируя, они создают сложное идеологическое пространство.

Основные современные идеологии – либерализм, консерватизм, социализм – возникли в условиях становления и развития западноевропейской цивилизации. Эти идеологии отражали реальные и многообразные конфликты эпохи становления и развития индустриального общества. В них в максимальной степени нашло выражение понимание проблем современного общества основными социальными слоями и классами, и именно в этих идеологиях социальные группы обрели ясное самосознание.

### *Либерализм*

В политической истории Запада возникновение либерализма связано с развитием капиталистического общества и совпадает по времени с периодом буржуазных революций XVIII–XIX вв. Теоретики классического либерализма Дж. Локк (1632–1704 гг.), Адам Смит (1723–1790 гг.), Ш.–Л. Монтескье (1689–1755 гг.) выражали интересы третьего сословия, ведущего борьбу с феодальной реакцией. Их идеи легли в основу концепции либеральной демократии.

Центральное место среди идей либерализма занимает идея индивидуальной свободы. Либерализм отстаивал самоценность человеческой личности и ее право на самостоятельное преследование личного интереса. Индивидуализм в понимании эпохи Просвещения – это способность утвердить себя как носителя разума, способность преобразовать реальность в согласии с требованиями разума, сделать ее достойной природы человека.

Либеральная доктрина естественных прав человека на жизнь, свободу, собственность требовала от общества предоставления личности максимальной свободы для самореализации. Естественным и единственным ограничением такой свободы являлась свобода другого индивида.

Либеральная теория "общественного договора" обосновывала суверенность народа как источника власти и формирование государства как договора между народом и правительством. Охрана личной безопасности и прав собственности была первопричиной для социального договора, согласно которому объединение людей в содружество и подчинение правительству и есть защита их безопасности и собственности. Правительство – лишь опекун общественных прав. Если правительство не сумело защитить права граждан, значит, не оправдало их доверия и, следовательно, не может больше претендовать на подчинение со стороны граждан.

Идея сопротивления деспотической власти занимала важнейшее место в идеологии и политической борьбе XVII–XVIII вв. Мнения либералов в основном расходились в вопросе о способах сопротивления власти, превышающей свои полномочия. В целом же либерализм признавал право на революционное сопротивление деспотизму и оправдывал не только революции в Англии и Франции, но и американскую войну за независимость.

Кроме принципа управления с согласия граждан, либерализм обосновывал и принцип управления на основе закона. Целью государства является обеспечение

торжества права, требованиям которого оно само должно подчиняться. Классический либерализм решительно выступал за равенство граждан перед законом, защищал правовые основы демократии и парламентаризма. Равенство в свободе по всеобщему закону – таков либеральный императив права.

В экономической области либералы защищали принцип свободного рыночного обмена, личной предпринимательской инициативы, конкуренции, осуждали протекционизм, политическое вмешательство в экономику. Основную функцию государства либералы того времени видели в охране частной собственности, установлении общих рамок свободной конкуренции, охране порядка и контроле за законопослушанием граждан, а также в защите внешнеполитического суверенитета страны. Государство – это всего лишь "ночной сторож". Лозунг "Анархия плюс констебль" хорошо отражал суть этой точки зрения.

Наиболее последовательную концепцию либеральной демократии и конституционализма сформулировал один из ведущих идеологов американской буржуазной революции Т. Пейн, который считал государство необходимым злом: чем оно меньше, тем лучше для общества. Наделенные неотъемлемыми правами, свободные и равные от природы индивиды предшествуют государству как в прошлом, так и в настоящем и будущем. Государство считается законным и цивилизованным лишь в том случае, если оно образовано на основе активного согласия граждан, конституционно оформлено и зафиксировано с помощью парламентских представительных механизмов. Такое представительство и такое правительство не имеют каких-либо особых прав, они имеют только обязанности перед своими гражданами.

В демократическом представительном правлении либералы видели достаточно эффективный механизм защиты интересов личности и общества. Теоретики либерализма, в частности, Дж. Локк и особенно последователи Ш.–Л. Монтескье, обосновали принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которые должны сдерживать и уравновешивать друг друга. Система сдержек и противовесов рассматривалась как препятствие к узурпации власти кем бы то ни было, будь то личность, партия, ветвь власти или большинство. Демократическое большинство, не ограниченное ничем, тоже может стать деспотом, считали либералы. Поэтому в демократии должен существовать центр сопротивления демократии, т.е. выборному деспотизму большинства. Права меньшинства должны быть гарантированы. По сути дела, либералы отстаивали право на политическую оппозицию.

В духовной сфере либерализм склонялся к терпимости и компромиссу. Свобода мнения и слова для либерала важнейший принцип жизнедеятельности.

Либерализм сыграл огромную роль в разрушении идеологических ценностей традиционного общества. Он утвердил новый демократический символ веры:

– индивидуализм, который видит основную задачу общества и государства в обеспечении каждому индивиду возможностей для развития его способностей;

– свобода, которая должна обеспечиваться в рамках закона в максимально возможных пределах для каждого индивида;

– равенство, как утверждение того, что все люди равны от природы и имеют равные права и возможности;

– братство, понимаемое как сотрудничество людей в создании благополучного общества и отказ от использования своей свободы во зло другим.

### *Либеральный реформизм*

Идеология классического либерализма начала видоизменяться в XIX веке. Либерализм эволюционировал в сторону либерального реформизма. Одним из первых среди идеологов либерализма, увидевшим необходимость и перспективность этой стратегии, был Дж. Ст. Милль (1806–1877 гг.), который уже в середине XIX века указывал на необходимость гибкой социальной политики, направленной на сглаживание тех неровностей, которыми судьба несправедливо наделила человечество, но в рамках ныне существующего, т.е. буржуазного, общественного порядка. Дж.Ст. Милль показал, что существуют пределы свободы личности, которые устанавливаются не только государством, но и деятельностью самих индивидов, т.е. обществом. Государство и общественный сектор экономики могут стать средством реализации свободы. Таким образом, под сомнение был поставлен принцип невмешательства государства в сферу рыночной экономики.

Тенденция развития буржуазного реформизма становится заметной с 70–ых гг. XIX века. Реформами в области избирательной системы, взимания подоходного налога, развитием антитрестовского и трудового законодательства отмечен этот период в США, Англии, Франции, Германии. Государственное регулирование экономики и реформы стали рассматриваться как необходимое условие совершенствования общества и разрешение его противоречий.

Вмешательство государства в экономику усилилось в годы первой мировой войны и, особенно, во время «великой депрессии» - мирового кризиса 1929–1933 гг.

Огромный вклад в формирование доктрины либерального реформизма внес английский экономист Дж. Кейнс (1883–1946 гг.). Его экономическая теория, сформулированная под воздействием мирового экономического кризиса, включала в себя активное вмешательство государства в социально–экономическую сферу, в частности, всемерное увеличение расходов государства, расширение общественных работ, инфляционную и цикличную налоговую политику, цикличное балансирование бюджета, достижение баланса "спроса" и "полной занятости" и др. Свое политическое воплощение либеральный реформизм по Кейнсу получил в "новом курсе" президента Ф.Д. Рузвельта, благодаря которому США вышли из экономического кризиса и успешно осуществили глубокую экономическую перестройку общества.

"Звездный час" либерального реформизма в США приходится на 60–е гг. XX века, на период правления администраций Дж. Кеннеди и Л. Джонсона. Идеологами либерального реформизма была выдвинута концепция "государства благосостояния", которая отражала новую роль государства в социальной сфере западных стран. Социальная политика в капиталистических странах стала важнейшей сферой деятельности государства, ассигнования на социальные нужды выросли в гигантских размерах. Оптимистическая целеустремленность идеологов и политиков была связана с успехами научно–технической революции и экономическим ростом. Казалось, что наступила эра технических ответов на

социальные вопросы, и экономический рост при рациональной социальной политике решит, наконец, социальные вопросы и покончит с бедностью.

Социальный либерализм действительно сумел разрешить многие вопросы, связанные с образованием, медицинским обслуживанием, социальным страхованием, занятостью, правами меньшинства, расширением участия граждан в политическом процессе. Но безработица и бедность остались, хотя в размерах, не сравнимых с XIX веком. Социальный либерализм породил и новые проблемы. Разрастание государственных общественных политик приводило к росту бюрократических структур и бюрократизации политики. Увеличение социальных программ породило своеобразную "революцию растущих притязаний" и граждане стали смотреть на государство как на орган, который должен им обеспечить все права, в том числе и социальные, во все возрастающих размерах. Возникли и многие другие проблемы, требовавшие новых идеологических подходов в 80–е годы XX века.

Несмотря на существенные отличия, либеральный реформизм не порвал идеологической связи с классическим либерализмом. Мостом между старым и новым либерализмом стала приверженность индивидуальной свободе, социальному прогрессу, политическому плюрализму и демократии. Только теперь достижение всего этого признавалось невозможным без государственного вмешательства, так как только государство, являясь, с точки зрения либералов, органом надклассовым, способно выступить беспристрастным посредником между социальными интересами и действовать ради общего блага и во имя свободы каждого.

В 70–е гг. XX века для защиты классических либеральных ценностей возникает *либертариализм*. Его представители: Ф.Хайек, Л. фон Мизес, Р. Нозик. Ф. Хайек в работе «Дорога к рабству» и Р. Нозик в работе «Анархия, государство и утопия» выдвинули следующие принципы *либертариализма*: любое экономическое планирование ведет к политической диктатуре, планирование – символ диктатуры, конкуренция – символ свободы; основа развития общества – принцип индивидуализма, частной собственности и свободного рынка, а значит – «нулевого государства» или «ультраминималистского государства». Эти идеи повлияли на формирование идеологии неоконсерватизма.

В 70–е гг. XX века ренессанс либеральной идеологии связывают и с идеями Джона Ролза, высказанными в его работе «Теория справедливости». Дж. Ролз попытался теоретически обосновать возможность совместимости принципов свободы и равенства.

Главное воздействие либеральной идеологии на индивидуальное и общественное сознание связано с тем, что либерализм утверждает индивидуально–личностное начало бытия. Эта идеология сумела донести в качестве универсальных по своей сути ценностей – самоценность человеческой личности, права и свободы человека и демократию. Либерализм изменил политическую практику и политический язык, привил новую правовую культуру, новое правосознание; способствовал развитию гражданского общества и правового государства.

Таким образом, либеральная идеология представляет собой достаточно цельную теоретическую систему, имеющую ряд признаков. В экономике – это обоснование экономической свободы и права собственности; в социальных

отношениях – равенство возможностей; в политике – защита представительной, плюралистической демократии; в духовной жизни – свобода мысли и слова; в религии – антиклерикализм; в морали – индивидуализм. Современный либерализм является выразителем интересов среднего класса. Как идеология современный либерализм, подобно классическому либерализму, выступает за динамичное, ориентированное на социальный прогресс общество, в котором личностный фактор, личные заслуги и результаты находились бы на первом плане. Эта идеология требует от личности максимальной реализации своих способностей, желая брать на себя ответственность за собственную судьбу, не рассчитывая на благотворительность и гарантии государства–покровителя. Принципы либерализма нашли закрепление во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 г. Главное достоинство либерализма в защите прав и свобод человека.

### *Консерватизм*

Консерватизм возник в конце XVIII в. как реакция на французское Просвещение и Великую французскую революцию. Консервативная идеология была ответом на вызов либерализма и радикализма. Поскольку консерватизм возникает именно как противопоставление либеральным воззрениям на природу человека, свободу, равенство и братство, то его не считают самостоятельной, "чистой" идеологией. Консерватизм трактуется как эпифеномен либерализма, т.е. явление, сопутствующее либерализму, придалок либерализма. Подобное рождение консерватизма не помешало ему превратиться в достаточно стройную систему взглядов, которая претерпела значительную эволюцию, адаптируясь к современному миру.

Интеллектуальная консервативная традиция была разработана англичанином Э. Берком (1729–1797 гг.), французами Ж. де Местром (1754–1821 гг.). Л. де Бональдом (1754–1840 гг.). Они стали основоположниками традиционного консервативного направления, которое отличалось неприятием нигилистического характера французской революции XVIII в., буржуазной демократии и индивидуальной свободы. "Отцы–основатели" политической идеологии консерватизма выражали интересы аристократии, тех слоев, которых капитализм лишал устойчивого социального состояния и сословных привилегий.

Оптимистическому взгляду либералов на природу человека, разум и воля которого в состоянии преобразовать общество на началах свободы, консерваторы противопоставили идею об изначальном несовершенстве человеческой природы, в силу чего прекрасные проекты радикального переустройства общества обречены на неудачу, поскольку нарушают веками установленный порядок. Подлинной "природе" человека, считали консерваторы, вообще чуждо понятие "свобода". Смысл имеют только конкретные исторические свободы, добытые предками, проверенные традициями и принимаемые народом как историческое наследие.

Важнейшим принципом консервативной идеологии является нравственный абсолютизм, признание существования незыблемых нравственных идеалов и ценностей. Эти нравственные идеалы и ценности личности должны формироваться всеми способами общественного и государственного воздействия и обуздывать

"греховную" природу человека. Политика в этом смысле тоже не может быть свободной от морали.

Другим важнейшим принципом консерватизма является традиционализм. Традиционные начала – это, по мнению теоретиков консерватизма, фундамент любого здорового общества. Общественные реформы должны опираться на созданные всеми прежними поколениями духовные традиции и ценности. Э. Берк считал, что в любом обществе складывается солидарность поколений. Каждый политический деятель, принимающий решения, должен делать это ответственно не только перед своими современниками, но и предками, и потомками. Конструктивному рационализму либералов Э. Берк демонстративно противопоставлял апологию "предрассудков". Именно в "обычных предрассудках", в традиции аккумулируется мудрость, унаследованная от предков, отражается коллективный разум, в том числе и политический.

Традиционализм консервативной идеологии теснейшим образом связан с политическим реализмом. Консерватизму чужд доктринерский подход. Политическая практика, как считают консерваторы, не должна опираться на голые теоретические схемы. Реформы, которые проводятся в обществе, должны быть рассчитаны не на абстрактного человека, а на реальных людей из плоти и крови, образ жизни которых, устоявшиеся привычки нельзя внезапно изменить без больших несчастий. Консерватизм возвращал политической мысли чувство историчности, отстаивал в бурное революционное время непрерывность исторического развития и сохранение полезных частей "старого общественного здания", вместо изобретения абстрактных конструкций на "чистом листе" революционной истории.

Консерватизм, особенно современный, позитивно относится к идее равенства людей перед богом. Равенство существует в области морали и добродетели, возможно даже политическое равенство. Но все формы консервативной идеологии не приемлют социального равенства, являются антиэгалитарными. Никакое общество немислимо без иерархии и, следовательно, неравенства. Именно в этом основа порядка, соответствующего "природе". Эгалитаризм же разрушает социальную иерархию, на которой базируется социальная стабильность. В то же время антиэгалитаризм не означает, что консерваторы выступают за жесткую пирамидальную структуру социума. Социальная мобильность по вертикали и по горизонтали важна для общественного развития. Еще в конце XVIII века Э. Берк сформулировал принцип меритократии, в соответствии с которым власть должна находиться в руках достойных людей, выходцев из различных социальных групп. Приняв со временем политическую демократию, консерваторы стали сторонниками элитарной демократии, когда демократический механизм дает возможность формировать профессиональную политическую элиту и выдвигает к власти достойных. Дстойное – достойным, – таков принцип консерваторов применительно к социальному статусу личности.

Консервативная идеология негативно относится к тенденции политизации людей, которая особенно отчетливо проявилась в XX веке. Частные интересы более важны для человека, чем политика. Политика – это сфера деятельности

политических элит. Участие масс в политической жизни должно быть ограничено и находиться под контролем со стороны политических элит.

Консерватизму свойственно ориентироваться на местные, региональные, национальные ценности. Общество не рассыпано на отдельные песчинки индивидуумов, а ориентировано на общее, целое, на "мы". Оно сосредоточено прежде всего на локальном уровне: в семье, общине, приходе, ремесленной корпорации, местных институтах власти. Социальное "мы" на местном уровне есть естественный источник стабильности, воспитания, сохранения традиций, формирования патриотизма.

Консерватизм в XIX веке постепенно превращается в модификацию идеологии, которая принимает некоторые ценности либерализма, в первую очередь – политические. Буржуазная, переболев революциями и завоевав политическую власть, также искала опору в новых социально–политических идеях. Особое внимание в консерватизме привлекали стремление к единству общества, к средствам укрепления авторитета власти, к иерархии, к подчеркиванию связующей роли духовных ценностей.

В XX веке консервативные теории развивались под значительным влиянием классического либерализма. В США возник так называемый рыночный консерватизм, который рассматривал тенденции к государственному регулированию экономики как опасный разрыв с либеральными традициями западной цивилизации, как "дорогу к рабству" и тоталитаризму.

До 70–х гг. XX века консерватизм занимал периферийные позиции, находился в обороне по отношению к либеральному реформизму и социал–демократическим теориям. Подъем консерватизма начинается со второй половины 70–х гг. и особенно с начала 80–х гг. XX века, когда во многих странах Запада к власти пришли политические силы, принявшие на вооружение идеологию консерватизма.

### ***Неоконсерватизм***

Объективной основой появления неоконсерватизма явился структурный кризис капиталистической экономики. Прежние средства, применявшиеся для выхода из кризисных ситуаций и обоснованные идеологией либерального реформизма, оказались недостаточными. Требовались более радикальные средства. Рухнула вера в то, что научно–технический прогресс в силу своего рационального механизма разрешит социальные проблемы. Оказалось, что для стабилизации общества необходимо прочное моральное подкрепление и дополнительные средства легитимации. Неоконсерватизм был ответом на "вызов" кризисного состояния научно–технической цивилизации и ослабление ее духовно–нравственных устоев. Он оказался более результативным, чем другие идеологии. Неоконсервативная идеология сильнее стимулировала индивидуальные достижения, а неоконсервативная политика нашла достаточно эффективные средства решения экономических и социальных проблем.

В мировоззренческом плане неоконсерватизм выступает за приоритетность принципа свободы над принципом равенства. Равенство возможно только как равенство возможностей, но не как равенство условий и результатов. Социальный

порядок реализуется прежде всего через общественную иерархию, которая возникает органически, естественным путем. Защищая идею свободы и прав человека, неоконсерватизм акцентирует внимание и на обязанностях человека перед самим собой и перед обществом. Права человека только в сочетании с осознанием обязанностей и развитым чувством долга облагораживают личность.

В экономической области неоконсерватизм выступает за ограничение вмешательства государства в рыночную экономику. Государство обязано содействовать частной инициативе, а не душить ее. Это содействие возможно с помощью предоставления налоговых льгот, стимулирования частных инвестиций и предложения на рынке. Будучи противниками патронажного регулирования экономики, неоконсерваторы делают ставку на личностный фактор: личная инициатива, личная заинтересованность, личные возможности и личная ответственность – вот важнейшие и незыблемые ценности эффективно функционирующей экономики.

Социальная политика неоконсерваторов тесно связана с экономической. Три основных принципа составляют суть неоконсервативной социальной доктрины: принцип солидарности, основанный на представлении о единстве труда и капитала; принцип справедливости, т.е. "справедливое распределение доходов и собственности", "справедливая заработная плата", "справедливая налоговая политика" и другие; принцип субсидиарности – помощь для содействия самопомощи и частной инициативе. В соответствии с этими принципами личности и небольшие сообщества должны сами решать свои социально-экономические проблемы, а государству передоверять только те вопросы, которые невозможно решить подобным образом. Суть социально-экономической политики неоконсерваторов заключается в создании условий, позволяющих рабочим делать сбережения, приобретать собственность, обретать финансовую самостоятельность и независимость от государственного "социального попечительства".

Неоконсерваторы считают, что предоставлять социальные блага бесплатно следует действительно тем, кто в них нуждается, и сам не в состоянии себя обеспечить. Все остальные граждане должны платить за все услуги, в которых они имеют необходимость и которыми они пользуются, но получать их в том виде и такого качества, которого они желают и которое позволяет их материальный достаток.

Социальное рыночное хозяйство – вот формула неоконсерваторов. Социальное рыночное хозяйство, с точки зрения современных консерваторов, не только наиболее удачная экономическая форма, укрепляющая и расширяющая класс собственников. Оно также лучше всего подходит людям: ставит перед гражданами задачи, но не распоряжается ими.

В политической сфере неоконсерваторы верны старой консервативной традиции – демократия должна быть вертикальной, элитарной. Политическая деятельность – не привилегия и не монополия одной социальной группы, а именно профессия, доступная каждому, но лишь при наличии у него соответствующих способностей, призвания и специального образования. Политикой могут и даже должны интересоваться все, поскольку она касается всех, и все так или иначе могут участвовать в политической жизни страны, но быть политиком, работать в политике

должны только профессионалы, чтобы избавить политические решения от дилетантизма, а саму политику от охлократических тенденций.

Неоконсерватизм впитал в себя принципы классического либерализма, прежде всего принцип индивидуальной свободы, но сумел увязывать их с такими традиционными ценностями, как религия, семья, закон и порядок, децентрализация и самоуправление, этнокультурное многообразие.

Органическая концепция общества, которую сохранил неоконсерватизм, способствовала восприятию социума как целостности, где поведение индивидов с их страстями и эгоизмом подчинено сложившимся структурам, ценностям, традициям. Благодаря этому общество сохраняет устойчивость и обеспечивает преемственность развития, связь прошлого с будущим.

### *Социалистическая идеология*

Социалистическая идеология имеет длительную историю. Однако термин "социализм" впервые появился в общественной литературе только в 30-е гг. XIX века. Литературное авторство приписывается французскому теоретику Пьеру Леру, который в 1834 г. написал статью "Об индивидуализме и социализме".

Идеи, которые позже стали называть социалистическими, появились в XVI в. Они отражали стихийный протест эксплуатируемых слоев периода первоначального накопления капитала. Эти теории об идеальном общественном строе, который соответствует природе человека, устраняет эксплуатацию, поднимает благосостояние низшего класса и ликвидирует частную собственность, стали называть утопическим социализмом. Его основоположниками являются англичанин Томас Мор (1478–1535 гг.), автор книги "Утопия" и итальянец Томмазо Кампанелла (1568–1639 гг.), написавший "Город Солнца". Они считали, что именно общественная собственность создает условия для справедливого распределения, равенства, благополучия и социального мира. Социальное равенство рассматривалось как высшее благо и для личности и для общества.

На протяжении XVII–XIX вв. много теоретиков пытались открыть формулу идеального общества, так как капитализм, создав мир, переполненный богатством, все-таки изобиловал и нищетой. Наибольший вклад в разработку социалистических концепций утопической направленности внесли французы А. Сен-Симон (1760–1825 гг.), Шарль Фурье (1772–1837 гг.) и англичанин Роберт Оуэн (1771–1858 гг.). Их воззрения формировались под воздействием Великой Французской революции и бурного развития промышленного капитала. Взгляды теоретиков утопического социализма весьма значительно расходились между собой по многим вопросам, но все они считали, что в обществе уже есть условия для немедленной реформы строя на справедливых условиях, чтобы покончить с неравенством, бедностью и пороками. Инициатива преобразований должна идти сверху от имущих, которые обязаны помочь бедным и сделать всех счастливее. Социалистическая идеология целеустремленно защищала интересы трудящихся, социальный прогресс и верила в прекрасное будущее человечества.

В этот период возникает и крайнее проявление социализма – коммунистическая идеология. Коммунистическая идеология была более последовательной в стремлении преобразовать общество на основе равенства

посредством установления общественной собственности на средства производства, а иногда и на предметы потребления.

Теоретики утопического социализма сформулировали основные принципы организации будущего справедливого общества: от каждого по его способностям, каждой способности по ее делам; всестороннего и гармонического развития личности; ликвидации различий между городом и деревней; разнообразия и смены физического и духовного труда; свободного развития каждого как условия свободного развития всех. Социалисты–утописты считали, что либо все люди должны быть счастливы, либо никто. Социалистический строй должен предоставлять реальную возможность быть счастливым каждому. Идеология социалистов начала XIX в. была проникнута эмоционально–образным представлением о будущем и напоминала социальную поэзию.

Представители утопического социализма и коммунизма по–разному относились к методам реализации своих идей. Сен–Симон и Фурье считали, что главный путь – реформы, и святое дело бедных – это и дело богатых. Другие, например, Мабли, Мелье, Бабеф – призывали трудящихся к революции.

### ***Марксизм как идеология пролетариата***

В 40–е гг. XIX века возникает марксизм как теоретическое выражение пролетарского движения. К. Маркс (1818–1883 гг.) и Ф. Энгельс (1820–1895 гг.) создали философскую, экономическую и социально–политическую теорию, которая оказала огромное влияние на историю человечества второй половины XIX в. и XX в. Марксизм и коммунистическая идеология стали синонимами.

Коммунистическое общество в марксистском понимании – это не открытая идеальная модель счастливого строя, а закономерный результат прогресса цивилизации. Капитализм сам создает предпосылки для социальной революции, ликвидации частной собственности и перехода к социализму. Главное противоречие, которое взрывает капитализм изнутри – это противоречие между общественным характером труда, сформированным промышленностью и рынком, и частной собственностью на средства производства. Капитализм, как считали марксисты, создает и своего социального могильщика – пролетариат. Освобождение пролетариата – лейтмотив социальной революции. Но, освобождая себя, пролетариат освобождает и всех трудящихся от любых форм эксплуатации. Достижение социализма возможно лишь в результате исторического творчества пролетариата, совершения пролетарской революции и установления диктатуры пролетариата. Лозунг "Пролетарии всех стран, соединяйтесь!" стал мобилизирующим призывом в борьбе с эксплуататорами. Марксизм как идеология превратил социализм в борьбу миллионов, на многие десятилетия эта идеология стала духовным оружием эксплуатируемых и угнетенных.

Развитие коммунистической формации проходит, считали Маркс и Энгельс, ряд этапов: переходный период, первая фаза и высшая фаза. Это длительный процесс преобразования жизни общества на подлинно гуманистических началах, когда человек становится высшим существом для человека. Коммунизм в своем высшем развитии – это общество свободных сознательных тружеников, где установится общественное самоуправление, а государство отомрет; где не будет

классов, и социальное равенство достигнет воплощения в принципе "От каждого по способностям, каждому – по потребностям". В марксистской трактовке коммунизма есть движение к безграничному расцвету личности в условиях свободы от эксплуатации. Коммунизм – это начало подлинной истории человечества.

Революционный пафос марксизма нашел свое воплощение в теории и практике ленинизма, который стал теоретической основой пролетарской революции в России и социалистического строительства в СССР.

Несмотря на серьезные поражения, вызванные распадом Советского Союза, ликвидацией Восточного блока социалистических государств, ортодоксальный марксизм сохраняет значительное влияние на отдельные социальные группы в постсоветском обществе. Это обусловлено притягательностью идей социального равенства, справедливости и социальных гарантий со стороны государства на труд, бесплатное образование, медицинское обслуживание, жилье.

Одновременно с революционным направлением в социалистической мысли формировалось и другое направление, которое тоже опиралось на марксизм, но пыталось приспособиться к новым историческим реалиям не путем форсированной революционности, а путем социальных реформ. В XX веке это направление стало называться социал–демократическим (социалистическим) в противовес коммунистическому.

### *Демократический социализм*

Идеология современной социал–демократии своими корнями восходит к реформистскому течению во II Интернационале (1889–1914 гг.), представленному Э. Бернштейном, Вандервельде, Фольмаром, Жоресом и др.; к воззрениям теоретиков Рабочего Социалистического Интернационала, существовавшего в межвоенный период; концепциям либерального реформизма, среди которых особое место принадлежит кейнсианству.

Особенностью идеологии социал–демократов является реформизм, обоснование политики регулирования и перераспределения доходов в эффективно работающей рыночной экономике. Один из крупнейших теоретиков II Интернационала Э. Бернштейн отрицал неизбежность крушения капитализма и всякую связь наступления социализма с этим крушением. Социализм не сводится к замене частной собственности общественной, считал Бернштейн. Путь к социализму – это поиск новых "товарищеских форм производства" в условиях мирного развития капиталистической экономики и политической демократии. "Конечная цель – ничто, движение – все" – таким стал лозунг реформистского социализма.

Современная концепция "демократического социализма" в основных своих чертах была создана в 50–е гг. XX в. в результате принятия Декларации принципов Социалистического Интернационала на международной конференции социалистических партий во Франкфурте–на–Майне в 1951 г. "Демократический социализм", согласно Франкфуртской декларации и другим программным документам современной социал–демократии, – это путь, который отличается и от капитализма, и от "реального социализма". Капитализм, по мнению социал–демократов, развил огромные производительные силы, однако поставил права

собственности над правами человека. Коммунисты же там, где они пришли к власти, уничтожили свободу, создали новое классовое общество и неэффективную экономику, основанную на принудительном труде.

Социал–демократы одинаковое значение придают как принципу личной свободы, так и принципам солидарности и справедливости. Традиционная формула: "Социализм = обобществление + плановая экономика", по мнению теоретиков социал–демократии, должна быть окончательно отброшена. Критерий различия между капитализмом и социализмом заключается не в принципах организации экономики, а в том положении, которое человек занимает в обществе, в его свободе, праве на участие в принятии решений, значимых для государства, возможности реализовать себя в различных сферах общественной жизни.

Составными частями концепции "демократического социализма" являются политическая, экономическая и социальная демократия.

Идея *политической демократии* основывается на принципах свободы и равенства. Социал–демократы признают возможность существования различных форм демократии, однако в любом случае основополагающими требованиями политической демократии должны быть: наличие свободных выборов; предоставление гражданам действительного выбора между различными политическими альтернативами; возможность смены правительства мирными средствами; гарантия прав личности и меньшинства; существование независимой судебной системы, основанной на верховенстве закона. Демократия в интерпретации социал–демократов представляется в качестве абсолютной ценности, имеющей надклассовый характер. Выступая за "чистую" демократию, социал–демократы понимают государство как верховный социальный институт, в рамках которого регулируются и примиряются противостоящие социальные интересы. Государство выступает в качестве главного органа общественных изменений и прогрессивного развития.

Давая обоснование *экономической демократии*, социал–демократы подчеркивали в своих официальных документах, что выступают за общественную собственность, но в рамках смешанной экономики. Частная собственность доступна в определенных секторах экономики. Многообразие форм собственности должно работать на эффективность производства. Коллективная собственность не является просто самоцелью, а должна служить инструментом повышения благосостояния общества.

Приоритет в своей экономической стратегии социал–демократы отдают рыночным отношениям. Государство, в свою очередь, должно регулировать рынок: не допускать доминирования на нем только большого бизнеса, добиваться, чтобы технологии использовались на благо всего общества. Другими словами, международная социал–демократия признала принцип: "Конкуренция – насколько возможно, планирование – насколько необходимо".

Достижения экономической демократии увязываются и с развитием "соучастия" представителей трудящихся в управлении капиталистическими фирмами, а также с развитием "самоуправления". В целом экономическая сфера должна отличаться четко выраженной социальной направленностью и быть

подконтрольна обществу, но без утраты эффективности, присущей рыночной экономике.

Термином "*социальная демократия*" обозначается качественная сторона образа жизни людей, которая комплексно характеризует степень социальной свободы человека, условия и содержание его трудовой деятельности, доступность системы образования и духовных ценностей, состояние окружающей среды, бытовые условия. Борьба за социальную демократию – это прежде всего борьба за более высокое качество жизни.

Социал–демократы в западных странах, находясь у власти или оказывая влияние на власть, во многом содействовали демократизации общества, расширению и закреплению прав и свобод трудящихся. Их реальная политика была близка практике либерального реформизма, но отличалась большей социальной направленностью и борьбой за социальную справедливость.

Укрепление позиций социал–демократов связано и с тем, что авторитарный коммунизм оказался путем, усеянным огромными жертвами и выможенным экономическими и социальными неудачами. Социал–демократия продолжает искать равновесие между свободой и социальной справедливостью и стремится к социальному государству, в котором устранена опасность буйного расцвета бюрократии; перспективное планирование не связывает общество по рукам и ногам и личная ответственность всех членов общества ставится на первый план.

Социалистическая идеология и в революционной, и в реформистской модификации оказывала и оказывает серьезное влияние на людей труда, особенно тех, кто работает по найму. Влияние этой идеологии обусловлено тем, что она нацелена на справедливое общество, без эксплуатации, с равным социальным статусом граждан. Социализм впервые связал возможность осуществления высоких гуманистических идеалов с необходимостью отменить частную собственность и уничтожить эксплуататорское государство.

В идеологическом отношении главное противостояние XX века – борьба либеральных и социалистических идей. Крах Восточного блока социалистических государств заставил социалистическую идеологию перейти к обороне. Но социализм, понимаемый как гуманное, демократическое общество, по–прежнему остается "открытым вопросом", интеллектуальной и практической задачей, решения которой сторонники социалистической идеологии пока не имеют.

Общей тенденцией развития социалистической идеологии в конце XX столетия является либерализация социализма, хотя сохраняют влияние и радикальные формы – коммунизм и неолевизм.

Опыт второй половины XX в. подтвердил то, что идеологии в различных цивилизациях подчиняются общим закономерностям: периоды формирования *суперидеологий* сменяются периодами их *фрагментации*, раскола на ряд сложных систем, внутри которых происходит напряженная борьба многочисленных идеологических течений, направлений, сект, продолжающаяся до наступления новой стадии кристаллизации, на которой образуются новые макроидеологические структуры. Можно выделить следующие этапы эволюции идеологических систем:

- 1) 19–20 вв. – конфронтация между идеологиями;

2) 1960–е гг. – либерально–консервативный консенсус, но в это же время – появление идеологии «новых левых», разрушавшей идеи о государстве благоденствия;

3) 1970–80 гг. – неоконсервативная волна.

Современная трактовка идеологии связана с выводом о распаде макроидеологий на множество фрагментов, с разрушением представлений об идеологии как некой универсальной системе. Появляются так называемые «малые идеологии»: пацифистская, экологическая, феминистская, идеологии «культурного расизма».

Таким образом, все современные политические идеологии, отражая конфликты социального бытия, находятся в постоянном развитии. Идеологии приобретают новые исторические формы, заимствуя друг у друга ценностные ориентиры, которые лучше выполняют роль мобилизации, организации определенных социальных слоев, направляют их социальное действие. Так либерализм становится "социалистичнее", а социализм – "либеральнее". Консерватизм усваивает ценности либерализма. Современные идеологии как бы отступают от одностороннего видения мира, движутся по пути взаимопроникновения и взаимодополнения. Однако это пока не приводит к утрате их самоидентичности. В идеологиях отражается и социальный интерес и поиск более реалистичных и эффективных программ общественного развития. Конкуренция сил, претендующих на власть, как и конкуренция идеологий – элемент властеотношений, это мотор политического развития, одна из гарантий эффективности политической системы.

## **Глава 6. Политическая культура и политическая социализация**

### **§1. Понятие политической культуры и ее структура**

Проблема политической культуры занимает одно из ведущих мест в курсе политологии. Политическая культура прямо либо косвенно влияет на поведение людей и деятельность их организаций, на восприятие населением явлений внутренней и международной политики, оценку политических систем и режимов, определение человеком своего места в политической сфере общественной жизни. В силу этого знание политической культуры открывает широкие возможности для политического прогнозирования, успешного проведения грамотной политики.

Что же такое политическая культура? Это довольно многогранное явление. Оно фиксирует уровень и характер политических знаний, оценок и действий людей, а также содержание и качество духовных ценностей, традиций, норм, регулирующих политические отношения.

Сферой функционирования политической культуры является вся политическая жизнь общества, охватывающая те общественные отношения, воззрения, виды деятельности, которые связаны с осуществлением власти и управления.

Охватывая все сферы политической жизни, политическая культура включает в себя культуру политического сознания; культуру политического поведения

отдельных лиц и социальных общностей; культуру функционирования существующих в рамках данной системы политических институтов и организаций. Разумеется, не все установки, убеждения, представления и модели поведения, наблюдаемые в политической жизни, являются элементами политической культуры. В этом, собственно, и смысл введения данного понятия, что оно охватывает лишь те проявления сознания и поведения, которые фиксируют устойчивые, повторяющиеся связи между элементами политического процесса и тем самым закрепляют наиболее стабильные стороны политической практики.

Следуя от частного к общему, можно выделить политическую культуру личности, социальной группы, класса, слоя, национальной общности и т.д. Политико-культурные характеристики каждой из этих групп складываются из анализа их политического поведения на выборах, референдумах, при опросах общественного мнения; отношения к политическим институтам; политических знаний, политических учений и опыта; своеобразия политического менталитета; политических ценностных ориентаций и готовности следовать образцам политического поведения. По мере движения от частного к общему индивидуальные особенности становятся все менее заметными, в то время как общие и общечеловеческие черты политической культуры проявляются все более отчетливо.

Какое же определение можно дать понятию политической культуры? В современной политологии нет общепринятого определения данного феномена. В зарубежных и отечественных исследованиях насчитывается более 30 дефиниций. Одни ограничивают политическую культуру сферой политического сознания, не включая в ее содержание образцы политического поведения. Другие, напротив, сводят ее лишь к политической деятельности, что тоже не совсем правомерно, поскольку не всякая политическая деятельность строится по образцам культуры.

Несомненно, что политическая культура как общественное явление находится на стыке политики и культуры. Политика – это область отношений между различными социальными и этническими группами, а также всех их вместе к государству по поводу власти. Под культурой же чаще всего понимается исторически обусловленный динамический комплекс постоянно обновляющихся во всех сферах общественной жизни форм, принципов и способов активной творческой деятельности людей.

Политическая культура, базируясь на том и другом, включает в себя ряд объективных и субъективных элементов. Ее объективную сторону составляют реально существующие политические отношения, институты власти, политические ценности, традиции и нормы, регулирующие политические отношения. Вместе с тем политическая культура включает в себя определенный *уровень политического сознания* социальных групп, классов, различных политических движений, способность их к политическим действиям и сами эти действия. Субъективная сторона политической культуры включает в себя идеологический и психологический, эмоционально-волевой компоненты. Она формируется в процессе освоения человеком культурных ценностей общества.

Исходя из выше изложенного, политическая культура определяется чаще всего как система исторически сложившихся, относительно устойчивых и воплощающих опыт предшествующих поколений людей установок, убеждений,

представлений и моделей поведения, проявляющихся в непосредственной деятельности субъектов политического процесса. Можно дать и более сжатое определение: *политическая культура* – это совокупность политических знаний, убеждений и принципов, проявляющихся в способах и результатах политической деятельности людей.

Таким образом, политическая культура не сводится лишь к знаниям и убеждениям. Она содержит систему способов реализации этих знаний, ценностных ориентаций, образцов поведения политических субъектов, то есть наций, классов, социальных групп и т.д. Она характеризует способ существования этих субъектов, выступая при этом как объективная данность, являющаяся не простым внешним отражением существенных черт политического процесса, но его внутренней, органической частью. Вплетенная в контекст существующих общественно-политических отношений, систем социальной деятельности, политическая культура возникает, эволюционирует и в конечном счете "распадается" вместе с этим контекстом.

Общая ткань политической культуры группы, класса, народа как бы сплетается из индивидуальных ниточек политических культур личностей, а каждый гражданин, участвуя в политической жизни, воспринимая и передавая политическую информацию, поддерживая или осуждая то или иное политическое решение, участвует в создании и развитии политической культуры общества, к которой он принадлежит. Индивидуальная политическая культура трансформируется в групповую, профессиональную, национальную и тому подобную политическую культуру за счет механизма социального общения. Этот механизм обеспечивается посредством передачи, отбора и формирования социально значимых элементов, слагаемых политических культур отработки уже не индивидуальных, а общественно функциональных, важнейших репрезентативных и детерминирующих определенную социальную группу черт и факторов. Для осуществления этой функции особое значение имеют конституционные права и свободы граждан, а также средства массовой информации.

Какова структура политической культуры? В политологии по этому вопросу существуют разные мнения. Все зависит от основания структурирования, того, какой критерий кладется в основу дифференциации (см.: Баталов Э.Я. Политическая культура современного американского общества. – М., 1990. – С. 26-38). Исследователи выделяют в ней прежде всего субъект и объект. Субъектом политической культуры может выступать как индивид с его установками, ценностями, предпочтениями, так и различные социальные группы: классы, нации, этносы и т.д. На каждом из этих уровней субъект политической культуры – это носитель и хранитель определенных политических ценностей.

Не менее важно и выделение объекта, на который направлены ориентации и убеждения субъекта. Таким объектом может служить сама политическая система и ее отдельные компоненты: политический режим, политические институты, партии, организации и пр.

Если структурировать политическую культуру индивида, то здесь следует выделить прежде всего политические знания и убеждения. Вместе с тем овладение политической культурой предполагает не только приобретение индивидом

определенной суммы знаний и выработку прочных убеждений, но и способность человека к эффективным политическим действиям, качественное осуществление их в сфере политических отношений. Иначе говоря, политическая культура – это процесс накопления политических знаний, превращение этих знаний в убеждения и установки, а далее – их реализация в конкретной политической деятельности.

Некоторые исследователи в структуре политической культуры вычленяют прежде всего политическое сознание, политические теории и доктрины. Эти духовные элементы политической культуры отражают достигнутый уровень политических отношений.

Другим ее элементом, с их точки зрения, выступает культура политических отношений. Между политическим сознанием и политическими отношениями существует диалектическая взаимосвязь и вместе с тем между ними не следует ставить знак равенства. Политическое сознание оказывает огромное воздействие на политические отношения, оно в конечном счете определяет их.

Следующим элементом политической культуры общества выделяется культура взаимоотношения политических учреждений с массами, которые аккумулируют и направляют волю и энергию социальных групп, граждан на достижение поставленных политических целей. Решение этих задач во многом зависит от стиля и методов работы государственных органов, их взаимоотношений с массами.

Выделяется и такой элемент политической культуры, как национальные государственные символы. Ряд авторов считает эти символы цементирующим элементом любой политической системы и лежащей в ее основе политической культуры.

Наконец, отмечается и такой элемент рассматриваемого нами явления, как политические традиции, представляющие собой наследие, передающееся от поколения к поколению и сохраняющееся в политической жизни общества в течение длительного времени. Традиции политической деятельности создают ту историческую почву, на которой развивается политическая культура.

Американский политолог Г. Алмонд выделил два уровня политической системы: *институциональный* и *ориентационный*, выражающий формы ориентации населения на объекты политики. Эти ориентации делятся:

- на *познавательные* (знания о политике, политических институтах, механизмах осуществления власти);
- *эмоциональные* (чувства людей к тем, кто осуществляет власть, доверие, презрение и т. д.);
- *оценочные* (суждения, мнения, опирающиеся на ценности, стандарты).

В совокупности, по мнению Алмонда, эти ориентации и составляют политическую культуру. Их анализ позволяет понять, почему одинаковые по форме институты власти в разных странах действуют по-разному, выяснить причины конфликтов, мотивацию политического поведения граждан.

Польский политолог Е. Вятр в структуре политической культуры выделяет четыре основных компонента: 1) знания о политике, политической системе; 2) оценку политических явлений; 3) эмоциональную сторону политической позиции;

4) "образцы" политического поведения. По существу он использует градацию политической культуры, предложенную Г. Алмондом и С. Вербой.

Сторонник более широкой трактовки рассматриваемого нами понятия У. Розенбаум счел необходимым вычленить в политической культуре так называемые "компоненты ядра", то есть те элементы, которые играют весомую роль в формировании политической культуры нации. Эти компоненты он разделил на три основные группы.

Ориентации в отношении правительственных структур – отношение индивида (социальной группы, слоя и т.д.) к политическому режиму, основным представительным институтам, его символам, официальным лицам и нормам.

"Политические идентификации", то есть сопричастность индивидов к "политическим единицам" – нациям, государству, городу и т.д.; политическое доверие и "правила игры" (представления индивида о том, каким правилам он должен следовать в гражданской жизни).

Политические ориентации в отношении собственной политической деятельности или "политическая компетентность" (участие индивида в гражданской жизни) и "политическая эффективность" (ощущение возможности оказать влияние на политический процесс).

Довольно часто в структуре политической культуры вычленяются такие элементы, как культура *политического сознания*, культура *политического поведения* и культура *функционирования политических институтов*. Первый включает в себя политические установки, представления, убеждения, а также политические традиции, обычаи и нормы. Второй – культуру политического участия в политической деятельности. В культуру функционирования политических институтов входят: культура принятия и реализации политических решений, культура электорального процесса, а также культура восприятия и регулирования социально-политических конфликтов.

Существуют и другие подходы к структурированию политической культуры. Все их рассмотреть в одной теме невозможно. Необходимо лишь иметь в виду, что, выделяя структурные элементы рассматриваемого феномена, неправомерно говорить о единой модели политической культуры применительно к различным регионам и народам. Каждой общественно-политической системе соответствует базисная модель политической культуры, которая в любой стране проявляется в национально-специфических формах.

О политической культуре можно вести речь в связи с анализом общества в целом, а также в связи с анализом его отдельных составных частей. В этом случае в рамках единой политической культуры общества можно выделить более или менее автономные структурированные образования, которые в политологии именуется субкультурами. Речь идет о подсистемах политических ориентаций и моделей политического поведения, характерных для определенной группы или региона и отличающихся в своей системной целостности от ориентаций и моделей, присущим как другим группам, так и в нации в целом.

Политические субкультуры формируются на разных основаниях. Они могут возникать на основе социально-классовых, национально-этнических, религиозно-политических и региональных различий. Возможно появление субкультур,

обусловленных демографическими факторами. Например, молодежная, женская субкультуры и др. Рядом исследователей в рамках политической культуры выделяются "элитная" и "массовая" субкультуры. Как правило, национальная политическая культура и субкультура элиты совпадают.

Политическая культура общества не есть сумма политических субкультур. Она вбирает в себя наиболее устойчивые, типичные признаки, характеризующие политическое сознание и поведение основной массы населения, те политические стереотипы, которые преобладают в данном обществе.

## § 2. Функции политической культуры и ее типология

Каковы функции политической культуры? Прежде всего необходимо иметь в виду, что политическая культура обеспечивает *накопление и передачу политического опыта*, что необходимо для поддержания устойчивости системы политических отношений. При этом накапливается опыт, необходимый как для функционирования официальных структур, прежде всего государства, так и для ограждения вмешательства государства в жизнь семьи, общины, корпорации и т.д. Следует отметить также, что в рамках политической культуры опыт не только накапливается, но и как бы освящается, включаясь в традицию.

Следующей функцией политической культуры является *упорядочивание и регулирование политических отношений*. В данном случае культура вторгается, часто принудительным образом, в повседневную жизнь человека. Посредством норм и предписаний общественная жизнь приобретает упорядоченность и целесообразность.

Одна из важнейших функций политической культуры – *воспитательная*. Она проявляется в политическом формировании личности на основе ценностей, соответствующих интересам и целям тех или иных классов, социальных групп.

Иногда в качестве самостоятельной выделяется *познавательная* функция политической культуры. Суть ее состоит в вооружении субъекта знаниями, необходимыми для его успешной деятельности в сфере политики. Речь идет о знании законов и принципов, определяющих общественное развитие способов, методов и средств управления социальными процессами, функционирования политической системы и т.п.

Некоторые исследователи выделяют такие функции, как *нормативную, коммуникативную и сигнификативную*. *Нормативная* функция служит обеспечению стабильности политической системы и направлена на обеспечение посредством использования политических норм такого поведения граждан, которое служило бы эффективному достижению ее цели. Представляющие собой единообразные правила поведения в политическом процессе, политические нормы призваны упорядочивать повторяющиеся действия механизмов политической системы общества, делая его функционирование более предсказуемым и организованным.

*Коммуникативная* функция политической культуры служит обеспечению политического общения членов общества и трансформации индивидуальной политической культуры в групповую, групповой – в национальную, национальных –

в общечеловеческую. Она способствует мобилизации крупных общностей на реализацию масштабных социально-значимых целей. Коммуникативная функция обеспечивает взаимопонимание различных слоев общества, хотя и не гарантирует их от столкновений между собой.

*Сигнификативная* функция (от лат. – приписывать значение) вытекает из того, что действия, обычаи и традиции приобретают политико-культурное значение лишь в конкретном политическом и историческом контексте, занимая свое место в системе ценностей и поведенческих ориентиров людей. Такие элементы политической культуры выделяются из обыденной жизни и приобретают символическое значение, начиная жить уже своей собственной, иногда окрашенной мифическими красками жизнью. Так, с годами оторвались от своих носителей имена Христа, Будды, Ленина и превратились в своеобразные легенды, имеющие громадное политико-культурное значение. Иногда эти сигнификативные символы приводят к жестокой политической борьбе.

Важной характеристикой политической культуры является ее типология. Какие бывают типы политической культуры? По этому вопросу существуют разные точки зрения. Некоторые политологи выделяют два основных типа политической культуры: *тоталитарный* и *плюралистический*. *Тоталитарный* тип основывается на идеях о принципиальной одномерности социально-экономической и духовной жизни общества. Эти идеи определили практические установки на недопущение открытого проявления специфических целей и интересов различных социальных групп, на вытеснение из политической жизни возможности выбора, любой альтернативности.

Важной особенностью *тоталитарной* политической культуры является культ борьбы, используемый в качестве универсального метода в решении и созидательных и разрушительных задач. Отсюда ориентация на конфронтацию, на решение сложных проблем с позиций силового давления и воспитание таких качеств, как нетерпимость к малейшему инакомыслию. И, наоборот, стремление к компромиссу и консенсусу, к учету позиций и интересов каждой из взаимодействующих сторон рассматривается в рамках данного типа культуры как признак слабости.

*Плюралистическая* политическая культура проявляется в общенациональном согласии относительно принципов организации и функционирования политической жизни и ее базисного ядра – государственной власти, относительно целей и норм политической деятельности. При этом в обществе преобладает убежденность, что все необходимые и желательные перемены могут быть интегрированы в существующую политическую систему. В общественном сознании укрепляется вера в то, что жизнеспособная демократия немыслима без легальной политической оппозиции. В то же время уважение прав политического меньшинства сочетается с лояльностью по отношению к воле большинства.

Неотъемлемыми чертами плюралистической культуры являются высокое место демократии в иерархической структуре ценностей, наличие прочных установок на демократические принципы и нормы жизни, формирование демократических навыков и традиций. Этот тип культуры включает в себя

признание необходимости и неизбежности плюрализма, толерантность к инакомыслию и инакомыслящим.

Известный политолог Э.Я. Баталов придерживается точки зрения о том, что на протяжении веков человечество выработало два основных цивилизованных механизма, действие и взаимодействие которых оказывает существенное влияние на все стороны материальной и духовной жизни общества. Эти механизмы – рынок и государство. Их функционирование и структура не могут не находить отражения и проявления в политической структуре общества. В соответствии с этим он вычленяет два типа политической культуры: рыночную и этатистскую. (Баталов Э.Я. Политическая культура современного американского общества... – С. 52-53).

*Рыночная* культура, по мнению Э.Я. Баталова, – это культура, ориентирующая на подход к политическим процессам и проблемам как к актам свободного обмена деятельностью и ее продуктами между свободными товаропроизводителями. Политика с этой точки зрения есть разновидность бизнеса, а политические решения – разновидность, хотя и весьма своеобразная, торговой сделки.

Основными элементами рыночной политической культуры являются: ориентация на конкурентную борьбу как универсальный принцип функционирования и развития общественного организма; индивидоцентристская установка, для которой высшей целью и ценностью является партикулярное (индивидуальное) существование; ориентация на спонтанность, естественность, саморегулирование в отправлениях политических и иных функций. Этатистская политическая культура – это культура, связывающая решение политических проблем и контроль над политическими процессами с действием механизмов государственного регулирования. Это культура ограничения конкурентной борьбы, для которой интересы целого (государства, нации, класса, какой-либо организации) выше частных, индивидуальных интересов.

*Этатистская* политическая культура ориентирована на регулирование со стороны государства всех политических процессов в обществе.

Таковы два идеальных полярных типа, которые в чистом виде почти не встречаются, но логически образуют те полюса, между которыми располагаются, тянутся то к одному, то к другому полюсу реальные политические культуры.

Американские политологи Г. Алмонд и С. Верба выделяют три чистых вида политической культуры – патриархальную, подданническую, активистскую и три смешанных типа – патриархально-подданническую, подданническо-активистскую и патриархально-активистскую, которые получаются из смешения чистых типов.

Что представляет собой *патриархальная* политическая культура? Это политическая культура, существующая в обществе, в котором либо еще не сформировалась, либо только стала формироваться политическая система. В таком обществе нет специализированных политических ролей. Они выступают как некая недифференцированная совокупность. Поэтому политические ориентации членов этого общества неотделимы от религиозных и социальных. В рамках этой культуры не имеется установок на ее изменение. Характерной чертой этой политической

культуры является полное отсутствие у подданных интереса к политической системе.

*Подданническая* политическая культура (или "культура подчинения") характеризуется "высокой частотностью ориентаций" в отношении дифференцированной политической системы. Однако члены общества, зная о существовании специализированных политических институтов и испытывая к ним определенные чувства, весьма слабо ориентированы на активное участие в функционировании политической системы.

В *активистской* политической культуре (или "культуре участия") все ориентации достигают "высокой частотности". Члены общества ориентированы на соответствующую политическую систему, на активное участие в ее деятельности.

В реальной политической практике, как отмечают Г. Алмонд и С. Верба, происходит сочетание этих типов. В результате образуется уже три названных типа смешанных культур.

Первый из них – *патриархально-подданнический* – характерен для обществ, которые переживают этап перехода от провинциализма к централизованной политической власти. Это было характерно, например, для Западной Европы в период становления абсолютных монархий. Члены общества отдавали предпочтение центральным институтам власти, а не местным.

Второй тип – *подданнически-активистский* – характеризуется тем, что значительная часть населения становится активно ориентированной на более или менее демократическую политическую систему, хотя остальные продолжают оставаться лояльными по отношению к авторитарным формам и структурам правления. Например, политическая культура этого типа имела место во Франции, Германии и Италии конца XIX – начала XX вв.

Третий тип – *патриархально-активистский* – характерен для стран, которые только становятся на путь демократии. Политическая культура там отличается фрагментарностью. По мере продвижения политической системы в сторону демократии происходит адаптация патриархальной и подданнической культуры к так называемой партисипаторной.

Оптимальным вариантом, с точки зрения Г. Алмонда и С. Вербы, является смешанный тип политической культуры, который они предложили назвать "культурой гражданина". Это в своей основе активистская культура, интегрирующая определенные элементы патриархальной и подданнической культур. "Культура гражданина", по их мнению, наиболее характерна для традиционно демократических систем; она способствует нормальному их функционированию и образует основу их стабильности. Американская и английская системы признаются авторами наиболее типичными и стабильными демократическими системами.

В коммунистических странах за годы строительства социализма сложилась соответствующая политическая культура. Культура, построенная на фактическом игнорировании права и закона в пользу авторитета партийно-государственных структур и возглавляющих их вождей. Культура, ориентированная не на человека-гражданина, а на государство-партию, основанная на жестком подчинении меньшинства большинству, периферии – центру, нижестоящих – вышестоящим.

Культура, безжалостно уничтожающая проявления всякой автономии, абсолютно лишенная толерантности и ориентации на политический плюрализм.

Особенности политической культуры Беларуси обусловлены тем, что она формировалась на стыке двух великих цивилизаций – восточнославянской и западной. С одной стороны, шло отрицание крайних форм этих цивилизаций, например тотального экспансионизма и индивидуализма, с другой стороны – было стремление взять лучшие черты этих культурно-исторических типов. В процессе исторического развития белорусский народ стал поликонфессиональным. Большое влияние на белорусских землях имели как русские, так и польские традиции, нормы культуры. В этих условиях формировался национальный характер белорусов как определенная система позиций, ценностей, убеждений, разделяемых большинством нации.

Национальный характер включает глубинные, базовые социально-психологические черты, мировоззренческие архетипы, определяющие мироощущение человека, его восприятие окружающей действительности и себя в ней. Считается, что национальный характер белорусов сложился под влиянием географического положения Беларуси на пересечении европейских дорог. Очень часто Беларусь была объектом завоеваний более сильных соседей. Огромное количество войн велось на территории Беларуси, но это были чаще всего внешние войны. Это повлияло на формирование немилитаристского сознания. Известная толерантность белорусов, их спокойствие, уравновешенность, хозяйственность, бережливость, законопослушание, бесконфликтность, религиозная терпимость – эти качества в определенной мере формировались как приспособительные механизмы в условиях частых войн и лишений. Многие исследователи отличают такую черту современных белорусов, как упорный повседневный труд. Во многом эти черты влияют в настоящее время на политическое поведение граждан.

Белорусская политическая культура отличается терпимостью, компромиссным характером. Вместе с тем принято преувеличивать возможности властных структур: признание ведущей роли государства в решении общественных проблем, надежда на защиту и опеку со стороны государства; традиционное отношение к власти, персонифицированное ее восприятие, высокие требования к моральному облику руководителей (честность, бескорыстие, самоотверженность); ориентация на сильных, решительных политиков.

Все это свидетельствует об актуальности формирования в нашей стране соответствующей менталитету народа национальной идеи, идеологии белорусского государства в целом. Наше общество объективно заинтересовано в переходе к плюралистической политической культуре.

### **§ 3. Политическая социализация**

Политическая культура выступает важным фактором социализации личности, ибо социализация – это процесс, с помощью которого политическая

культура передается, а также приобретается и изменяется. Под политической социализацией понимается также совокупность процессов становления политического сознания и поведения личности, принятия и исполнения политических ролей, проявления политической активности. Иными словами, под социализацией понимается процесс обучения человека нормам, отношениям и поведению, предпочтительным для существующей политической системы.

Политическая социализация может быть представлена и как способ регулирования и воспроизводства политических отношений. В процессе социализирующих действий через ее агентов задаются и легитимируются определенные образцы политического поведения и политической активности, политической культуры и политического сознания. Короче говоря, политическая социализация – это вступление личности в политику: формирование политических представлений, ориентаций и установок, приобретение навыков политического участия, вращение в определенную политическую культуру.

Почему в демократическом обществе политической социализации придается большое значение? Это связано прежде всего с тем, что при нормальном процессе политической социализации в обществе обеспечивается преемственность в передаче от поколения к поколению политических установок и ценностных ориентаций. Американские политологи называют этот процесс "культурной трансмиссией". Далее, при нормальном процессе политической социализации осуществляется подготовка к реализации прав и обязанностей гражданина, к плавному вхождению человека в общественно-политическую жизнь. Как уже отмечалось, благодаря политической социализации в конечном счете ставится цель обеспечить политическую стабильность, равновесие и устойчивость политической системы.

Наконец, что касается роли социализации в регулировании и воспроизводстве политических отношений, то последнее действительно формируется под воздействием социализирующих факторов, прежде всего культуры. Однако выделение элемента культуры в социализации есть лишь одна сторона этого процесса. Другая состоит в том, что в ходе социализации индивиды не просто адаптируются к среде и усваивают образцы политического поведения и политической активности. Они учатся сохранять и трансформировать унаследованный опыт, преобразуя тем самым себя и окружающий мир.

Все изложенное позволяет сделать вывод о том, что социализация человека в сфере политики представляет двусторонний процесс. С одной стороны, она включает передачу индивиду существующих норм, ценностей, традиций, знаний, образцов политического поведения и ролей, с другой – преобразование их в свои собственные ценностные ориентации и установки. В итоге формируется социально-политическая зрелость индивида и способность участвовать в политических процессах.

Таким образом, в результате политической социализации индивидум приобщается к политической культуре, формирует свою политическую ориентацию, усваивает правила и нормы политического поведения. Они становятся для него той самой опорой, которая формирует стиль его политической деятельности. В этом смысле социализация выступает как процесс политического формирования и политического воспитания человека.

Подытоживая все сказанное, политическую социализацию можно определить как *процесс вовлечения личности в политику и функционирования в ней*. В этом процессе человек обретает познания, представления, связанные с существующей политической системой, вырабатывает свое отношение к ней. Различные формы политической ориентации вплетаются в сознание индивидуума и его эмоциональную сферу по мере того, как он приобретает опыт из области политики и государственной деятельности. Такая ориентация может складываться постепенно, под воздействием сознательных усилий других членов политического сообщества или же незаметно, под влиянием различных событий в жизни индивида.

Социализация как процесс может осуществляться напрямую посредством участия в политических акциях, мероприятиях, кампаниях и косвенно, например, невольное подражание детей родителям в политических предпочтениях. Как уже отмечалось, в социализации индивид не является полностью пассивным объектом, но он и не единственно действующий субъект. Индивиды и социализируют себя, и социализируются извне.

Каждому историческому типу политической социализации соответствует определенный идеал "политического человека", степень вовлеченности его в политику, степень активности, развитости политического сознания, идентификации с политическими партиями, группами, организациями и т.д. Этот идеал отражается в теоретических концепциях политологов и в практике вовлечения людей в политическую жизнь.

Итак, социализация ставит перед собой две главные задачи. Первая – привить людям устойчивые образцы поведения, что способствует укреплению власти, порядка в обществе, его интеграции и предотвращению отклонений от признанных обществом норм и образцов. В таком понимании политическая социализация предполагает жесткую зависимость индивидов от социальных стандартов. В свою очередь это несет в себе потенциальную угрозу самостоятельному развитию личности, ведет к подчинению ее власти имущим. Это характерно для тоталитарных и авторитарных обществ.

Однако социализация предполагает и другую установку, которая также вытекает из объективной потребности общества в объединении политических субъектов, но уже на основе согласования и единства их политических интересов и целей. Это характерно для развития демократических политических систем.

В политологии различают *горизонтальную* и *вертикальную* социализацию. Под вертикальной политической социализацией подразумевается передача политико-культурных ценностей от старшего поколения к младшему, от дедов к отцам и сыновьям. Горизонтальная социализация осуществляется в пределах одного поколения – братьев, сестер, одноклассников, среди равных, среди друзей. Иными словами, представители одного поколения тоже влияют друг на друга.

Люди, живущие в обществе, должны уметь приспособиться к политическим, культурным и социальным институтам, которые они унаследовали (по вертикали), а также уметь приспособиться друг к другу в настоящее время (по горизонтали). Говорят, человек "хорошо подготовлен" к жизни, если он приспосабливается ко всеобщей модели гармонично, и "плохо подготовлен", если он отклоняется от определенных стандартов.

Все это говорит о том, что если политическая система стремится сохранить себя, существующее поколение должно повториться в младшем поколении. Это вертикальная стабилизация устойчивости политической системы. В стабильном обществе у членов политической элиты существует сходство взглядов. Функция социализации – движение к гармонии взглядов и поведения данного поколения.

Существуют два уровня политической социализации. *Первичный* – уровень ближайшего окружения, в первую очередь семья, круг знакомых и т.д. И *вторичный* уровень политической социализации, на котором человек включается в систему политических отношений, – это его взаимодействие с себе подобными в рамках государственных структур и различных негосударственных организаций.

Характер и уровень политической социализации не остаются неизменными на протяжении всей жизни человека. Принято выделять ее первичный и вторичный этапы. Первичная социализация означает усвоение политического опыта (обычно с 3–5 лет), восприятие политических категорий, формирование личностного отношения к явлениям политической жизни. Большое внимание оказывают родители в деле восприятия ребенком политической жизни, политических персоналий (президент, полицейский). Ребенок адаптируется к нормам политической культуры, еще не понимая их сущности и значения.

Вторичная политическая социализация характеризуется тем, что человек, освоивший нормы культуры, способен противостоять групповому давлению, пересматривать идеологические позиции, переоценивать культурные нормы и традиции. Главную роль тут играет ресоциализация (обратная социализация). Человек адаптируется, приспособливается к сложившейся политической системе, даже к тем переменам, смысла которых он не понимает. Вместе с тем человек стремится к значимым для него стандартам и ценностям.

Принято считать, что политическая социализация осуществляется на трех уровнях личности: биологическом, психологическом и социальном. Биологический уровень личности оказывает немаловажное воздействие на сознание человека и его политическое поведение. Среди элементов этого уровня следует выделить наследственность, темперамент, пол, возраст, состояние здоровья и т.д. Например, свойства нервной системы, темперамент придают индивидуальное своеобразие политическому поведению не только отдельной личности, но и масс в целом.

Такие элементы, как эмоции, воля, память, способности, мышление, характер составляют психологический уровень в структуре личности и оказывают влияние на политическое сознание и поведение человека. Скажем, без воли как наиболее осознанного психологического элемента невозможно личности добиться целей в любой сфере деятельности. В политике же воля – это не просто упорство в достижении поставленных целей, но и способность встать над личными пристрастиями, симпатиями и антипатиями, а также групповыми интересами.

Социальный уровень социализации человека характеризуется мировоззрением, его интересами, целями, ценностными установками и ориентациями. Они усваиваются индивидом в процессе воспитания и непосредственно определяют его политическое поведение.

Общеизвестно, что социализация сопутствует человеку всю сознательную жизнь. Приобретенные политические представления и установки не остаются

неизменными; они видоизменяются и корректируются под воздействием личного политического опыта.

Нынешний переломный период в развитии нашей республики оказывает на политическую социализацию весьма противоречивое воздействие. С одной стороны, в целях стабильности общество нуждается в усилении интеграционных связей, в том числе между поколениями, с другой – рушатся многочисленные стереотипы и догмы прошлого, происходит отрицание норм тоталитарно-авторитарной политической культуры.

Через какие стадии происходит процесс политической социализации? Некоторые политологи выделяют четыре этапа: дошкольный, школьный, трудовой и посттрудовой периоды; другие – три: начальный этап, этап зрелости и пенсионный.

На начальном этапе, в детском возрасте, происходит первое знакомство с такими понятиями, как власти, закон, государство, права и обязанности и др. Естественно, что это знакомство происходит в кругу семьи, в школе, в соответствующих возрастных группах. Своеобразие данного этапа состоит в том, что образное восприятие политической действительности преобладает над рациональным, поскольку воспитание детей обращено преимущественно к чувствам. Американские политологи Истон и Деннис выделяют на этом этапе четыре периода в социализации детей: 1) политизация, то есть восприимчивость к политике; 2) персонализация, когда какие-нибудь авторитетные фигуры служат как бы точкой соприкосновения ребенка и системы; 3) идеализация политических властей: ребенок воспринимает их как идеально доброжелательные (или злонамеренные) и учатся их любить (или ненавидеть); 4) институционализация: ребенок переходит от персонализированного представления к институциональному, обезличенному представлению о политической системе (Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. Ч. 1. Пер. с французского. – М., 1992. – С. 160).

Следующий этап – это период сложившихся политических представлений и предпочтений индивида. Это также наиболее деятельностный этап. Человек стремится выразить, реализовать себя в различных видах деятельности, в том числе и политической. В этот период еще возможна корректировка взглядов и убеждений личности под влиянием среды или изменившихся условия жизни.

Третья стадия связана чаще всего с отходом индивида от активной политической и иной деятельности, с мировоззренческой косностью и негибкостью мышления. На этом этапе процесс политической социализации замедляется, усиливается критическое отношение к политическим новациям и реформам.

Каковы же основные средства политической социализации личности? В рамках любой политической системы действуют специальные институты, целью которых является формирование определенного типа личности, в том числе политическая социализация. Одним из таких институтов является прежде всего семья. Семья – это первое для ребенка окно во внешний мир, первый контакт с политикой и властью. В западной политологии семья называется "ключевым агентом", через который политическая культура передается от одного поколения к другому (Dawson R.E., Prewitt K. Political Socialization. – Boston, 1969. – Д. 107). В силу своей интимности, доверительности социализирующая роль семьи огромна. Благодаря этому она способна "перекрыть" все другие виды социализирующего

воздействия на личность. Вместе с тем необходимо отметить некоторую консервативность семейного влияния в деле социализации. Семья может передавать политические установки, которые уже не соответствуют изменившимся условиям, мешают пластичности в политических ориентациях.

Другим важным средством политической социализации является школа и иные учебные заведения. Они оказывают влияние на процесс социализации через обучение, воспитание и неформальные связи, которые там устанавливаются. Своеобразие этого "агента" социализации состоит в том, что учебные заведения могут осуществлять политическое воспитание целенаправленно через учебные программы и соответствующий подбор педагогов. Короче говоря, в процессе образования проще всего осуществляется целенаправленная передача накопленных прошлыми поколениями знаний и культурных ценностей, и создается возможность свободного отбора индивидами сообщаемой информации.

Значительное влияние на политическую социализацию молодежи оказывают сверстники, или "родственные группы", как их называют на Западе. К ним относятся школьные друзья, коллеги, приятельские "кланы" и т.д. Сила социализирующего влияния этих групп вытекает из тех же факторов, которые определяют социализирующее влияние семьи, а именно: тесные контакты и доверительные отношения.

В качестве важного средства политической социализации выступают партии и политические организации, которые ведут значительную пропагандистскую работу и тем самым способствуют политическому образованию граждан.

Наконец, эффективным "агентом" политической социализации являются средства массовой информации. Во всех технологически развитых странах они играют большую непосредственную, а еще больше – косвенную роль в формировании политических взглядов и умонастроений людей. Они же чаще всего используются властью в качестве средств манипуляций политическим сознанием и поведением граждан. Отличительной особенностью данного средства политической социализации является то, что СМИ способны воздействовать на огромное количество людей в максимально короткий промежуток времени (см.: Шаран П. Сравнительная политология. Пер. с англ. Ч. 2. – М., 1992. – С. 173).

Могут быть и другие средства политической социализации. При этом важно иметь в виду: если воздействия от различных средств социализации совпадают, то процесс социализации развивается гармонично. В обществе наблюдается политическая стабильность. И наоборот, если граждане воспринимают противоречивую информацию и сомнительные установки, исходящие от разных "агентов" политической социализации, в таком случае могут возникать политические волнения, конфликты и кризисы.

Таким образом, политическая культура и политическая социализация неразрывно связаны и взаимообуславливают друг друга. С одной стороны, политическая культура выступает важным фактором социализации человека, с другой – социализация является необходимым средством повышения политической культуры как отдельных граждан, так и всего общества в целом.

## **РАЗДЕЛ II. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ**

## Глава 7. Политическая власть

### §1. Основные характеристики власти

Власть является одной из важнейших политологических категорий, неразрывно связанной с политикой. Именно властью определяются территории государств, обеспечивается реализация общих интересов населения.

Власть представляет собой особый вид общественных отношений, присущий всем этапам развития человечества. Через отношения власти выражается объективная потребность людей в саморегуляции и организации. В обществе всегда есть различные индивидуальные и групповые интересы, которые необходимо регулировать, соподчинять, снимая социальную напряженность. Таким образом, властные отношения служат механизмом регуляции общественной жизни, гарантом целостности различных обществ, древнейшей формой их организации.

#### *Определения власти*

В политологической литературе существуют многочисленные определения власти. Например, Т. Гоббс считал, что власть – это средство достичь блага в будущем, и сама жизнь есть вечное и неустанное стремление к власти, прекращающееся лишь со смертью. М. Вебер определял власть как возможность осуществить свою волю вопреки сопротивлению других. Р. Даль полагал, что власть дает возможность одному человеку заставить другого делать то, что он по своей воле не сделал бы. В то же время Х. Арендт считала, что власть вовсе не принадлежит отдельному человеку, а только группе людей, действующих совместно. С. Лукс, отвергая это суждение, утверждает, что в основе всех определений власти лежит примитивное представление: некий *A* тем или иным образом воздействует на *B*. П. Моррис уточняет, что власть – не просто способ воздействия на кого-то или на что-то, а действие как процесс, направленный на изменение кого-то или чего-то. О том же говорит и А. Гидденс: обладание властью означает способность менять порядок вещей (Т. Болл. Власть //Полис. – 1993. – № 5. – С. 36).

Г. Лассуэлл и А. Каплан в книге "Власть и общество" подчеркивают, что власть есть участие в принятии решений. *A* имеет власть над *B* в отношении ценностей *K*, если *A* участвует в принятии решений, влияющих на политику *B*, связанную с ценностями *K*. Для Т. Парсонса власть – это система ресурсов, с помощью которых достижимы общие цели. Р. Арон считает, что власть – это потенция, которой владеет человек или группа для установления отношений с другими людьми или группами, согласными с их собственными желаниями. Б. Рассел определяет власть как производство намеренных результатов. *A* обладает большей властью, чем *B*, если *A* достигает множества намеренных результатов, а *B* лишь немного.

Многие ученые подчеркивают естественный характер власти. Зло не в самой власти. Каждый человек изначально в той или иной мере стремится к власти и славе,

хотя есть люди, которые всегда стремятся командовать, а другие – подчиняться. Между этими крайностями масса людей, которые в одних ситуациях легче подчиняются, в других – командуют. Есть тип людей, которые вообще не любят командовать. В то же время без стремления к власти не бывает лидеров. Ни один лидер не достигает успеха, если не получает радость от власти, если не обладает самоуверенностью. Надо принять во внимание также власть организации. Только на стыке двух форм власти – индивидуальной и организации – в точке их соприкосновения проявляется сущность власти как таковой, такое ее свойство, как принуждение.

Современные теоретические трактовки власти можно свести к двум классам теорий:

– атрибутивно-реляционистское направление (сущность власти связана со свойствами человека:

а) власть возникает в результате преодоления одним субъектом сопротивления другого;

б) обмен ресурсами;

в) раздел зон влияния;

г) силовое воздействие;

д) господство и подчинение).

– системное направление (власть как анонимное, надперсональное, безличное свойство социальной системы):

а) Т. Парсонс : власть – посредник в политическом процессе;

б) К. Дойч: платёжное средство в политике;

в) способность одного класса навязывать свою волю другому классу, обществу (марксизм);

г) Ю. Хабермас: глобальный процесс иерархизированного общения;

д) М. Фуко, Бурдьё: отношение, изначально присущее всему социальному.

Несмотря на различия в подходах ученых к определению сущности власти, выделяются и общие ее характеристики. Власть включает в себя понятие о способности и возможности, господстве и подчинении. Без подчинения нет власти, как без власти нет подчинения. Проявлением власти является действие, которое побуждает людей делать что-то, чего они не сделали бы по своей воле. Это власть над кем-то. Однако есть и власть для чего-то, например, ради достижения определенной цели. Поэтому, как замечает А. Гидденс, власть по своей природе не является угнетением, она просто есть способность выбирать образ действий или возможность добиваться результатов. Власть не является препятствием на пути к свободе, а как раз служит для нее посредником, промежуточным звеном. (Полис. – 1993. – № 5. – С. 39).

Власть часто определяется как волевое отношение. Властвовать – значит налагать свою волю на волю других. *Власть – это реальная способность тех или иных социальных сил или личности осуществлять свою волю по отношению к другим социальным силам или личности.* Если субъект не обладает такой способностью, он не обладает властью. Способность воздействовать на объект – обязательный элемент власти, её определяющее свойство.

Выделяются универсальные свойства власти: ее всеобщность, то есть функционирование во всех сферах общественной жизни и политических процессах; ее способность проникать во все виды деятельности, объединяя или разъединяя людей, общественные группы. Пространство власти может быть совсем малым, скажем, личность самого человека, семья, и предельно большим – государственная власть, власть религий, идеологий, международных структур. Потому можно выделить различные виды власти: экономическая и политическая; светская и церковная; законодательная, исполнительная и судебная; центральная, региональная, местная; государственная, партийная, семейная, власть аппарата, лидеров, родителей и т.д.

По источникам подчинения объекта субъекту В. Г. Ледаев выделяет следующие формы власти (см. «Формы власти: типологический анализ»//Полис.2000. №2):

– сила (психическое насилие, угроза применения силы и др.). Применение силы может быть результатом утраты власти, но необязательно;

– принуждение. Источником подчинения является угроза применения негативных санкций;

– побуждение. Источником власти выступает вознаграждение, которое получает объект в обмен на подчинение;

– убеждение. Источник этой формы власти – аргументы. У объекта есть выбор – принять аргументы субъекта или нет;

– манипуляция. Основана на способности субъекта оказать скрытое влияние на объект. Манипуляция пользуется самой дурной репутацией среди форм власти, является самой бесчеловечной, так как объект не осознает, что на него оказывается давление;

– авторитет. Источником власти являются свойства субъекта, его статус, которые заставляют объект принять его команду независимо от ее содержания.

Уже в первобытном обществе есть общественная власть, догосударственная, дополитическая, координирующая все стороны жизни коллектива и регулируемая обычаями. Позже, в условиях разделения труда и собственности, общественная власть претерпевает значительные изменения, становясь политической властью. Постепенно она оформляется в законах, преобразуясь в новую власть – государственную. Ныне существуют и надгосударственные формы власти (ООН, ЕС).

Политическая власть всегда носит общественный характер, проявляется через функционирование специальных структур, предполагает использование принуждения, традиций, морального влияния, системы идеологических и правовых норм. Важно учитывать соотношение политической и государственной власти. Политическая власть выступает как фактическое соотношение классовых и иных социальных сил. Государственная власть – это непосредственный продукт политической власти, она носит политический характер, ибо государство в своей деятельности затрагивает интересы практически всех слоев населения. Однако ни политическая власть не сводится к государственной, ибо включает также власть и влияние партий, лидеров, общественных организаций и т.д., ни государственная – к политической. Государство выполняет и неполитические задачи, которые, однако,

могут приобрести политический характер в силу тех или иных причин (школьное образование, язык обучения, экология и т.д.). Таким образом сущность политической власти связывается с:

- волей субъекта;
- его силой;
- доминированием субъекта.

*Политическая власть* – система нормативно закреплённых социальных отношений, сложившихся на основе реального доминирования той или иной группы. Она использует прерогативы государства для распространения общественных ресурсов в интересах своих членов.

Процесс властвования включает:

- побуждение людей к определённым действиям;
- предоставление нежелательных действий других;
- господство, манипулирование людьми;
- тотальное, повсеместное принуждение (закон, традиции).

Свойства политической власти:

- асимметричность;
- инверсионность (объект-субъект);
- ресурсность (информация – важнейший ресурс);
- кумулятивность (стремление к расширению объема власти. Потому предел власти может поставить только объект (извне). Нужна система сдержек и противовесов);
- источник преобразований.

Итальянский учёный Н. Боббио выделил три формы политической власти:

- видимое правление (открытая политика);
- полускрытое (теневое) правление (серые кардиналы);
- скрытое (криптоправление) – народ отстранен от власти (тайная полиция, доминируют де факто армейские части).

### ***Соотношение политики и власти***

Власть и политику иногда отождествляют, считая их нераздельными и взаимообусловленными. Действительно, власть является центральным началом политики, представляет собой средство осуществления политики. Борьба за власть, за овладение ею и ее удержание – проблема политическая, независимо от того, решается она путем выборов, назначений, захвата. Как правило, власть не самоцель для социальных сил, стремящихся реализовать свои цели. Однако, придя к власти, эти силы начинают формировать конкретные структуры власти самых разных масштабов – от правительства, президента, парламента до региональных и местных структур. Новые правители, осуществляя свои интересы и цели, сами вырабатывают и проводят в жизнь собственную политику, которая становится средством этой власти. Иными словами, политика оказывается причиной власти, а власть – причиной политики. Можно сказать, что политика и власть связаны круговой причинно-следственной зависимостью. Тем не менее ядром политики является именно обладание властью.

Вопрос этот имеет не только теоретическое, но и практическое значение. В конкретных политических ситуациях за всеми вопросами политики так или иначе стоят вопросы власти, ее сохранения и удержания. Так, перед выборами кандидаты зачастую проводят популистскую политику заигрывания с народом, пустых обещаний; демонстрирует заботу о бедных, больных, благо. Само завоевание и удержание власти уже есть политика со всеми ее атрибутами – постановкой задач, выбором целей, средств, методов борьбы и т.д.

### *Субъект и объект власти*

Отношения власти предполагают наличие субъекта и объекта (или второго, пассивного субъекта), отношений господства и подчинения, побуждения к действию и его совершения по желанию первого субъекта. Власть возникает в отношениях между людьми, группами людей, обществом и его частями, то есть субъектами, наделенными сознанием, волей, способностью действовать. Сама власть ничего делать не может, действуют люди, обладающие властью или подчиняющиеся. Поэтому понятие власти как влияния, отношения не может распространяться на отношения между людьми, группами людей и миром вещей, духовным миром, то есть объектами, не способными действовать, выполнять распоряжения. Потому выражения типа "власть денег", "власть вещей", "власть идей", "власть над природой" – это не более, чем метафоры, образные выражения, принятые в обиходе. Они обозначают зависимость какого-либо рода от чего-либо. Чувства, мысли, идеи, деньги сами по себе не являются объектами, не выполняют волю человека. Ее могут выполнять другие люди, действуя по идейным соображениям, из-за денег, страха и т.д.

Конечно, в реальной политической жизни власть существует в предметах, символических формах, в документах, законах, инструкциях, программах, знаках различий и т.д. Существуют многочисленные политические учреждения, работники которых решают различные вопросы в пределах своих полномочий. В обыденной речи эти учреждения также могут выступать как субъекты власти: съезд решил, правительство постановило, парламент принял закон, хотя все это делали конкретные люди. Возникает немало ситуаций, когда объект и субъект власти совмещаются в одной личности, в одном коллективе. Это имеет особое политическое значение для формирования самоуправляющихся процессов в обществе, например, самодисциплины, самостоятельности, самоуправления, самодеятельности.

Субъектами власти могут быть отдельные личности, организации, общности людей, союзы государств, мировое сообщество. Первичными субъектами являются индивиды, вторичными – политические организации, субъектами более высокого уровня – политические элиты и лидеры. Как правило, субъекты власти должны обладать такими качествами, как желание властвовать, воля к власти, готовность брать на себя ответственность, компетентность, профессионализм, умение использовать ресурсы, обладать авторитетом. Иногда стремление властвовать связано с тем, что власть открывает широкие возможности для получения различного рода благ: высокого дохода, привилегий, выгодных связей и т.д.

К субъектам политической власти относятся:

- социальные общности (народ, нации, классы, социальные группы и слои). Они влияют на власть опосредованно. В периоды радикальных политических перемен, безвластия, анархии эти общности могут на короткое время брать политическую власть непосредственно в свои руки путем бунта, восстания, революции, гражданского неповиновения, создания органов власти "снизу";

- государство;

- политические партии и организации. Правящие партии оказывают непосредственное влияние на функционирование политической власти, оппозиционные – опосредованное. В некоторых странах влияние оппозиционных партий закреплено в законодательном порядке (право создавать свой "теневой кабинет");

- правящие элиты, бюрократия, лобби (группы давления). Политические элиты и бюрократия существуют в любом обществе, их влияние на власть зачастую определяющее. Лоббисты представляют и проталкивают интересы различных слоев, группировок, существующих в обществе. В ряде западных стран лоббизм признан официально, и его деятельность контролируется;

- групповое и индивидуальное лидерство;

- личная власть;

- отдельные личности (граждане) в условиях выборов, референдумов;

- толпа (охлос). Толпа может брать власть в свои руки в условиях кризиса, отсутствия какой-либо организованной политической силы. Эмоции, а не рассудок, темные инстинкты берут верх в толпе. В результате захвата власти толпой устанавливается режим охлократии.

От того, как взаимодействуют субъекты политической власти, каковы принципы и характер их взаимоотношений, зависит состояние политической жизни общества.

Власть всегда представляет собой взаимодействие субъекта и объекта, воли властителя и подчинения объекта. Подчинение так же естественно присуще людям, как и руководство. Потому власть зависит от покорности населения, от того, готовы ли ее терпеть, если она не устраивает общество. Качества объекта политической власти зависят от политической культуры населения. Например, патриархальный и подданнический тип культуры формирует покорность, привычку повиноваться, желание жить под "твердой рукой". Активистский тип культуры формирует гражданина, несущего свою долю ответственности за страну, а не покорного слугу власть предержащих.

### ***Функции власти***

Проявление власти естественно для человека и заложено в биологических, природных и социальных началах его жизни. Командование и исполнение – два универсальных принципа власти, которые нераздельны и взаимодействуют, как и два типа личности – властной и подчиняющейся. Оба эти типа общественно необходимы. Они воспроизводятся в крупных общественных структурах и отношениях между ними, например, государства и общества, правительства и масс, партий и лидеров и т.д.

Координация этих отношений и относится к общественным функциям политической власти. Власть призвана формировать политическую систему общества, политические отношения между государством и обществом, общественными группами, классами, политическими институтами, партиями, гражданами, органами государственного управления. Власть призвана контролировать эти отношения, превращать их по возможности в бесконфликтные и организованные. Власть управляет делами общества и государства на разных уровнях:

- *макроуровне* высших центральных политических институтов, государственных учреждений, партий и организаций;

- среднем уровне ("*мезоуровне*"), который образуют учреждения регионального, областного и районного масштабов;

- *микроуровне*, охватывающем непосредственное политическое общение людей, малых групп, самоуправление. На этом уровне формируется политическая культура, складываются мнения, убеждения людей. Этот уровень не является низшим, он составляет политическую ткань общества в целом, включая и все другие уровни власти.

От функционирования политической власти во многом зависит тип политического режима в обществе, открытость или закрытость общества, характер политических отношений и другие политические характеристики данного государства, включая стабильность, авторитет, разделение и сотрудничество властей, роль оппозиции, демократичность.

Таким образом, к наиболее важным, общественно значимым функциям политической власти можно отнести следующие:

- поддержание общественного порядка и стабильности;
- выявление, ограничение и разрешение конфликтов;
- достижение общественного согласия (консенсуса);
- принуждение во имя социально значимых целей и сохранения стабильности;

- управление делами общества.

Следует четко различать понятия «власть» и «управление» и в тоже время видеть их взаимосвязь. По мнению В.Г. Ледяева («Власть: концептуальный анализ»//Полис. 2000. №1), управление есть функция любой организованной системы, обеспечивающая сохранение структуры, достижение целей данной системы. Она зависит от способности субъекта достигать желаемых результатов. Критерием эффективного управления является достижение намеченных целей (снижение безработицы, принятие закона и т.д.). Субъект управления может достичь своих целей только в случае, если ему удастся направить активность людей в нужное русло, заставить их действовать в соответствии с его планами. Власть – необходимое условие управления. Тот, кто управляет, должен иметь власть над людьми.

Между тем наличие власти не гарантирует достижения желаемого результата. Руководитель может быть хорошим субъектом власти, способным заставить подчиненных делать то, что он хочет, но плохим управляющим (не предвидит результатов действий и т.д.). Так, у КПСС была огромная власть и

непредвиденные результаты управления. Неудачи в политике и управлении бывают обусловлены либо отсутствием необходимой власти, либо ее неумелым использованием, либо тем, и другим.

### ***Концепции власти***

В современной литературе существуют различные концепции власти. Так, системные концепции рассматривают власть как свойство политической системы. Т. Парсонс считает, что власть как свойство системы связана с достижением общих целей системы, с организацией. М. Крозье считает власть вечной. "Власть нельзя ни ликвидировать, ни национализировать. Она, как головы гидры, появляется во все большем количестве и становится сильнее каждый раз, когда считают, что ее обезглавили" (Власть. – М. – 1989. – С. 85).

Длительное время в истории политической мысли господствовали *правовые концепции власти*. Гоббс, Локк, Спиноза, Руссо, Кант и другие мыслители считали право первичным, а политику и власть – производными от права. Французские философы XVIII века апеллировали к разуму как единственному судье над всем существующим, требовали установления разумного общества в соответствии с естественными правами человека. Поиск идеального права и государства характерен для Платона и Ф. Бэкона, для коммунистических утопий от Т. Мора до Э. Кабэ. Философское обоснование И. Кантом теории правового государства также базируется на принципе согласованности государственного устройства с правовыми нормами.

Широкое распространение получили *поведенческие концепции власти*. Основные идеи поведенческого (бихевиорального) направления были выдвинуты в 20-30-х годах нашего столетия группой ученых Чикагского университета, которые стали исследовать поведение людей в сфере политики, изучать политический процесс, реальные факты, полагая, что любые ценности должны пройти испытание фактами.

Бихевиоралисты объясняют политическую жизнь из присущих человеку свойств, поведения, воли, стремления к власти. Политический человек – это человек, стремящийся к власти. В политике все есть власть, и всякая власть есть политика. Но политика – сфера социального взаимодействия, потому индивиды вступают в отношения по поводу власти. Лишь отталкиваясь от воли людей, строится вся политическая материя, приобретая со временем стабильные, устойчивые формы, закрепляясь в политических институтах. Власть этих институтов должна выводиться из отношений власти, в которые вступают люди. Отсюда можно понять, как рождаются и функционируют партии, политические организации, государство. Государственная власть воспроизводится путем концентрации, слияния, столкновения, разъединения, борьбы политических субъектов, их воли к власти.

Бихевиоралисты рассматривают политические отношения как рынок власти (*рыночная модель*). Субъекты власти вступают в определенные соглашения, "сделки" ради достижения власти и того, что она дает. Выполнение соглашений зависит от двух факторов: доброй воли участников и наличия внешней силы, вынуждающей соблюдать принятые обязательства. Второй фактор предполагает наличие силы, стоящей как бы над системой, над участниками сделок.

Если сравнивать политическое взаимодействие с игрой, то в игре побеждает тот, кто выигрывает по правилам. В политической игре выигрыш состоит в увеличении объема власти. Г. Лассуэлл считает, что этот выигрыш определяется участием или возможностью участия в принятии решений. Бывает, что в игре одна сторона не просто нарушает правила, а стремится изменить их, чтобы выиграть. Пресечь такие действия можно только извне. Но если игра охватывает всех, всю политическую систему, то такой силы просто не найдется. Отсюда вывод: политическая игра должна быть самосанционирующейся. Правила политической игры должны исходить из нее самой, а не навязываться извне.

Идея саморегулирующегося механизма заимствована бихевиоралистами из американской социально-экономической мысли, где считалось, что регулятором всех экономических отношений является рынок. Эта идея была распространена на сферу политических отношений. Политическая арена становится рынком власти. Власть продается и покупается по правилам торговли: учета спроса и предложения, стремления к выгоде, конкуренции продавцов и покупателей.

Реальный политический рынок не идеален. Есть обман, нарушение законов, демагогия, шантаж; здесь нужны сила, ловкость, актерство, везение, удача, счастливый случай. Те, кто контролирует собственность, стремятся превратить свои доллары в голоса избирателей, свою собственность – в политическую власть. По Мерриаму, бизнес – диктатор в семье власти. Борьба за власть мотивируется не только целью приобретения власти, но и своим игровым характером. Политика предстает как игровое пространство, где вероятны выигрыши и проигрыши. Основа этого мира – человеческая природа с ее истоками всех импульсов человеческого поведения.

*Реляционистские концепции власти* характеризуют власть как межличностное отношение, позволяющее одному индивиду изменять поведение другого. Это отношения субъекта и объекта власти. Они могут быть разными: подавление сопротивления объекта, неравное распределение ресурсов между участниками властных отношений, раздел зон влияния и т.д. Если в одной ситуации властью обладает один индивид, то с изменением сферы влияния роли могут меняться. Объект власти может стать ее субъектом.

### ***Разделение власти***

Разделение власти является основным механизмом функционирования всех видов политической и неполитической власти. Разделение власти возникает из свойства власти быть отношениями между субъектом и объектом, между которыми формируются отношения командования и исполнения, господства и подчинения. В политической системе общества, где субъектами власти выступают учреждения, организации, разделение власти означает принятие решений и их исполнение, распределение труда, разделение функций. Разделение власти исторически сложилось на самых ранних этапах формирования государства и вылилось в специализацию власти разных лиц и институтов.

Первое крупное разделение власти развело политическую и религиозную (духовную, жреческую) власти, власть государства и церкви. Соперничество между этими властями продолжалось многие столетия. Для многих государств оно не

завершено и ныне, при этом исход его далеко не однозначен для многих регионов мира. В самом светском государстве рано началось разделение профессиональных функций власти. Происходило разделение власти между центральным и местным управлением (самоуправлением), формировалась власть разных уровней с разными функциями. Разделение власти на государственном уровне шло неравномерно и сопровождалось острыми конфликтами и даже войнами между королевской властью и парламентами ("Славная революция" 1688 г. в Англии, переросшая в войну короля и парламента, смену династий; Французская революция). Велась также многовековая борьба за право участия народа в правлении – избирательные права, иначе говоря, за разделение власти между государством и обществом. Всеобщее избирательное право было установлено лишь в XX веке и то не повсеместно.

Проекты разделения единой государственной власти на несколько независимых, но взаимосвязанных властей, которые могли бы сотрудничать и контролировать друг друга, появились в XVII веке. Первый проект такого рода принадлежал Дж. Локку (сер. XVII в.), разделившему власть на законодательную, исполнительную (она же и судебная) и федеративную, ведающую международными отношениями. Впоследствии Ш. Монтескье уже в XVIII веке создал теорию разделения властей в ее современном виде: на законодательную, исполнительную и судебную.

Принцип разделения властей закреплен в статье 6 Конституции Республики Беларусь. В ней отмечается, что государство основывается на принципе разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга.

Важное значение в системе разделения власти имеет выделение в сфере судебной власти конституционного суда, играющего роль арбитра в отношениях между властями. Отношения между разделенными властями регулируются законами, положениями конституции, традициями политической культуры общества. Однако эти отношения не всегда складываются гармонично. Особенно это характерно для стран, которые только начинают осваивать систему разделения властей. К таким странам можно отнести и Беларусь.

Опыт истории показывает, что попытки одной из ветвей власти доминировать ослабляют государство и сводят разделение властей к чисто формальной процедуре. В таком случае реальной правящей силой может оказаться какая-либо иная сила, стоящая вне официальной структуры власти.

Следует иметь в виду, что власть разделяется не только между легальными структурами, хотя здесь могут быть негласные распоряжения, приказы, закулисная борьба, заговоры, законспирированные организации типа органов безопасности, разведки, контроля. Могут существовать в обществе и нелегальные политические и неполитические структуры, реально владеющие властью, теневые и противоправные структуры. В периоды кризисов все формы скрытого разделения власти могут стать крайне опасными, ибо создают условия для криминализации политики, давления на общество, его дестабилизации, политических заговоров и переворотов.

Под ресурсами власти принято понимать все те *средства, использование которых обеспечивает влияние на объект власти в соответствии с целями субъекта*. Ресурсы представляют собой либо важные для объекта ценности (деньги, предметы потребления), либо средства, способные повлиять на внутренний мир, мотивацию человека (средства массовой информации), либо орудия, с помощью которых можно лишить человека тех или иных ценностей, высшей из которых обычно считается жизнь (оружие, карательные органы в целом) (Основы политической науки. Учебное пособие. Часть 1. – 1993. – С. 110).

Субъекты политической власти обладают уникальной системой ресурсов. В их руках находится государство с его аппаратом, армией, органами внутренних дел, тюрьмами, правоохранительными органами, денежной и налоговой системами и т.д. Государственная власть имеет монопольное право издавать законы, обязательные для всего населения. Она может легально использовать силу, опираясь на специальный аппарат принуждения. Государство, имея единый центр принятия решений, использует не только принуждение, но и экономические, социальные, культурно-информационные ресурсы.

Ресурсами власти являются интересы, убеждения людей, их чувства, эмоции (страх, ненависть, зависть, восторг, энтузиазм, недовольство и др.). Эффективными средствами власти могут стать национальные и религиозные чувства. Ресурс типа интереса определяется экономическим потенциалом, налоговой, социальной политикой. Ресурс принуждения использует страх за жизнь, здоровье, имущество, благосостояние. Результат насилия заключается в том, что человек вынужден вести себя не так, как он хотел бы. Принуждение может быть физическим, психологическим, моральным.

Ресурсом власти является язык как элемент политической культуры. Язык власти специфичен, он опирается на мифы, стереотипы, а значение слов зависит от властной воли, от умения читать между строк. Значение штампов, клише бюрократического языка является своеобразным пропуском в коридоры власти. Языковая политика играет далеко не последнюю роль в реальных политических процессах, избирательных кампаниях.

К ресурсам относится экономический, военный, культурный потенциал страны, государственная территория, стабильность и порядок, единство общества, природные богатства, численность населения, его качество (культура, образованность, трудовые навыки и т.д.). Важное значение имеют традиции, идеология, вера, доверие, общественное настроение, участие населения в политике, время, которым располагает власть для решения своих задач. К ресурсам власти относятся знания, профессионализм, пропаганда во всех ее формах, средства массовой информации.

Различные ресурсы используются субъектами власти обычно в комплексе, хотя каждый тип ресурсов имеет свои условия реализации и предел эффективности, наиболее удобные объекты и время действия. Так, для убеждения наиболее предрасположена молодежь. Оппозиционные силы больше опираются на недовольных. Во времена революций, войн чаще используется насилие. Принуждение больше распространено в странах со слабыми демократическими традициями. В обществах с традициями индивидуализма упор делается на

использование материального интереса, денег, хотя используется и принуждение, страх за жизнь, здоровье, благосостояние.

Следует иметь в виду, что действие тех или иных средств власти имеет предел, за которым их применение становится бессмысленным. Так, гонка вооружений не только опасна, но и бессмысленна, ибо применение многих военных средств означает уничтожение самой жизни. Потому необходимо стремиться к тому, чтобы основой власти были привычка к порядку, высокий уровень культуры, благосостояния людей, законность, а не страх наказания и принуждения.

В современных условиях, по мнению О. Тоффлера (см. работу «Сдвиг власти»), происходит изменение оснований власти: насилия, богатства, знания. Ныне соотношение источников власти меняется в пользу знания, которое все больше становится непосредственным источником и силы, и богатства, а стало быть, и власти. Именно таково значение современных информатизированных технологий. Так, на ход и исход военных действий влияет труд тысяч инженеров, ученых, операторов ЭВМ, программистов и т.д. Насилие на государственном уровне становится информатизированным, зависимым от знания, информации (война США в Ираке).

Национальное богатство любого государства зависит от экономики, функционирование которой все больше определяется обработкой информации, данных, идей. Знание – основополагающий фактор новой системы производства богатства. В аграрной цивилизации предмет собственности материален и осязаем. Это земля. В индустриальной цивилизации собственность не только материальна (сборочные линии, транспорт, сырье, готовая продукция), но и «кочки бумаги» – акции. Капиталистом становится тот, кто завладевает этой «бумагой», символизирующей владение материальным богатством, производящим новое материальное богатство. В технологической революции акция – символ, представляющая другие символы, а это революция в природе собственности.

В чем ее суть? Если кто-то владеет землей или заводом, то другой ими не владеет. А информацией могут одновременно владеть многие, они могут произвести новую информацию. Сегодня экономика не может функционировать без компьютерных сетей. С компанией, не включенной в электронную инфраструктуру, мало кто будет сотрудничать.

Меняется роль денег, они все больше приобретают символический характер. Сегодня у американца два типа денег – бумажные и электронные. Ежедневно электронные деньги меняются на бумажные. Они меняют природу капитала. Меняется структура управления. Тот, кто находится внизу, у основания пирамиды, может установить связь с ее вершиной, минуя промежуточные этажи. Такая система коммуникации выступает как антибюрократическая (по М. Веберу, бюрократия – господство посредством монополизированного знания). Современное производство повышает ответственность рабочего, который должен принимать самостоятельные решения. Рабочий может самостоятельно связаться с заводом-поставщиком, находящимся за несколько тыс. км. и закупить необходимые запасные части в случае неполадок. Этот пример нетипичен, но направление верное.

Никакая страна с замедленными экономическими процессами не сможет интегрироваться в мировую экономику, и это будет иметь огромные

геополитические последствия. Не Запад-Восток, не Север-Юг, а «быстро-медленно» – пойдет в обозримом будущем основной водораздел, считает Тоффлер. Таковы лишь некоторые последствия, к которым ведет изменение соотношения между знанием и богатством, знанием и насилием, словом – «сдвиг власти».

## **§2. Политическое господство и политическая легитимность**

### *Понятие политического господства*

Для характеристики властных отношений часто используется термин "господство". Для того, чтобы власть выполняла общественные функции, была прочной и стабильной, она должна быть институционализована, то есть закреплена в определенных институтах, учреждениях, формах. Тем самым воспроизводятся и закрепляются отношения властвования и подчинения, разделение управленческого труда и связанные с ними привилегии. Тем самым устанавливается определенная социальная иерархия, лестница, и занятие тех или иных ступенек этой лестницы позволяет принимать решения, приказывать, разрешать или запрещать.

Формой общественной организации власти является господство. *Господство определяется как механизм осуществления власти, который принимает форму социальных институтов и предполагает деление общества на господствующие и подчиненные группы, иерархию и социальную дистанцию между ними, выделение особого аппарата управления.* Господство – это политический порядок, при котором одни командуют, а другие подчиняются, хотя первые могут находиться под демократическим контролем вторых.

Господство включает экономические, политические, идеологические аспекты. Многие политологи считают экономическое господство наиболее важным, ибо это власть собственников средств производства, денег, других общественных богатств. Деньги оказывают сильное влияние на проведение избирательных кампаний и итоги выборов, используются для подкупа политиков, для влияния на средства массовой информации и т.д. Политическая власть санкционирует экономическое господство. Потому государственная власть есть верховенство экономически господствующих сил. Идеологическое господство призвано обосновать этот порядок, оправдать его, представить как справедливый и гуманный.

В современных демократических государствах всевластие крупного капитала сдерживается конкуренцией, участием трудящихся в принятии производственных решений, в распределении прибыли, налоговой политикой государства и другими способами. В этих странах достаточно самостоятельна политическая власть, способная подчинить экономическую власть собственным целям, иметь первенство над экономикой. Политическая власть не допускает монополизации средств массовой информации в руках определенных лиц и группировок, а также правительства, ибо это может помочь определенной группировке длительное время сохранять свое господство, невзирая на неэффективность экономической и иной политики. Демократический строй предполагает разделение господства путем формирования множества центров экономического влияния, разделения власти между государством, партиями, группами интересов, а также самой

государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, утверждения культурно-информационного плюрализма, доступности образования.

Политическое господство проявляется обычно как средство приобретения социального господства, то есть привилегированного положения в обществе. Высокая политическая должность способствует накоплению богатства, доступу к знаниям для себя и своих детей. Богатство, в свою очередь, повышает шансы на вхождение в политическую элиту, доступ к образованию, средствам массовой информации. Таким образом, происходит накопление власти, усиление господства. Альтернативой господству является самоуправление общества, однако оно возможно в небольших пределах и территориях, а не в рамках современных государств.

### *Легитимность власти*

Термин "легитимность" (*legalis* – законность) возник в начале XIX века и выражал стремление восстановить во Франции власть короля как единственно законную, в отличие от власти узурпатора. Тогда же это слово приобрело и другой смысл – признание данной государственной власти и территории государства на международном уровне. Требование легитимности власти возникло как реакция против насильственной смены власти и перекройки государственных границ, против произвола и охлократии.

*Легитимность означает признание населением данной власти, ее права управлять.* Легитимная власть принимается массами, а не просто навязывается им. Массы согласны подчиняться такой власти, считая ее справедливой, авторитетной, а существующий порядок наилучшим для страны. Конечно, в обществе всегда есть граждане, нарушающие законы, не согласные с данным политическим курсом, не поддерживающие власть. Легитимность власти означает, что ее поддерживает большинство, что законы исполняются основной частью общества. М. Дюверже считает, что легитимен всякий режим, с которым согласен народ.

В политологии используется также термин "легальность" власти. Легальность и легитимность – не одно и то же. *Легальность власти* – юридическое обоснование, юридическое бытие власти, ее законность, соответствие правовым нормам. Легитимность не обладает юридическими функциями и не является правовым процессом. Любая власть, издающая законы, даже непопулярные, но обеспечивающая их выполнение, – легальна. В то же время она может быть нелегитимна, не приниматься народом. В обществе может существовать и нелегальная власть, например, мафии.

*Легитимность* – это доверие и оправдание власти, потому она тесно связана с моральной оценкой власти. Граждане одобряют власть, исходя из моральных критериев добра, справедливости, порядочности, совести. Легитимность призвана обеспечить повиновение, согласие без принуждения, а если оно не достигается, то оправдать принуждение, использование силы. Легитимная власть и политика авторитетны и эффективны.

Источниками легитимности выступают:

– население (мечта и цель всех правителей). Важно формировать общие ценности у большинства граждан. В таком случае население может поддерживать правительство и тогда, когда оно плохо управляет государством;

– правительство (через СМИ);

– внешние политические центры.

Очевидно, что легитимность может быть как завоевана, так и потеряна. Сроки завоевания элитой легитимности различны в зависимости от обстоятельств, а ее потеря вызывается различными причинами. Трудно дать оценку легитимности в обществе, где идет модернизация, где нарушаются привычные нормы поведения. Тем не менее пренебрегать легитимностью можно только до определенных пределов, причем это характерно для деспотической власти авторитарного или тоталитарного типа либо для власти обреченной, временной, слабой. Демократическая власть уделяет легитимности своих действий большое внимание, ибо она вынуждена править с согласия народа, а не потому, что такова ее добрая воля.

Чтобы завоевать и удержать легитимность, доверие народа, власть прибегает к аргументации своих действий, обращаясь к высшим ценностям (справедливости, правде), к истории, чувствам и эмоциям, настроениям, реальной или вымышленной воле народа, велениям времени, научно-техническому прогрессу, требованиям производства, историческим задачам страны и т.д. Для оправдания насилия, репрессий часто используется деление людей на друзей и врагов. Принципы легитимности (верования) могут иметь истоки в древних традициях, революционной харизме или в действующем законодательстве.

Типология легитимности, пользующаяся широким признанием, введена Максом Вебером, который выделил три основных принципа: традиция, харизма, легальность. Речь идет об идеальных типах, не существующих в "чистом виде". В конкретных политических системах эти три типа переплетаются при преобладании одного из них.

### ***Традиционная легитимность***

Традиционная власть основана на вере в священный характер норм, обычаев, традиций, которые рассматриваются как нерушимые. Обычаи выступают основой управления и послушания в обществе, ибо так принято, так было всегда. Власть традиций такова, что если традицию нарушают лидеры, вожди, то они теряют легитимность в глазах масс и могут быть отстранены от власти. Подобные общества статичны, они могут существовать веками без существенных изменений. Люди вновь и вновь воспроизводят отношения власти и подчинения на протяжении многих поколений.

Традиционная власть была характерна для древних восточных империй (Египет, Вавилон, Персия, Китай), для средневековой Европы. Традиционная легитимность присутствует и в современных политических системах. По своей мотивации она схожа с отношениями в патриархальной семье, где младшие повинуются старшим. Поэтому, как считал М. Вебер, полезно сохранять наследственную монархию и в условиях демократии, чтобы подкреплять авторитет государства многовековыми традициями почитания власти.

### ***Харизматическая легитимность***

В модернизирующемся обществе, еще не освоившем демократический тип управления, распространен харизматический тип властвования. *Харизма означает особый дар, призвание, божественный дар, которым обладает лидер, по сути, это сверхчеловек с особыми качествами* (Будда, Христос, Магомет, Соломон, Александр Македонский, Цезарь и др.). Элементы харизмы были у Ленина, Сталина, Мао, Де Голля, Гитлера, Тито, Троцкого, Рузвельта, Черчилля, Неру. Исторически харизматическая власть существовала в самых разных политических системах. Это Римская империя при Юлии Цезаре, режим Наполеона, гитлеровский нацизм, фашизм Муссолини, социализм Ленина, Сталина, Мао Цзэдуна.

Харизматический тип властвования развивается в условиях, где нет свободы, в революционных условиях. Харизматический авторитет не связан нормами или правилами. Он зависит не столько от идей, сколько от приверженности масс, их веры в особые качества вождя, от их преклонения перед ним. Со своей стороны, лидер полагает, что выполняет "историческую миссию", поэтому требует поддержки и послушания. Для возникновения харизматической легитимности важно не столько само обладание харизмой, какими-то особыми качествами вождя, сколько признание ее со стороны последователей. Харизматическая власть является относительно нестабильной по сравнению с традиционной и легальной, ибо лидеру, чтобы ее удерживать, необходимо постоянно демонстрировать свою исключительность, решать новые задачи.

Разновидностью харизматического типа легитимности является вождизм, характерный для нединамичных, авторитарных и тоталитарных обществ. Общим для всех видов вождизма является то, что требуется личная преданность нижестоящих вышестоящим и всех вместе – лидеру. Этому типу не всегда чужда демократия, поскольку формально признаются права большинства, есть поддержка населением правящего режима. Формируется любовь к "отцу" нации или народа. Для таких обществ характерна тотальная идеологизация, гражданский конформизм, продвижение по социальной иерархии на основе личных корпоративных связей. Формируются представления об особой миссии, необходимости прорыва в экономическом и социальном развитии.

### ***Легальная или рационально-правовая легитимность***

Легальность власти основывается на признании юридических норм, конституции, которые регулируют отношения управления и подчинения. Эти нормы открыты для изменений, для чего имеются установленные законом процедуры. Для обоснования своей власти элита обращается к действующему законодательству, которое предусматривает свободное волеизъявление граждан, выборность, равноправие всех политических сил, действующих в рамках закона, ограничение сферы деятельности государства.

Рационально-правовая легитимность характерна для демократических государств. Она предполагает строгое соблюдение законов всеми структурами общества, в том числе и государственными органами, доступ к политическим институтам всем слоям населения, доверие граждан к устройству государства, а не к отдельным лидерам, подчинение законам, а не личности руководителя.

В период радикальных социально-экономических изменений наблюдается, как правило, кризис законности власти. Старый режим уже утратил легитимность, а новый еще не приобрел. Положение нового режима во многом зависит от того, каким способом он попытается утвердить свою легитимность. Среди трех выделенных М. Вебером "чистых" способов легитимности власти – традиционного, харизматического и легального, приходится выбирать их двух последних.

Практика показывает, что к стабильной легитимности ведет лишь рационально-правовой способ, при котором доверие и уважение к власти основывается на признании законными ведущими к ней путей. В обществе формируется согласие относительно "правил игры" на политической арене. Такое согласие может стать основой стабильности режима.

Рационально-правовой способ предполагает высокую политическую культуру населения, определенное дистанцирование государства от общества. Поэтому большинство государств, возникающих революционным путем, на первом этапе основываются на харизме как на более простом способе. Однако культ харизматического лидера ведет к тому, что он начинает олицетворять и источник, и осуществление власти. К нему обращаются все недовольные, на него надеются, его оценивают. Для поддержания легитимности харизматическому режиму надо постоянно демонстрировать свою эффективность или проводить репрессии.

Возможно также появление этнической легитимности, то есть формирование властных структур по национальному признаку. Этническая легитимность развивается при высокой активности лиц коренной национальности, манипуляции идеей национального государства, становления этнократии. Этническая легитимность не имеет исторической перспективы, ибо ведущей тенденцией мирового развития является конституционный, рационально-правовой тип легитимности.

Ученые выделяют и другие виды легитимности:

- «согласие под угрозой насилия»;
- основана на апатии населения;
- прагматическая (в обмен на обещания благ);
- идеологическая (пропаганда определенных представлений о власти и социальной действительности);
- патриотический (гордость человека за свою страну и ее политику);
- технократическая (политика рассматривается как ремесло, требующее технических знаний и опыта).

### ***Средства легитимации власти***

В литературе выделяются следующие средства легитимации власти: политические, идеологические, правовые, этические, психологические. Речь идет о научном и техническом обеспечении политического курса в законах, налоговой системе, пропаганде ценностей данной политики, формировании убеждений, влиянии на средства массовой информации. Сильной аргументацией является деление участников политических отношений на друзей и врагов; апелляция к истории, воле народа, национальным традициям; к экономической, технической

целесообразности. Этическое обоснование политики подчеркивает ее гражданские, культурные достоинства, ее справедливость, человечность, направленность на достижение общего блага. Идеологическая легитимация состоит в оправдании власти с помощью идеологии, которая обосновывает соответствие власти интересам народа, нации или класса. Успешная экономическая политика, укрепление общественного порядка и повышение благосостояния населения также является эффективным средством легитимации власти, роста доверия к ней со стороны населения.

В наше время многие государства переживают кризис легитимности, что проявляется в политической нестабильности, государственных переворотах, глубоком социально-экономическом кризисе. Это сопровождается утратой доверия к власти, разочарованием в целях, методах политики и в самих политиках. Конечно, предупредить потерю легитимности можно. Если политики умеют считаться с интересами и запросами масс, то утраченная легитимность восстанавливается. Это зависит от субъектов политики, интеллектуальных качеств политической элиты.

## **Глава 8. Государство**

### **§1. Генезис, сущность и функции государства**

Государство — основной институт политической системы, организующий, направляющий и контролирующей совместную деятельность и отношения людей, общественных групп, классов и ассоциаций. Значимость государства определяется максимальной концентрацией в его руках власти и ресурсов, что обеспечивает его способность управлять и целенаправленно регулировать социальные отношения. Государство – это особая организация политической власти, обладающая суверенитетом и придающая своим велениям общеобязательный характер.

#### ***Теории происхождения государства***

Государство возникло как результат естественного развития общества на известной ступени его зрелости. В политической теории сложились разные теории происхождения государства.

*Теологическая теория* (Ф.Аквинский и др.) исходит из идеи божественного происхождения государства. Государство трактуется как институт, дарованный Богом для организации жизни людей, а потому священный и неприкосновенный. Верховный правитель по своей природе является наместником Бога на земле и проводником его воли в отношении всех своих подданных.

*Патриархальная теория* (Р.Фильмер, Н.Михайловский) рассматривает государство как форму расширенной патриархальной власти. Государство является результатом соединения родов в племена, племен в большие общности, вплоть до государства. Тем самым отцовская власть как опекунская, существовавшая в большой семье, автоматически переносится на другие общности, в том числе и государство.

В *теории общественного договора* (Т.Гоббс, Дж.Локк, Ж.-Ж.Руссо) государство выступает следствием договора между людьми по поводу условий и форм организации совместной жизнедеятельности. Согласно договору люди добровольно передают часть своей свободы и прав государству, чтобы обеспечить общественный порядок и неприкосновенность собственности.

По мнению сторонников *теории насилия* (Л.Гумплович, Ф.Оппенгеймер) государство возникает в результате завоевания одних народов другими. Государство есть форма господства более сильных и лучше организованных групп («победителей») над слабыми («побежденными»).

*Классовая теория* (К.Маркс, В.И.Ленин) связывает возникновение государства с появлением частной собственности, общественного разделения труда, расколом общества на классы с непримиримыми интересами. Государство – это форма организации политической власти в классовом обществе, машина для поддержания господства одного класса над другими.

В литературе выделяются и некоторые другие факторы, влияющие на образование государства: антропологические, демографические, этнические, психологические и т.п. Становление государственности обусловлено многими причинами, среди которых вряд ли можно выделить какую-либо одну в качестве определяющей. Как особый политический институт государство возникло в IV-III тыс. до н.э. Появление государства – важный критерий перехода общества от дикости и варварства к цивилизации. Государство возникает, существует и развивается как результат усложнения экономической и социальной жизни, форма удовлетворения потребностей в упорядочении, регулировании и управлении общественными делами.

Понимание природы и сущности государства представляет собой весьма трудную задачу ввиду многогранности и сложности данного социального образования. Существуют различные подходы к исследованию государства: *политико-философский*, при котором государство рассматривается как универсальная организация, призванная обеспечить единство, целостность общества, решение "общих дел", регулирование взаимоотношений правителей (власти) и народа;

- *классовый*, согласно которому государство есть порождение разделения общества на классы и орудие господства одного класса над другим;

- *правовой (юридический) подход*, исследующий государство как источник права, своеобразную иерархию законов, скрепленных властным суверенитетом (См.: Политология: Энциклопедический словарь / Общ.ред. и сост.: Ю.И.Аверьянов. М., 1993, с.65).

Указанные подходы не исключают друг друга и в своей совокупности помогают раскрыть сущность и специфику государства как политического института. Государство – это исторически обусловленная, выделившаяся из общества, детерминированная его экономическим и социальным строем организация, которая осуществляет суверенную власть при помощи специального аппарата, как официальный представитель всего общества.

### ***Признаки государства***

Основными атрибутами (элементами) государства являются территория, население, власть.

*Территория* составляет физическую, материальную основу государства. Это земля, недра, водное и воздушное пространство. Территория как признак государства нераздельна, неприкосновенна, исключительна (на территории государства господствует власть только этого государства), неотчуждаема (государство, лишившееся территории, перестает быть государством):

*Население* государства — это совокупность людей, проживающих на данной территории. Несмотря на существующие социальные различия, население страны составляет единое сообщество, народ, выступающий как источник и носитель власти в государстве. Постоянное население данной территории имеет, как правило, устойчивую связь с государством в виде подданства или гражданства и пользуется его защитой внутри страны и за ее пределами.

Важным атрибутом государства является наличие отделившейся от общества *публичной власти*. Такая власть не совпадает с населением, персонифицируется в виде особого слоя людей, профессионально занимающихся управлением. Осуществление публичной власти требует создания специального государственного аппарата и оснащения его материально-техническими средствами.

Отличительными признаками государства как политического института являются:

- *Суверенитет*, то есть верховенство государственной власти внутри страны и независимость вовне. Государство обладает высшей и неограниченной властью на данной территории; самостоятельно определяет внутреннюю и внешнюю политику, осуществляет международные связи.

- *Монопольное право на издание законов* и других правовых актов, обязательных для всего населения.

- *Монопольное право на применение принуждения*. Обладая исключительным правом на легальное или узаконенное насилие, государство располагает для этого необходимыми органами и средствами (армия, полиция, тюрьмы и т.п.).

- *Монопольное право на взимание налогов* и сборов с населения. Налоги необходимы для материального обеспечения государственной деятельности и содержания управленческого аппарата.

### **Функции государства**

Место и роль государства в политической системе общества во многом определяется его функциями. Функции отражают основные направления деятельности государства, обусловленные его сущностью. Общепринятым является деление функций государства на внутренние и внешние. К *внутренним функциям* относятся:

- обеспечение законности и правопорядка;
- хозяйственно-организаторская функция (выработка экономической политики, регулирование экономических отношений, формирование госбюджета, управление налогообложением и т.д.);
- социальная функция (социальная защита населения, развитие здравоохранения, пенсионное обеспечение, решение экологических проблем)

- культурно-воспитательная функция (развитие науки и культуры, системы образования, охрана исторических и художественных памятников, организация досуга и др.)

*Внешние функции* государства составляют: защита интересов данного государства на международной арене, обеспечение обороны страны, развитие сотрудничества и интеграции с другими странами, участие в международном разделении труда. Внешние функции закономерно вытекают из внутренних и являются их продолжением; вместе с тем они оказывают обратное влияние на внутренние функции.

### ***Государственный механизм***

Для осуществления указанных функций государство формирует комплекс специальных органов и учреждений, составляющих в совокупности организационную структуру государства или *государственный механизм*. Современный государственный механизм включает в себя, как правило, следующие элементы:

1) *представительные органы государственной власти*. Представительные учреждения получают легитимацию посредством волеизъявления граждан (всеобщие выборы). Они подразделяются на высшие представительные органы (парламент), обладающие законодательной властью, и местные органы власти и самоуправления, образуемые в соответствии с административно-территориальным делением страны;

2) *исполнительно-распорядительные органы*, или органы государственного управления. Назначение этих органов непосредственное управление государственными делами, включающее в себя исполнительную деятельность (осуществление рекомендаций представительных учреждений) и распорядительную деятельность (осуществление управления путем издания подзаконных актов и выполнения организаторских действий). Различают высшие (правительство), центральные (министерства, ведомства) и местные исполнительные органы;

3) *органы судебной власти* осуществляют правосудие, разрешение конфликтов и споров, восстановление нарушенных прав, наказание нарушителей закона. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного и др. судопроизводства;

4) *органы прокуратуры* осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законов органами государства, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами;

5) *органы государственного контроля*;

6) *органы охраны общественного порядка* (милиция, полиция);

7) *органы государственной безопасности*;

8) *вооруженные силы* (армия).

Указанные органы могут иметь различное оформление и название. Ни одно современное государство не может существовать без представительных учреждений, администраций и судопроизводства. Что касается органов прокуратуры, органов охраны общественного порядка, надзорно-контрольных органов, то они могут входить в систему исполнительно-распорядительной власти. Некоторые

элементы государственного аппарата могут вообще отсутствовать в той или иной конкретной государственной структуре.

## **§2. Формы государственного правления и государственного устройства**

Дальнейший анализ государственности связан с выделением основных типов и форм государства. В основу типологии государств положен формационный критерий, согласно которому под *историческим типом* государства понимается совокупность основных, важнейших черт государства определенной общественно-экономической формации. Каждому способу производства соответствует свой тип государства. Истории известны следующие основные типы государства: рабовладельческое (в двух вариантах: азиатском и античном), феодальное, буржуазное и социалистическое. Данная типология имеет познавательное значение, но в наши дни не может быть признана исчерпывающе объективной и полной. В реальной жизни государства различных социально-исторических типов имеют множество своих конкретных модификаций. Выделяют и переходные типы государства.

От типов государства следует отличать формы государства. Под *формой государства* понимается способ организации и осуществления государственной власти. Форма государства складывается из трех элементов: 1) формы государственного правления; 2) формы государственного устройства; 3) политического режима. При этом форма правления и форма государственного устройства раскрывают структурную сторону государства, а политический режим — его функциональную сторону.

### ***Форма правления. Монархия***

Под *формой правления* понимается организация верховной государственной власти, структура и порядок взаимоотношений высших государственных органов, должностных лиц и граждан. Различают две основные формы государственного правления: монархию и республику.

*Монархия* (от греч. *monarhia* – единовластие) — это форма правления, при которой власть полностью или частично сосредоточена в руках единоличного главы государства – монарха (короля, императора, шаха, царя и т.п.). Власть монарха, как правило, передается по наследству и считается производной от какой-либо другой власти, органа или избирателей. Глава государства занимает пост на неопределенный срок и не несет юридической ответственности за свои действия.

Существуют неограниченные (абсолютные) и ограниченные (конституционные) монархии. *Абсолютная монархия* характеризуется всевластием главы государства. Монарх выступает единственным носителем суверенитета, обладает широкими полномочиями в законодательной, исполнительной и судебной сферах. Дух этой формы правления ярко выражен в знаменитой фразе Людовика XIV: "Государство – это я". Неограниченная монархия типична для рабовладельческого и феодального общества. В настоящее время практически не встречается, за исключением нескольких стран — Саудовской Аравии, Катара, Омана.

Отличительной особенностью *конституционной монархии* является ограничение власти монарха конституцией. В зависимости от степени такого ограничения выделяют дуалистическую (двойственную) и парламентскую монархии. При *дуалистической монархии* (Иордания, Кувейт, Марокко) полномочия главы государства ограничены в сфере законодательства, но достаточно широки в сфере исполнительной власти. Монарх назначает правительство, которое ответственно перед ним.

При *парламентской монархии* монарх лишь формально признается главой государства, но фактически обладает лишь представительными функциями. Правительство формируется парламентским большинством и подотчетно парламенту. Тем самым "монарх царствует, но не правит". Сегодня конституционная парламентская монархия имеет место в Великобритании, Швеции, Дании, Испании, Бельгии, Японии и других странах.

У ряда монархий есть определенные особенности. Государство, где монарх обладает не только светской, но и религиозной властью, называют *теократической монархией*. Имеют место выборные монархии – объединение нескольких монархий, главы которых из своей среды выдвигают единого правителя (Малайзия, Объединенные Арабские Эмираты).

В странах Содружества наций (Канада, Австралия, Новая Зеландия, Гренада) формально главой государства является британский монарх, но его функции выполняет генерал-губернатор, назначаемый Короной по представлению правительства члена Содружества.

### ***Республика***

*Республика* (лат. *respublica* от *res* – дело и *publicus* – общественный) — это форма правления, при которой высшие органы государства являются выборными и сменяемыми. Республиканская форма правления была известна еще рабовладельческому и феодальному обществам, но наибольшее развитие и распространение получила в эпоху капитализма. Выделяют три основных разновидности республики — президентскую, парламентскую и смешанную (полупрезидентскую).

*Президентская республика* характеризуется значительной ролью президента в системе государственных органов. Президент является одновременно и главой государства, и главой исполнительной власти. Он избирается независимо от парламента либо прямым голосованием избирателей, либо коллегией выборщиков. Президент сам формирует правительство, которое ответственно перед ним, а не перед парламентом. Члены правительства обычно назначаются из состава партии, победившей на президентских выборах, в результате чего возможно несовпадение партийного состава правительства и парламентского большинства.

Отличительной чертой президентской республики является жесткое разделение законодательной и исполнительной ветвей власти. Парламент не может вынести вотум недоверия правительству, но и президент не вправе распустить парламент. Отношения между парламентом и президентом основываются на системе сдержек, противовесов и взаимозависимости. Парламент может ограничи-

вать действия президента с помощью законов и через утверждение бюджета. Президент обычно обладает правом отлагательного вето на решения парламента.

Классический пример президентской республики — Соединенные Штаты Америки, где и была впервые введена эта форма правления. В странах Западной Европы президентская республика не получила распространения, но она преобладает в странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Боливия и др.), где нередко предстает в виде "суперпрезидентской" республики.

В *парламентской республике* правительство формируется на парламентской основе и ответственно перед парламентом. Парламент может выразить вотум недоверия правительству, что влечет за собой отставку правительства либо роспуск парламента и проведение досрочных выборов. В большинстве стран с парламентской формой правления членство в правительстве совместимо с сохранением депутатского мандата. Глава правительства (премьер-министр, канцлер) реально является первым лицом в политической иерархии. Президент же фактически занимает в ней более скромное место, осуществляя главным образом представительские и церемониальные функции. Глава государства избирается, как правило, парламентским путем, т.е. либо парламентом, либо особой коллегией, создаваемой на основе парламента. К парламентским республикам относятся Италия, Германия, Индия, Турция, Израиль, Латвия, Эстония и др.

Выделяют также "смешанную" или *полупрезидентскую республику*. Эта форма правления стремится сочетать сильную президентскую власть с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Она не имеет таких устойчивых типичных черт, как парламентская и президентская республики и в различных странах существенно отличается в ту или иную сторону. Ее главная отличительная черта — двойная ответственность правительства перед президентом и парламентом. Смешанная республика существует во Франции, Австрии, Финляндии, Болгарии, Польше и ряде других стран.

### **Форма государственного устройства**

*Форма государственного устройства* раскрывает территориально-организационную структуру государства, характер взаимоотношений центральных, региональных и местных властей. Основные формы государственного устройства в современном мире — это унитарное (простое) государство, федерация и конфедерация (сложные государства).

*Унитарное государство* — это единое, простое государство, состоящее из административно-территориальных единиц, не обладающих собственной государственностью. Унитарное государство имеет единую Конституцию, единую правовую систему, единую систему высших органов власти и управления, единое гражданство.

Унитарными государствами являются Франция, Швеция, Дания, Турция, Эстония, Беларусь и многие другие страны. Подавляющее большинство унитарных государств имеет мононациональное население, но есть исключения — Испания, Китай, Вьетнам. В рамках унитарных государств возможна административная и национальная автономия для некоторых структурных подразделений (например, в Италии, Испании, Великобритании).

*Федерация* — это сложное союзное государство, состоящее из государственных образований (штатов, кантонов, республик, земель и т.п.), обладающих определенной политической самостоятельностью. При верховенстве общегосударственной (федеральной) власти и общегосударственного (федерального) права государственные образования, члены федерации, имеют собственные конституции, законодательство, гражданство, высшие органы власти.

Федерация создается для более оптимального взаимодействия и выражения национальной, культурной или территориальной специфики различных общностей.

Федерации формируются как на территориально-административной основе (США, Германия, Канада, Мексика, Бразилия, Бельгия и др.), так и национально-территориальной (Российская Федерация). Члены федерации в большинстве случаев не обладают правом одностороннего выхода (сецессии) из союзного государства, т.к. это не только подрывает целостность и стабильность федерации в целом, но и может нанести серьезный ущерб интересам других субъектов федерации.

*Конфедерация* — союз юридически и политически самостоятельных государственных образований для осуществления конкретных совместных целей. Государства, члены конфедерации, сохраняют государственный суверенитет, самостоятельное гражданство, независимую систему органов власти, свое законодательство и передают в компетенцию союза лишь решение ограниченного числа вопросов, чаще всего в области обороны, внешней политики, транспорта и связи. Правовой основой создания конфедерации является договор. Решения по общим для союзных государств вопросам не обязательно действуют на территории каждого входящего в конфедерацию государства, т.к. их органы власти обладают в ряде случаев нуллификацией, т.е. правом неприменения акта конфедеративного органа на своей территории.

Конфедерация — неустойчивая форма государственности и обычно либо эволюционирует в федерацию, либо распадается. Конфедерации имели место в США (1776-1787 гг.), Швейцарии (1291-1848 гг.), Германии (1815-1867 гг.), Сенегамбии (объединение Сенегала и Гамбии в 1982-1989 гг.).

Помимо названных трех основных форм государственного устройства, в истории имели место и некоторые другие специфические формы — протектораты, унии, империи. *Империи* — государственные образования, отличительными особенностями которых являются обширная территориальная основа, сильная централизованная власть, асимметричные отношения господства и подчинения между центром и периферией, разнородный этнический и культурный состав населения. Для империй характерна захватническая политика, угнетение и эксплуатация подчиненных и зависимых народов (Римская, Британская, Российская империи).

Сегодня создаются *содружества*, состоящие из независимых государств, имеющих более или менее тесные контакты в различных сферах общественной жизни (Британское Содружество Наций, Содружество Независимых Государств).

### **§3. Правовое государство и гражданское общество**

### ***Понятие правового государства***

Одной из насущных проблем организации общества является установление такого соотношения интересов личности и государства, при котором, с одной стороны, обеспечиваются свобода и достоинство человека, его права, а с другой, устанавливаются пределы государственной власти. Именно в условиях правового государства можно решить эту двуединую задачу.

Теория правового государства разработана Д.Локком, Ш.Монтескье, Т.Джефферсоном, И.Кантом и другими представителями либерализма. Сам термин "правовое государство" утвердился в XIX веке в трудах немецких юристов К.Т. Велькера, Р. фон Моля и др. Важными вехами на пути к правовому государству стали Конституция США 1787 г. и Конституция Франции 1789 г., впервые закрепившие некоторые положения правовой государственности.

*Правовое государство* — это государство, ограниченное в своих действиях правом, защищающим свободу личности и подчиняющим власть воле суверенного народа. Право есть система общеобязательных, формально определенных, гарантированных государством норм, т.е. правил поведения общего характера, выступающих в качестве регулятора общественных отношений. В правовом государстве функционирует режим конституционного правления, существует развитая и непротиворечивая правовая система с эффективным контролем политики и власти. Концепция правового государства обосновывает правовое равенство всех граждан, приоритет прав человека над законами государства, невмешательство государства в дела гражданского общества.

### ***Отличительные признаки правового государства***

Первооснова правового государства – *признание прав и свобод человека и гражданина*, их уважение, соблюдение и защита со стороны государства. Правовое государство исходит из того, что права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения; права и свободы предоставлены в равной мере всем и каждому; осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц.

Ориентиром в области обеспечения прав и свобод человека являются современные международные стандарты в этой области, зафиксированные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и других международных документах.

Человек, его права, свободы и гарантии их реализации рассматриваются в качестве *высшей ценности и цели государства*. Права и свободы человека являются своеобразным ограничителем государственной власти. В правовом государстве «не закон лежит в основе прав людей, а права человека – в основе закона», «не государство дает свободу гражданам, а граждане – меру свободы государству».

Правовое государство – это организация политической власти, создающая условия для обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также для наиболее последовательного связывания с помощью права государственной власти в целях недопущения злоупотреблений. Важным признаком правового государства является *верховенство права*. Право, которое находит свое воплощение в писаных

нормативных актах, в правовых идеях и принципах, выступает в качестве барьера на пути к произволу.

Господство права означает связанность государства и его органов правовыми нормами. Государство действует в том же правовом пространстве, что и общество и личность. Принятым нормам должны подчиняться все органы, в том числе и те, которые их издали. Связанность государства правом означает предсказуемость его действий. Общим правилом должно стать соблюдение правовых правил, сформулированных в актах законодательства, с учетом их иерархии. Высшей юридической силой обладает Конституция. Именно на основе и во исполнение демократической Конституции должна строиться правовая система.

Отличительным признаком правового государства является также *взаимная ответственность государства и личности*. Не только гражданин несет ответственность перед государством за выполнение своих обязанностей; но и государство, его должностные лица ответственны за свои действия перед гражданами. Еще И.Кант подчеркивал: каждый гражданин должен обладать той же возможностью принуждения в отношении властвующего к точному и безусловному исполнению закона, что и властвующий в его отношении к гражданину. Личность соглашается на определенные ограничения и обязуется подчиняться общим установлениям государства, а государство несет ответственность за соблюдение прав личности, гарантирует ей достойные условия жизнедеятельности.

Правовое государство действует на основе принципа *разделения властей*. Данный принцип имеет целью исключить монополизацию власти в руках одного лица либо одного органа. Первый проект разделения властей принадлежал Д.Локку, выделившему законодательную, исполнительную и федеративную (ведущую международными отношениями) ветви власти. Позже Ш.Монтескье создал теорию разделения властей в ее современном виде: на законодательную, исполнительную и судебную.

Принцип разделения властей требует самостоятельности, независимости, строгого разграничения компетенции ветвей власти, невмешательства их в дела друг друга. Вместе с тем разделение властей не исключает, а предполагает взаимодействие и уравнивание ветвей власти на основе системы сдержек и противовесов.

Принцип разделения властей действует и в вертикальном аспекте как сбалансированное соотношение центральной власти с региональной, местной властью. Сосредоточение слишком больших полномочий у центра может привести к игнорированию местных интересов, и наоборот, чрезмерная компетенция местных органов может отрицательно сказаться на общенациональных интересах.

Для правового государства характерно *наличие эффективных форм контроля и надзора* за соблюдением прав и свобод граждан, реализацией законов и других нормативных актов, гибкого механизма гарантий свободы народного волеизъявления. Правовое государство призвано создать развитую и действенную систему судебных органов, арбитража, народного (государственного) контроля и т.п.

Правовое государство явилось важным этапом в расширении свободы индивида и общества. Однако в своем классическом, либеральном варианте

концепция правового государства делает акцент на правовом равенстве, не затрагивая проблемы достижения социально-экономического равноправия граждан. Поэтому в XX веке идея правового государства была дополнена теорией и практикой социального государства.

### ***Социальное государство***

*Социальное государство* – это государство, стремящееся к утверждению экономической и социальной справедливости в обществе, к обеспечению достойных условий существования своих граждан. Социальное государство опирается на широкую социальную основу и проводит активную и сильную социальную политику (перераспределение национального дохода в пользу менее обеспеченных слоев, проведение политики занятости, охраны труда, развитие общедоступного образования, здравоохранения и др.)

Социальное государство осуществляет свои цели и задачи в форме правовой государственности и стремится при этом к расширению прав граждан, достижению их большей социальной защищенности, сглаживанию социального неравенства. В наши дни демократические государства пытаются найти оптимальную меру сочетания правового и социального принципов в своей деятельности.

Конституция Беларуси от 15 марта 1994 г. провозглашает: «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство» (ст. 1). В Конституции зафиксированы основные принципы такого государства: уважение прав и свобод граждан, разделение властей, идеологический и политический плюрализм, признание единственным источником власти воли народа и др.

Однако очевидно, что от конституционного закрепления идеи правового, социального государства до ее практической реализации лежит долгий и трудный путь. Для этого необходимы как политическая воля, проведение соответствующих политических реформ, так и создание необходимой социально-экономической базы, развитие культуры и др. предпосылки.

### ***Гражданское общество***

Формирование правового государства возможно лишь на основе развитого гражданского общества. Долгое время в истории общественно-политической мысли понятия «государство» и «общество» не разграничивались. Лишь в эпоху Просвещения в рамках договорной теории государства формируются представления о гражданском обществе. Д.Локк, Ш.Монтескье, Ж.Руссо характеризуют догосударственное существование как естественное состояние. С появлением государства возникает общественное состояние, т.е. гражданское общество. Наиболее полное обоснование проблема разграничения государства и гражданского общества получила у Г.Гегеля.

*Гражданское общество* – это система относительно самостоятельных и независимых от государства социальных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самореализации отдельных индивидов и групп, удовлетворения частных интересов и потребностей.

Гражданское общество имеет сложную структуру и включает в себя экономические, духовные, этнические, семейные и другие отношения и институты,

не опосредованные государством. Оно охватывает производственную и частную жизнь людей, их традиции, нравы, обычаи, сферы образования, науки, культуры, находящиеся вне непосредственной деятельности государства. Интересы и потребности различных групп и индивидов осуществляются через такие *институты гражданского общества*, как семья, церковь, политические партии, профессиональные, творческие объединения, кооперативы, социальные движения, органы общественной самодеятельности и др.

Гражданское общество предполагает многообразие коллективов, территориальных общностей, культурных, национальных сообществ, т.е. множественность социальных субъектов, относительно независимых от государства и способных к самоорганизации. В гражданском обществе, в отличие от государственных структур, преобладают не вертикальные (подчинения), а горизонтальные связи — отношения конкуренции и солидарности между свободными и равноправными партнерами.

Очевидно, что не всякое общество априори гражданское, подобно тому, как не любое государство, где действует право, является правовым. Гражданское общество не может быть введено указом или декретом. Оно — продукт длительного развития самого общества и формируется преимущественно снизу, спонтанно, как результат раскрепощения индивидов, их превращения из подданных государства в свободных граждан.

Экономическим базисом гражданского общества является многоукладная рыночная экономика, плюрализм форм собственности, самостоятельность субъектов хозяйствования, предоставление широкой деловой инициативы гражданам. Важным условием функционирования гражданского общества является также наличие развитой социальной структуры, отражающей богатство и многообразие интересов различных групп и слоев. Социальную основу гражданского общества составляет так называемый средний класс, включающий наиболее активную и мобильную часть населения. Духовная сфера гражданского общества предполагает плюрализм в области идеологии, реальную свободу слова, печати, совести, достаточно высокий уровень интеллектуального, психологического развития личности.

Гражданское общество и государство неразрывно связаны между собой и немислимы друг без друга. Гражданское общество выступает как сфера реализации частных интересов и потребностей — индивидуальных и коллективных, часто противостоящих друг другу. Государство же как выразитель воли всего населения призвано примирить, совместить эти интересы, обеспечить консенсус по основополагающим вопросам общественно-политической жизни.

Взаимоотношения между гражданским обществом и государством носят сложный, часто конфликтный характер. Саморазвивающаяся система, каковой является гражданское общество, постоянно испытывает давление со стороны государства. Недостаточная развитость гражданского общества подталкивает государство к узурпации его прав, присвоению себе функций гражданского общества. В результате в условиях тоталитарных режимов происходит огосударствление общества, фактическое уничтожение или крайнее сужение

независимой от государства общественной жизни. Государство стремится установить свой контроль над всеми сферами жизнедеятельности общества.

При демократическом режиме государство и гражданское общество выступают как равноправные партнеры, как самостоятельные субъекты общественной жизни. Решение общественных проблем осуществляется путем компромисса между государством и обществом. Регулирующая роль государства сводится к необходимому минимуму: охране правопорядка, борьбе с преступностью, созданию нормативных условий для беспрепятственной деятельности индивидуальных и коллективных собственников, реализации ими своих прав и свобод, активности и предприимчивости. Без государства гражданское общество существовать не может, а государство без развитого гражданского общества не является демократическим. Тем самым гражданское общество и государство призваны не противостоять друг другу как антиподы, а гармонично взаимодействовать на основе уважения права.

Для посткоммунистических стран формирование гражданского общества, способного контролировать власть, – необходимое условие их перехода к демократии и правовой государственности.

## **Глава 9. Глава государства**

### **§ 1. Варианты реализации должности главы государства**

При изучении реальной практики современного мира можно прийти к выводу о том, что существует шесть вариантов персонификации (реализации) должности или функции главы государства.

Первый вариант – наиболее древний и традиционный – это глава государства в лице монарха. Есть три способа, посредством которых монарх занимает престол:

а) монарх, унаследовавший свою должность (абсолютное большинство монархий – Великобритания, Нидерланды, Бельгия, Япония, Таиланд и т.д.);

б) монарх, который либо назначен, либо избран своей семьей, старейшинами династий (такой вариант, например, существует в Саудовской Аравии, в африканском королевстве Свазиленд, государстве Катар и других ближневосточных монархиях);

в) монарх, избираемый другими монархами, своими коллегами, которые возглавляют субъекты федераций. Это периодически избираемый глава монархической федерации. Строго говоря, такой пример только один – это Малайзия, где главы султанатов выбирают верховного правителя на 5 лет. Приводится еще пример Объединенных Арабских Эмиратов. Там главы семи эмиратов раз в 5 лет избирают не главного эмира, а президента. Очевидно, это сделано то ли на западный манер, то ли для того, чтобы не объявлять одного из своих коллег эмиром над эмирами.

Второй вариант: глава государства – президент. Есть также три способа приобретения этой должности:

а) президент, избранный народом, гражданами;

б) президент, избранный парламентом;

в) президент, избираемый специальными коллегиями. Коллегии могут быть различными, составленными из членов парламента, плюс представителей местных органов власти. Так или иначе, это коллегия.

Третий вариант – нестандартный и нетипичный. Речь идет о главе государства в виде коллегиального органа, органа, избираемого парламентом на определенный срок. Это, например, тот вариант, что был в бывшем Советском Союзе (во всяком случае, наша ситуация трактовалась именно так), а в настоящее время это Куба. Отмечается, что поскольку коллегиальный орган не может выполнять ряд функций, присущих главе государства, в силу того, что они должны выполняться индивидуально, то какие-то полномочия передаются одному из представителей этого органа. Например, одним человеком – членом (или главой) коллегиального органа подписываются документы, принимаются верительные грамоты от иностранных послов и т.д.

Четвертый вариант – глава государства по совместительству. Таковую функцию, например, выполняет глава правительства – премьер-министр в землях ФРГ. Там каждый субъект федерации – Земля – имеет парламент и правительство, но главы этого государственного образования не имеется. Главы земельных правительств осуществляют одновременно с этим функции глав тринадцати земель.

Пятый вариант – главой государства "как бы является" генерал-губернатор – представитель британского монарха в государствах – бывших доминионах, а ныне именующихся членами Сообщества там, где нет своего главы государства. Генерал-губернаторы имеются в Канаде, Австралии, Новой Зеландии, Барбадосе, Ямайке и т.д. Генерал-губернатор – не глава государства в чистом виде, это представитель главы государства, но с определенными оговорками в силу того, что главенство британской монархии является, в общем-то, условным. Генерал-губернатор, будучи формальным представителем британской короны – достаточно серьезная в государственном плане фигура.

Шестой вариант – наиболее нестандартный и находящийся вне рамок нормального государственного механизма. Это единоличный или коллегиальный глава государства, который получил свою власть незаконно – путем узурпации власти. Обычно это военные, возглавившие военный переворот, это главы военных хунт, провозгласившие себя главами государств, верховными начальниками и т.д.

Во многих источниках отмечается, что главное и наиболее заметное отличие президента республики от монарха в том, что должность президента выборная. Главой государства в республике формально и юридически может быть избран практически любой гражданин, который соответствует всем установленным цензам и, в отличие от монарха, президент избирается на определенный срок. Это временная должность.

### *Три модели республики*

Мы знаем, что есть три основных модели республики: президентская республика, парламентская республика и смешанная форма республики. Названия этих республик не случайно связывается с должностью главы государства. Во всяком случае, президентская республика называется президентской, потому что там закреплен особый статус главы государства – президента.

Действительно, очень важную роль в управлении государственными делами играет глава государства – президент в президентской республике. В такой республике президент возглавляет исполнительную власть и совмещает в одном лице полномочия как главы государства, так и главы правительства. Такова правовая ситуация в президентских республиках – США, Мексике, Венесуэле, Египте и др.

Весьма значительна роль также главы государства президента в странах со смешанной формой правления (Франция, Португалия, Польша и др.). В президентских и "смешанных" республиках глава государства наделен очень широкими полномочиями как политический руководитель страны в сфере выбора основных экономических приоритетов и направлений и в области международных проблем и союзов. Президент при этих формах республики располагает очень существенными средствами воздействия на законодательный процесс, обладает реальной исполнительной властью, имеет важные полномочия в области руководства армией, силами правопорядка и различных гражданских служб, т.е. тысячами государственных служащих.

Можно по-разному оценивать принцип совмещения в руках одного человека функций главы государства и функций главы исполнительной власти, но во многих странах это совмещение считается нормальным. Более того, некоторые ученые полагают, что наиболее рациональное использование должности президента именно тогда, когда он возглавляет исполнительную власть.

Президент парламентской республики, в отличие от своих коллег в двух названных формах республики, не обладает какой-либо реальной властью в сфере экономики, внутренней и внешней политики, не принимает активного участия в управлении государственными делами он не принимает. Роль президента в парламентской республике может быть вполне сравнима с ролью монарха в парламентской монархии. В обоих случаях главы государства царствуют, но не правят. Там они, в основном, выполняют роль символа государства, выполняют очень важные, но все-таки второстепенные, по сравнению с руководством государственными делами, представительские функции. Хотя, в ряде случаев, так называемый "слабый" президент парламентской республики может оказывать существенное влияние на ситуацию в стране, на течение государственных дел. Обычно это может произойти при возникновении каких-то экстраординарных событий – парламентского кризиса, стихийных бедствий и т.д.

В парламентских республиках, если президент принадлежит к той же партии, что и правительственное большинство, то тогда он может оказывать более существенное влияние на ход политического процесса. Хотя по законодательству некоторых стран при вступлении в должность требуется формальный выход президента из партии. Выход может произойти, но симпатии остаются.

Следует отметить важный момент. Формальные права президента в парламентской республике, т.е. те права и полномочия, которые записаны в конституции, могут внешне почти не отличаться от полномочий президента в президентской республике – полномочий "сильного" президента. Однако во всех тех случаях, когда президент парламентской республики по конституции наделен какими-то определенными полномочиями, реально все эти полномочия находятся в

руках исполнительной власти: премьер-министра, правительства, министров. Например, если президент парламентской республики имеет право издавать акт от своего имени, то все эти акты требуют процедуры *контрассигнации* – подтверждения (скрепления) подписи главы государства главой исполнительной власти. Рядом с подписью президента должна стоять подпись премьер-министра или министра, отвечающего за данную сферу общественных дел, которая регулируется актом президента. Точнее говоря, на самом деле это не акты президента. Это акты исполнительной власти, на которых стоит подпись президента, чтобы придать этому акту больший вес и значение. Без подписи министра (премьер-министра) указ президента не действителен.

## **§ 2. Полномочия главы государства**

Поскольку мы полагаем, что глава государства – это такая государственно-правовая и политическая фигура, которая имеет присущую только ей специфику и характерные черты, поскольку можно выделить общие полномочия главы государства, мы и будем рассказывать об этих полномочиях в общем плане, не привязывая их к конкретным формам республики или монархии. Однако при освещении этих общих, или, иначе говоря, универсальных полномочий главы государства, мы будем их комментировать и уточнять, являются ли эти полномочия действительно универсальными и характерными как для монарха, так и для президента, или же они у некоторых глав государств отсутствуют.

В разных источниках приводятся разные варианты полномочий (компетенции) главы государства, но при изучении этих источников можно выделить наиболее характерные и специфические полномочия главы государства.

### ***Представительские функции***

По нашему мнению, наиболее универсальными и характерными полномочиями являются представительские функции (функции представительства). Обычаи, правила и законодательные нормы, согласно которым глава государства представляет свою страну при внутренних и внешних сношениях, коренятся в далекой древности, поскольку еще в давние времена в лице главы государства (когда-то в абсолютной монархии) воплощались основные права и полномочия государства. Монарх: Король, Царь, Эмир, Великий князь и т.д. олицетворял свое государство и представлял его при контактах с другими представителями зарубежных государств.

Представительские функции осуществляются в соответствии с правилами, которые складывались веками. Глава государства, например, председательствует на различных торжественных церемониях, на празднованиях национальных праздников. Он обращается с приветствием и посланием к народу по поводу знаменательных дат или важных событий. Глава государства может выступать с официальными обращениями к парламенту. Эти послания могут носить ритуальный, рутинный характер, а могут связываться с какими-то событиями в жизни страны. По той же многовековой традиции глава государства аккредитует своих дипломатических представителей в иностранных государствах (подписывает и

выдает специальные верительные грамоты, он принимает иностранных представителей, и они вручают ему верительные или отзывные грамоты. Иностранные послы считаются аккредитованными в стране пребывания при главе государства (президенте или монархе).

Глава государства совершает официальные визиты, встречи с другими главами государств, посещает различные международные форумы, где присутствуют его коллеги – главы других государств, представляющие страны мира. При официальных визитах главы государств имеют право на почетную встречу: выстраивается почетный караул, исполняется салют, играется гимн страны. Такие визиты олицетворяют международные контакты, а торжественная встреча подчеркивает уважение страны, которая принимает гостя, к стране, которую представляет визитер – глава государства.

Глава государства обладает правом проводить переговоры, подписывать международные договоры и соглашения. Для этого ему не требуется специальных поручений со стороны правительства: он имеет право по должности (*ex officio*).

### ***Главный дипломат***

Американские ученые именуют эти полномочия главы государства (в частности, своего президента) называя их полномочиями главы государства как главного дипломата. На наш взгляд, хотя такое определение достаточно удачно, все-таки точнее говорить о функциях представительства. Глава государства во время выполнения своих полномочий – всегда представитель государства, нации, народа при различных контактах в самом широком смысле как внутри страны, так и за рубежом. Поэтому функции представительства предполагают и включают функции главного дипломата страны (ведь дипломат – это представитель своей страны).

Иногда при перечислении полномочий главы государства некоторые из них обозначаются как полномочия в сфере международных отношений или в области внешней политики. На наш взгляд, это вполне правильное определение. Действительно, глава государства имеет полномочия в сфере международных отношений и внешней политики.

Если это "сильный" президент или абсолютный монарх, то его полномочия в международных отношениях, в сфере внешней политики очень весомы и конкретны. Он действительно по своей инициативе проводит встречи, переговоры, подписывает договоры и т.д., и это будет представительство "первого порядка".

Если это так называемый "слабый" президент республики либо монарх в конституционной монархии, то все эти действия он проводит по поручению исполнительной и законодательной власти, т.е. более сильных ветвей власти. В этом случае у главы государства будет как бы представительская функция "второго порядка".

### ***Сфера государственного управления***

Вторую группу полномочий можно обозначить в самом широком плане как полномочия главы государства в области государственного управления. Эти полномочия можно расшифровать следующим образом: глава государства так или иначе принимает участие в назначении правительства и в его отставке, т.е. в

формировании исполнительной власти. Это право может быть реальным или номинальным.

В парламентских республиках и монархиях глава государства обязан и по закону, и по обычаю, и по судебным прецедентам – по всей совокупности писаного и неписаного права – назначить премьер-министром, главой правительства лицо, пользующееся доверием парламента. Как правило, это лидер партии, победившей на выборах. Классическим примером здесь является Великобритания. Королева Великобритании назначает Премьер-министром лидера партии, победившей на выборах в нижнюю палату парламента – Палату Общин. Монарх связан результатами выборов, и собственного выбора он не имеет.

В тех странах, где глава государства обладает исполнительной властью, где существует модель "сильного" президента, такие полномочия более весомы и широки. В президентских республиках президент олицетворяет исполнительную власть, назначает всех министров – членов кабинета и, как правило, сам этот кабинет возглавляет. Там правило "парламентского большинства" не действует, президент в любом случае возглавит правительство, и для этого ему не нужно опираться на большинство в парламенте. Конечно, имеются или могут закрепляться дополнительные условия и правила назначения или смещения министров, но они существенно не влияют на полномочия главы государства. Например, в США министры (там они называются государственными секретарями), назначаются президентом "с совета и согласия" Сената. В 90 % случаев Сенат не находит возражений против президентских назначений. В Италии, где парламентская республика, президент утверждает любой список правительства, если он поддержан большинством парламента. Там действует другая модель отношений между президентом и парламентом.

К полномочиям главы государства в области государственного управления можно отнести также право главы государства назначать иных должностных лиц, не обязательно высшего уровня. К числу таких должностных лиц можно отнести представителей судебной власти. В ряде стран назначение судей оформляется актами, издаваемыми главой государства или от имени главы государства.

В ряде стран важнейшие акты исполнительной власти могут издаваться от имени главы государства. Единственное правило – требуется процедура контрассигнации.

### ***Сфера законодательная***

Следующая важнейшая группа полномочий может быть обозначена как полномочия главы государства, связанные с деятельностью парламента и в законодательной сфере. Иногда эти полномочия разделяют, но, на наш взгляд, это очень близкие понятия, потому что если это полномочия в области парламента, то это всегда сфера контактов с законодательным органом.

Глава государства в ряде стран имеет право созывать парламента на очередные или внеочередные сессии, имеет право открывать или закрывать сессию, в ряде случаев имеет право роспуска палаты или обеих палат и назначать новые парламентские выборы и т.д.

Практически во всех странах мира глава государства имеет определенные (достаточно существенные, с правовой точки зрения) непосредственные права в сфере законодательства: право законодательной инициативы, право утверждения законов, их подписи, или, как чаще всего говорят, право промульгации законов. Право законодательной инициативы принадлежит не всем главам государств, но в большинстве стран мира оно присутствует и есть даже термин, о котором мы уже говорили – "президентская инициатива". (Хотя чаще бывает правительственная законодательная инициатива.)

Иногда правительство пользуется тем, что глава государства имеет право законодательной инициативы, и свои законы (точнее говоря, проекты законов) проводит через главу государства: глава государства от своего имени вносит в парламент законопроекты, которые, как правило, являются законопроектами правительства.

Вообще права главы государства в сфере законодательства сосредоточены в начале и в конце законодательного процесса. Кроме законодательной инициативы, мы обращаем внимание на последний этап законодательного процесса – это реализация прав главы государства в стадии *промульгации*. Во многих странах у главы государства есть право отказаться от подписи законопроекта, от утверждения законопроекта, и тем самым отклонить его. Это право называется правом вето. Различают две главные разновидности вето – абсолютное и отлагательное (относительное).

Абсолютное вето означает, что закон или законопроект после наложения вето (после отказа от подписи) больше уже не рассматривается. Но абсолютное вето – это элемент прошлого, элемент дуалистической или абсолютной монархии. В современном мире абсолютного вето практически не осталось. Формально правом абсолютного вето обладает монарх в Великобритании, генерал-губернаторы в странах, входящих в сообщество, но на практике оно не реализуется. Отлагательное вето означает, что неподписанный главой государства закон возвращается для повторного рассмотрения в парламент. Есть два варианта отлагательного вето. Это простое отлагательное вето и усложненное.

Простое отлагательное вето означает, что для того, чтобы закон вступил в действие без подписи главы государства, требуется повторное принятие его парламентом, причем посредством той же процедуры, какой он был принят в первый раз. Допустим, если первый раз этот закон был принят обычным большинством голосов (или абсолютным большинством голосов), то точно таким же большинством голосов он должен быть принят заново, т.е. происходит как бы повторная процедура принятия. Такой вариант вето применяется во Франции.

Усложненное отлагательное вето означает более сложную процедуру, которую необходимо провести парламенту, чтобы преодолеть вето главы государства. Как правило, для преодоления усложненного вето требуется квалифицированное большинство голосов. Например, в США, если президент применил вето к принятому закону, требуется повторное одобрение отвергнутого закона двумя третями голосов обеими палатами Конгресса – Палатой Представителей и Сенатом.

Кроме вышеназванных разновидностей вето, применяют еще два термина. Используется термин "выборочное вето", означающий, что президент не согласен не со всем законом как полным документом, а с какой-то его частью. Выборочное вето означает, что для того, чтобы президент подписал закон, требуется изменить какую-то статью или часть закона.

Есть американский термин – "карманное вето". Понятие "карманного вето" не записано в законе. Речь идет об использовании правил регламента. Суть этого явления в том, что на подписание закона, принятого Конгрессом, президенту дается 10 дней. Если Конгресс представил президенту закон менее чем за 10 дней до конца сессии, а президент его не подписал, то этот закон «погибает», потому что уже нет времени для его повторного рассмотрения. "Карманное вето" применяется довольно часто. Некоторые сенаторы пользуются такой возможностью, чтобы затянуть время, (чтобы Президенту не осталось полных десяти дней для процедурного "обдумывания"), зная, что президент "на их стороне" и не подпишет закон.

Иногда к полномочиям главы государства в законодательной сфере относят право глав государств (президентов или монархов) назначать членов верхних и нижних палат парламента. Например, как мы знаем, существует право монарха Великобритании – назначать членов Палаты Лордов. Генерал-губернатор, представляющий британского монарха в Канаде, фактически являющийся главой государства, назначает от имени монарха всех членов верхней палаты парламента – Сената. Похожее право (только в уменьшенном размере) принадлежит президентам Индии и Италии, они назначают нескольких членов верхней палаты.

Следует отметить полномочия главы государства, которые имеются практически у любого главы государства – это право издания различных нормативных и ненормативных (носящих персональный характер) актов. Эти акты могут называться декретами, прокламациями, исполнительными приказами и т.д. На наш взгляд, не следует путать право издания актов с законодательными полномочиями главы государства или с участием в законодательной деятельности, потому что законы издаются парламентом и он участвует в этом процессе. А право издания актов – самостоятельная деятельность (функция) глав государства, потому что их акты по своей природе носят подзаконный характер. В главе I, рассказывая об источниках права, мы отмечали, что в ряде случаев акты исполнительной власти, в том числе акты главы государства, могут носить законодательный характер. Но это особый случай, так сказать, особый жанр.

В парламентских республиках и монархиях акты, издающиеся от имени главы государства, практически всегда являются актами правительства, которое как бы использует главу государства, чтобы оформить свои акты его именем.

В президентских республиках и дуалистических монархиях акты главы государства носят вполне самостоятельный характер, и глава государства, наделенный правительственной властью, – это важный создатель права. В некоторых случаях он имеет свою сферу правового регулирования, и эта сфера (может быть менее важная, чем та, которая охватывается деятельностью парламента) занимает свое место в жизни страны.

## *Военная сфера*

Важную часть полномочий главы государства занимает военная сфера. В большинстве стран мира формально (юридически) глава государства провозглашается верховным главнокомандующим. Это означает, что в случае кризисной ситуации и военных действий за подписью главы государства будут издаваться специальные военные акты, законы, директивы, которые будут определять стратегию деятельности страны. Верховный главнокомандующий, по западным традициям, – это не профессиональный военный, который стоит над картой военных действий. Это человек, который определяет приоритеты для своей страны в военной сфере, определяет союзников, вероятных противников и т.д.

В странах с "сильным" президентом и монархом решение ряда военных вопросов – это реальное право главы государства. Например, американцы четко выделяют эту сферу прав президента, называя его верховным главнокомандующим. Президент принимает парады, поздравляет ветеранов, инспектирует войска и т.д. Повседневные же полномочия в данной сфере осуществляются профессиональными военными – генеральным штабом, министерством обороны, различными штабами родов войск и т.д. Глава государства осуществляет координацию этих профессиональных служб.

В парламентских республиках и монархиях такую реальную координацию осуществляет глава исполнительной власти – премьер-министр. Но нужные подписи ставятся главой государства и директивы издаются, если это необходимо, от имени главы государства.

Стоит выделить такую группу полномочий, которые касаются главы государства как главнокомандующего, – это права главы государства в сфере вопросов войны и мира. Это объявление войны, заключение мира. В большинстве случаев на такие действия требуется санкция парламента, но персонифицируются эти действия именно в лице главы государства. Он выступает в самых кризисных ситуациях, сообщает народу решение о том, что объявляется военное положение, что вводятся войска на какой-то фронт военных действий либо прекращаются военные действия и т.д. То есть, он реализует эту важную, хотя и очень опасную сторону жизни государства.

Так называемые "сильные" президенты США несколько раз использовали такое право, даже превышая свои полномочия. По инициативе президента Полка в 1845 году США начали войну против Мексики, в 1898 году по инициативе президента Мак-Кинли – войну с Испанией, а санкцию на эту войну Конгресс дал уже после ее окончания. Это была короткая война. Точно так же начинались войны против Кореи в 50-е годы и в 60-е годы против Вьетнама.

Важная группа полномочий принадлежит главе государства в области правосудия или в судебной сфере. К ним относят, скажем, назначение на высшие судебные должности, хотя это может быть отнесено также и к сфере государственного управления. Далее – это председательствование в различных советах и консультативных органах, которые решают вопросы из сферы осуществления правосудия. Глава государства практически во всех странах имеет право помилования и иногда – отсрочки исполнения приговора. Право помилования и право отсрочки приговоров реально рассматриваются и готовятся специальными

органами и лицами – профессиональными юристами, которые принимают решения по этим вопросам. А оформляются эти решения актами главы государства.

В некоторых странах президент имеет право смягчения наказания, замены наказания и даже изменения приговора.

### ***Сфера личного статуса***

Существует важная группа отношений, которые именуют полномочиями главы государства в сфере личного статуса. Речь идет о полномочиях, касающихся отдельных граждан. Это награждение орденами и медалями, присвоение различных званий, предоставление гражданства.

Глава государства во многих странах мира решает вопросы о предоставлении гражданства иностранцам. Во всяком случае, в ряде стран мира от имени главы государства оно жалуетя подающим просьбы о приеме. От имени главы государства лицо может быть, напротив, лишено гражданства. Актом главы государства или от его имени гражданство может быть восстановлено. Аналогичным способом может быть предоставлено политическое убежище.

### ***Сфера государственной безопасности***

Главе государства в большинстве случаев принадлежат определенные права и в сфере государственной безопасности – это проявляется в координации вопросов, связанных с разведкой, контрразведкой, борьбой с подрывными проявлениями и т.д. Главы государств часто возглавляют специальные межведомственные органы, занимающиеся этой сферой (советы национальной безопасности и т.д.). При главах государств есть специальные органы, которые занимаются этими делами, помощники по национальной безопасности и т.д. Это также одна из сфер деятельности главы государства.

### ***Чрезвычайные полномочия***

В ряде стран законодательство предоставляет главе государства право введения или назначения чрезвычайного положения. Таким образом, можно выделить группу полномочий, которые можно назвать полномочиями в сфере чрезвычайных ситуаций или чрезвычайными полномочиями главы государства. В большинстве стран эти полномочия предусмотрены либо соответствующими статьями конституции (так, например, во Франции это ст. 16 конституции), а в некоторых странах есть специальное законодательство. В ФРГ есть целый пакет законов, посвященных чрезвычайному законодательству. (Однако следует отметить, что если наступят предусмотренные этим законодательством события и в стране будет объявлено чрезвычайное положение, то во главе страны, по немецким законам, становится не Президент, а Канцлер – глава правительства, потому что ФРГ – парламентская республика.)

### ***Экономическая сфера***

Следует назвать еще одну специфическую группу полномочий, которая, как правило, не называется и не выделяется среди других. Это полномочия главы государства в сфере определения курса страны, в сфере выбора экономических

приоритетов. Это очень важные полномочия, особенно для современного мира. Выбор экономических направлений, экономической стратегии иной раз является главным стержнем предвыборной программы, главным приоритетом в деятельности того или иного кандидата на должности президента. В качестве примера приведем Рональда Рейгана. Будучи кандидатом в президенты, он выдвинул тезис "рейганомики", т.е. перераспределения налогового бремени, освобождения крупного бизнеса от слишком тяжелых налогов и уменьшения государственных расходов на социальную помощь. Эти идеи действительно были экономической стратегией, и экономика США отозвалась на принятые президентом Рональдом Рейганом меры, отозвалась повышением экономической активности, ростом всех направлений и сфер экономики. Выбор вектора экономической стратегии часто определяет судьбу страны и его граждан на длительное время. Поэтому полномочия президента в сфере экономической стратегии следует выделить в отдельную группу. Это те полномочия, которые в примитивном переводе с английского можно назвать полномочиями главы государства как главного экономиста. Американцы, говоря о своем президенте, говорят, что он главный дипломат, законодатель, командующий, а в данном случае, он еще и главный экономист страны.

Естественно, такие полномочия принадлежат главе государства, наделенному сильными полномочиями: это президент президентской республики или монарх абсолютной или дуалистической монархии. При парламентских формах правления президент "главным экономистом" не является.

### *Другие полномочия*

В некоторых источниках называют еще *дискреционные* полномочия главы государства. В переводе это означает выборочные полномочия, или те полномочия, которые глава государства применяет по собственной инициативе. Их сфера очень редкая и незначительная. Чаще всего приводят пример "спящих полномочий" монарха, т.е. таких полномочий, которые не действуют и не возникают в обычной ситуации, а появляются лишь в какие-то кризисные моменты. Так, например, известно, что премьер-министром Великобритании, по обычаю, становится лидер партии, победившей на выборах. Но если ни одна из партий не одержала победу, если произошла такая ситуация, когда голоса разделились пополам и число консерваторов в Палате Общин равно числу лейбористов, то в таких случаях в Великобритании "просыпаются спящие полномочия" монарха, и монарх может назначить премьер-министра.

В главе девятой мы упоминали случай применения "спящих полномочий" монарха. Добавим к этому, что после отставки премьер-министра Антони Идена в консервативной партии оказалось два претендента на пост премьер-министра – Макмиллан и Батлер. За королевой оказался выбор, но королева обратилась за советом к самым опытным политическим деятелям Британии Уинстону Черчиллю и лорду Солсбери. Они посоветовали выбрать Гарольда Макмиллана, который и стал премьер-министром.

В заключение следует остановиться на вопросе об отстранении главы государства от должности. Поскольку монарх – это пожизненная должность, то отстранение его практически невозможно, за исключением тех случаев, когда

монарх в силу душевной болезни или физического нездоровья не может выполнять свои функции. В этих случаях есть институт регентства, когда назначают кого-нибудь из ведущих политических деятелей *регентом* (т.е. как бы опекуном) и он выполняет функции главы государства либо при больном и недееспособном монархе, либо при малолетнем. В некоторых случаях парламент может принять решение об отстранении монарха от власти, либо этот вопрос решает династия, королевская семья, по предложению законодательных органов, либо по совместному решению законодательной и исполнительной власти.

### ***Импичмент***

Что касается главы государства, президента, то чаще всего в отношении президентов упоминают процедуру импичмента. *Импичмент* – это отстранение главы государства – президента от власти за допущенные нарушения конституции, закона, какие-либо правонарушения, т.е. за совершение действий, не совместимых с высокой должностью главы государства. Слово "импичмент" – это английский термин, появившийся еще в конце XIV века и применявшийся для осуждения высших должностных лиц британской монархии. Термин был заимствован американцами, и они включили эту процедуру в конституцию. Президент США, к примеру, может быть подвергнут процедуре импичмента в случае совершения измены, взяточничества либо другого тяжкого преступления. Процедуру импичмента там совершает парламент – Конгресс США. Нижняя палата – Палата Представителей – возбуждает дело и рассматривает конкретные обстоятельства, а затем принимает решение о виновности, выступая в качестве суда присяжных. Конгрессмены как бы решают голосованием: виновен или не виновен Президент. Если виновность Президента будет подтверждена нижней палатой, то дело по существу будет рассмотрено Сенатом под председательством главы Верховного Суда.

Для того чтобы "утвердить статьи импичмента", необходимо простое большинство голосов палаты Представителей, а решение об осуждении принимается 2/3 голосов членов Сената, только в этом случае он отстраняется от власти. Если сенаторы не наберут 2/3 голосов, президент остается на должности.

Другие конституции также предусматривают варианты привлечения главы государства к ответственности. Так, например, есть такой порядок в конституции Франции. Дело о правонарушении, совершенном главой государства, рассматривается в обеих палатах парламента, обе палаты должны подтвердить обвинение 2/3-ми голосов. Затем формула обвинения будет рассматриваться Верховным Судом.

Аналогичные процедуры установлены конституциями других стран. Процедура импичмента, например, была реализована в Бразилии. В результате импичмента за допущенные правонарушения парламентом был отстранен от власти президент Фернандо Коллор де Мелло.

## § 1. Определение законодательной власти

Одним из важнейших достижений человечества является разделение властей на исполнительную, законодательную и судебную. Это сделано для решения целого ряда важнейших проблем. Среди них:

- необходимость более четкого определения компетентности, основных функций, сфер деятельности, ответственности каждой ветви власти, каждого государственного органа;
- необходимость предотвращения злоупотребления властью, установления диктатуры, авторитаризма или тоталитаризма;
- возможность на основе разделения властей диалектического объединения в единое целое таких, казалось бы, не совместимых важнейших сфер жизни, как закон и свобода, власть и право, государство и гражданское общество.

Еще известный английский мыслитель Джон Локк в своем главном труде «Два трактата о государственном правлении» писал о недопустимости соединения в руках какого-либо одного органа государства законодательной и исполнительной власти, в противном случае возникает угроза деспотизма и ликвидации естественных прав и свобод. Он придавал теории разделения властей характер универсальной доктрины. Джоном Локком были развиты ее основные положения: об осуществлении законодательной власти через выборный представительный орган, о недопустимости этому органу заниматься исполнением законов, о создании в связи с этим новой постоянно действующей структуры и т. д.

По Джону Локку, законодательная и исполнительная власти в своей деятельности независимы, но обе эти власти имеют над собой высшего судью в лице народа, обладающего правом привлекать к ответу любую власть. Законодательной власти принадлежит исключительное право издавать законы, обязательные для всех. Отличаясь друг от друга по своим функциям, эти власти должны быть разделены и переданы в различные сферы, так как правители в противном случае получают возможность освободить себя от подчинения законам и приспособлять их к своим частным интересам.

Классический вид концепция разделения властей приобрела в работах Шарля Луи Монтескье. Он сделал вывод, что только разделение властных функций между разными государственными органами способно обеспечить согласие в обществе, права и свободы человека, верховенство права в жизни государства.

В настоящее время *законодательная власть* – это ветвь государственной власти, которая занимается разработкой и принятием законов и других нормативных актов, регулирующих общественную жизнь, принимает и контролирует бюджет страны.

Законодательная власть ответственна за то, насколько она эффективно представляет общественные интересы и отражает их в законах страны. Закон обязателен для всех именно потому, что он является высшим актом парламента, представляющего интересы всех слоев и социальных групп населения страны.

Важнейшими субъектами законодательной власти в современных обществах являются парламента. *Парламент* – это высший представительный и

законодательный орган государства. Именно от работы парламентов, их эффективности и целенаправленной деятельности во многом зависит, какие в стране будут приниматься политические решения и законодательные акты, торжествовать идеи, ценности, идеалы, взгляды, принципы, нормы, убеждения, модели поведения. Законодательные органы создают объективные условия для реализации важнейших задач, стоящих перед человеческим сообществом, для формирования общественных ценностей и идеалов.

## § 2. Сущность парламентаризма

В настоящее время *парламентаризм* представляет собой достаточно сложный социально–политический, государственно–правовой и идеологический феномен. Это явление, имеющее особые черты в различных государствах, специфическая система государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенстве закона при ведущей роли парламентов для утверждения и развития социальной справедливости и правопорядка, социальной защиты и законности. Парламентаризм обуславливает организацию общественной жизни, определенный уровень обеспечения прав, обязанностей и свобод граждан. Именно парламентаризм считается основой важнейших общественных ценностей и идеалов, знаний и убеждений, и прежде всего – представительной демократии, механизмом их организации, инструментом их эффективного функционирования. В нем проявляются особенности исторического развития государств, общественного и государственного бытия каждой конкретной страны, национальных традиций, правовой культуры и политической воли народов.

Сама дефиниция «парламентаризм» довольно не однозначно трактуется в политологической литературе. «Новейший энциклопедический словарь» (М., 2004) рассматривает парламентаризм как систему государственного устройства, при которой за парламентом конституционно закреплена привилегированная роль по отношению к другим органам власти. Примерно такое же толкование этому политическому феномену дают авторы «Юридической энциклопедии» (М., 2001). Парламентаризм, по их мнению, – это «система организации государственной власти на основе принципа разделения властей, при которой законодательные и исполнительные функции парламента и правительства четко разграничены, при этом роль парламента признается приоритетной; правительство, являясь органом исполнительной власти, образуется парламентом и несет перед ним ответственность».

Несколько иная дефиниция содержится в «Социологическая энциклопедия» (М., 2003): парламентаризм – это «система властных отношений и управления обществом, которая характеризуется четким разделением и распределением законодательных, исполнительных и судебных функций, наличием специального органа государственной власти – парламента, способного выразить множественность интересов различных социальных групп и идейно–политический плюрализм, верховенством закона и права, развитой культурой демократии».

Итак, современной политической науке можно встретить самые различные определения парламентаризма: это система управления обществом и государством,

в которой парламент занимает доминирующее положение; специфический демократический механизм реализации интересов ведущих социальных слоев общества, декларируемый как общенародный интерес; реальное и конкретное воплощение демократии, форма представительной демократии; демократический механизм реализации интересов определенных социальных слоев и групп населения и др. Важно рассматривать парламентаризм как целостную властную систему, институт власти, имеющий определенные функции в системе разделения властей, играющий важную роль в политической системе общества.

Как утверждают многочисленные научные источники, правомерно говорить о парламентаризме в том случае, когда, кроме парламента, в обществе существует такая система управления, в которой имеются:

- четкое разделение законодательных и исполнительных функций;
- доминирующее или привилегированное положение законодательного органа – парламента по отношению к другим органам государственной власти.

Всесторонний анализ парламентаризма провел известный английский философ конца XVII — начала XVIII веков Джон Локк. Он привел аргументы в пользу верховенства законодательной власти над другими ветвями власти. Сопоставляя законодательную власть с исполнительной и судебной. Джон Локк писал: «В конституционном государстве... может быть всего одна верховная власть, а именно законодательная, которой все остальные подчиняются и должны подчиняться». Он писал, что король, как глава исполнительной власти, призван «употребить силу государства для сохранения сообщества и его членов». Его деятельность должна быть строго регламентирована законами, подчинение которым является его первой обязанностью. Министры, управляющие страной, должны нести ответственность перед парламентом. Судьи, как стражи законов, признавались независимыми от воли правителя. Именно в правлении законов виделась гарантия безопасности государства в целом и каждого отдельного человека. Законодательная власть по необходимости должна быть верховной, и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проистекают из нее и подчинены ей. «Исполнительная власть, – специально подчеркивал Джон Локк, – явно является подчиненной и подотчетной законодательной власти и может быть по желанию изменена и смещена» (Локк Дж. О гражданском правлении //Избранные философские произведения. В 2 т. М., 1960).

На протяжении всей человеческой истории между законодательной и исполнительной ветвями власти всегда имела жесточайшая конкуренция, которая в некоторых случаях доходила до кровопролития. Вспомним, хотя бы расстрел российского парламента в 1993 году. Исполнительная власть постоянно стремилась вырваться из «объятий» законодательной. Последней приходилось принимать необходимые меры, чтобы этого не произошло.

Джон Локк постоянно стремился предоставить законодательной власти необходимые аргументы в борьбе против исполнительной власти. Он утверждал, что законодательная ветвь власти подчиняется власти народа, имеет его доверенный характер и зависит от воли народа. «Законодательная власть представляет собой лишь доверенную власть, – утверждал Джон Локк, – которая должна действовать ради определенных целей, и поэтому все еще остается у народа верховная власть

отстранять или изменять состав законодательного органа, когда народ видит, что законодательная власть действует вопреки оказанному ей доверию» (Локк Дж. О гражданском правлении //Избранные философские произведения. В 2 т. М., 1960.).

Примерно таких взглядов на соотношение ветвей власти придерживались в то время многие другие ученые. Известный французский мыслитель Жан–Жак Руссо отстаивал идею абсолютности народной воли, неделимость и неотчуждаемость верховной власти, непосредственно осуществляемой народом – законодателем. Согласно Ж.–Ж. Руссо, наряду с законодательной властью в государстве должна существовать исполнительная власть (правительство), уполномоченная реализовывать требования законов. Ж.–Ж. Руссо не допускал независимости исполнительной власти. Для того, чтобы правительство не узурпировало прав верховной власти, Ж.–Ж. Руссо предлагал распределить функции управления между различными органами, имеющими независимую от других сферу деятельности. Так как государство возникло в результате общественного договора, то люди вправе расторгнуть его в случае злоупотребления властью и создать такой государственный строй, при котором они сохранили бы свою свободу.

Основатели Соединенных Штатов Америки Т. Джефферсон, Б. Франклин, Дж. Вашингтон, Дж. Мэдисон и другие не только декларировали право народа на свержение неугодного правительства, но и закрепили это право законодательно. В Декларации независимости 4 июля 1776 года было записано: «...когда длинный ряд злоупотреблений и насилий, неизменно преследующих одну и ту же цель, обнаруживает стремление подчинить народ абсолютному деспотизму, то право и долг народа свергнуть такое правительство и создать новые гарантии обеспечения своей будущей безопасности».

В Конституции США Президент страны провозглашен «главнокомандующим армии и флота Соединенных Штатов и милиции отдельных штатов», но правом «набирать и содержать армии»; «создавать и содержать флот»; «издавать правила по управлению и организации сухопутных и морских сил»; «созывать милицию для проведения в жизнь законов Союза, подавления восстаний и отражения нападений» обладает только парламент США. Из Конституции США отчетливо видно, что доминирующее положение среди всех ветвей американской власти занимает законодательная власть.

В современной практике организации власти имеется достаточно много подобных примеров. В Великобритании, которая считается родиной парламентаризма, законодательная власть осуществляется монархом и парламентом. Парламент состоит из двух палат – палаты общин и палаты лордов. Палата общин состоит из 654 членов, избираемых прямым и тайным голосованием на пять лет. Палата лордов – это пэры, наследственные или назначаемые монархом, а также пэры по должности, к которым принадлежат и высшие судебные чины, и английские епископы. В этой стране нет Конституции как основного закона государства, но имеется целый ряд основополагающих законов, определяющих компетенцию и регулирующих взаимоотношения ветвей власти. Ими компетенция английского парламента признается неограниченной.

Верховенство английского парламента в системе власти предполагает:

● верховенство законодательства (никто, кроме парламента, не должен обладать правом издавать законы, а законы выше по своей юридической силе, чем любые другие нормативно–правовые акты органов власти);

- право утверждать государственный бюджет и устанавливать налоги;
- коллективную ответственность правительства перед парламентом;
- право утверждать судей;
- отсутствие других подобных конкурирующих властей.

В настоящее время участие Ее Величества королевы в законодательной деятельности сводится лишь к ритуалу открытия очередной сессии парламента, чтению тронной речи, которую готовит кабинет министров, подписанию законопроектов, чтобы формально объявить в обеих палатах о «королевском санкционировании» законов. Англичане шутят: если бы парламента принял Билль о казни королевы, ей бы пришлось подписать и его.

К сущности современного парламентаризма необходимо подходить диалектически, учитывая изменение социально–политической ситуации, исторически, прослеживая процесс формирования его функций, систем и институтов, функционально, суммируя его функции в политической системе общества и анализируя структуру парламентаризма и его правовые основы. Как правило, в переходных обществах роль парламентаризма существенно падает.

### **§3. Становление парламентаризма в Республике Беларусь**

Парламентаризм на территории Республики Беларусь имеет долгую и знаменательную историю. Он прошел в своем развитии ряд этапов, связанных, во–первых, с существованием государств и их законодательных органов на территории нынешней Беларуси многие столетия, во–вторых, со статусом республики как субъекта федерации в составе СССР и как суверенного независимого государства; в–третьих, с неоднократным принятием конституций, в которых по–разному определялись роль парламентаризма, задачи представительного и законодательного органа страны. В связи с вышеизложенным можно выделить следующие важнейшие этапы развития парламентаризма в Беларуси.

#### *1 этап – досоветский (XV – XVIII века)*

В отличие от большинства западноевропейских стран, в которых в формировании парламентаризма активно участвовало третье сословие, парламентаризм в государствах на территории нынешней Беларуси был результатом политической деятельности почти исключительно шляхты. Высокая правовая культура шляхты, глубокое осознание ею прав и свобод, своеобразные формы парламентских институтов и разделение функций между ними, воздействие шляхетских вольностей и правосознания на другие сословия создавали в обществе важные предпосылки становления гражданского общества. Это и показали реформы конца XVIII века, развивавшие лучшие традиции предшествовавшей эпохи. Они свидетельствовали о том, что Великое княжество Литовское, Речь Посполитая, Беларусь и Литва, в XVI –XVIII веках представляли географическую, но не политическую периферию Европы.

В середине XV века в Великом княжестве Литовском шляхта составляла значительный слой населения – до 8–10 процентов. Она обладала в государстве всей полнотой политических прав. Органы представительного управления – сеймы и сеймики – решали важнейшие вопросы как на общегосударственном, так и на местном уровне. Политику вершили крупнейшие землевладельцы–магнаты, под контролем которых с середины XV века фактически находилась власть великого князя. Постепенно формируются коллегиальные органы – «Вялікі вольны сейм» и «Гаспадарчая рада», без согласия которого великий князь не мог отправлять послов. Не мог он также отменять решения этих органов.

Всевластие магнатов и шляхты получило четкое юридическое оформление. В 1529, 1566 и 1588 годах были приняты своды законов, именовавшиеся Литовскими статутами. Многие их положения основывались на традициях русского права киевского периода. Все три статута были славяноязычными. Примечательно, что первый русский печатный двор был организован в Вильно в 1525 году, за три десятилетия до того, как книгопечатание началось в Москве.

«Вялікі вольны сейм» и «Гаспадарчая рада» были демократическими законодательными органами, что, с одной стороны, делало их независимыми, но с другой, существенно мешало их эффективной работе. В те годы принцип *liberum veto* – «вето» позволял каждому депутату высказать протест по любому решению и снимать его с обсуждения. Все решения принимались только при единогласном голосовании. В 1652 году шляхтич Сицинский по просьбе одного из магнатов сорвал работу парламента. Потом неоднократно шляхтецкое «Не позволяю!» звучало в парламентских стенах. За следующие сто с небольшим лет из восьмидесяти сеймов Речи Посполитой более половины заседаний было сорвано по этой причине. Чтобы предотвратить подобное, приходилось даже выбрасывать оппонентов в окно. Но они постоянно возвращались, однажды даже через каминный дымоход. Этот единственный голос депутата – «альпиниста» сорвал принятие важного решения.

Постепенно реальная политическая жизнь смещалась на периферию. Новые привилегии получили земские поветовые сеймики: право выбора депутатов в высший апелляционный суд ВКЛ – Трибунал, кандидатов на земские судебные должности, право самоуправления в решении хозяйственных проблем и др. На местном и региональном уровне власть панов, магнатов, использующих в своих целях зависимых от них людей, мелкую служебную, часто безземельную шляхту, становилась почти абсолютной. Поветовые сеймики принимали, как правило, выгодные магнатской олигархии решения, выдвигали на вальные коронные сеймы нужных людей, выбирали свою поветовую администрацию.

После Люблянской унии, объединившей Королевство Польское и Великое княжество Литовское, были объединены и законодательные органы. Как результат, местные магнаты потеряли былое парламентское величие. Тогда на сцену сейма вышли фракции и прообразы современных политических партий, защищающие интересы магнатов, кланов, семей, их территорий. Причем хотя парламент был единым органом, свои национальные интересы депутаты защищали постоянно и демонстративно. Когда в 1571 году Сигизмунд Август разослал сеймовые листы

(приглашения), запечатанные королевским перстнем, а не печатью ВКЛ, шляхта обиделась и отослала их назад.

Заседания сейма, как правило, проходили очень бурно. Иногда депутатам даже приходилось для решения парламентских проблем обнажать сабли. И во многих случаях проблемы с помощью оружия успешно решались.

Были и другие примеры. После второго раздела Речи Посполитой в 1793 году для формального утверждения этого решения в Гродно был созван Сейм. Дворец, в котором проходило заседание парламента, был окружен российскими войсками. Однако это только ожесточило депутатов. Они, не имея возможности покинуть дворец, трое суток провели в полном молчании, но не приняли решение о разделе государства. Императрица Екатерина распустила парламент. Первый парламентский этап был завершен.

*II этап – советский (1919 г. — конец 80-х — начало 90-х годов)*

Первая Конституция Социалистической Советской Республики Белоруссии (ССРБ) была принята на I съезде Советов Белоруссии 3 февраля 1919 года. В Конституции развивались идеи представительной демократии, было провозглашено: «*Вся власть в пределах Социалистической Советской Республики Белоруссии принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах*»; «*Верховная власть Социалистической Советской Республике Белоруссии принадлежит Съезду Советов Белоруссии, а в период между съездами — Центральному Исполнительному Комитету*». Именно Съезд Советов в период своей деятельности являлся высшим представительным и правотворческим органом. Съезд должен был созываться не реже двух раз в год. Предусматривалась возможность созыва чрезвычайных съездов Советов. В период между съездами высшей властью республики являлся ЦИК Белоруссии как высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган.

Вторая Конституция Белорусской Социалистической Советской Республики была принята 11 апреля 1927 года на VIII Всебелорусском съезде Советов. К этому времени был образован Советский Союз, принята Конституция СССР, явившаяся основой для принятия республиканских законов. Важнейшими нововведениями Конституции 1927 года были определение возможностей законотворческой деятельности высших и центральных органов государственной власти Белоруссии в соотношении с полномочиями аналогичных органов СССР, более полная регламентация их статуса и деятельности. В Конституции закреплялись конкретные «предметы ведения» верховных и центральных органов БССР. К числу верховных органов власти были отнесены Съезд Советов БССР и ЦИК. Очередные Съезды Советов Белорусской ССР должны были созываться ЦИК один раз в год. Устанавливалось, что ЦИК ответственен перед Съездом Советов БССР. По Конституции Съезд Советов БССР, хотя и получил определение верховного органа власти, законотворческим органом по широкому кругу вопросов являлся ЦИК БССР.

Центральные органы власти республики — Президиум ЦИК и Совет Народных Комиссаров также наделялись существенной компетенцией в сфере законотворческой деятельности. Президиум ЦИК в период между сессиями ЦИК являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом

власти Белорусской Социалистической Советской Республики. СНК как центральный постоянно действующий орган власти являлся законодательно–распорядительным органом БССР.

Важное значение для развития парламентаризма имела Конституция БССР 1937 года (принята 19 февраля 1937 года.). Она полностью соответствовала Конституции СССР 1936 года. В ней провозглашалось, что вся власть в Белорусской ССР принадлежит трудящимся города и деревне в лице Советов депутатов трудящихся, но наиболее важные вопросы государственной жизни были отнесены к компетенции СССР. Высшим органом государственной власти республики провозглашался Верховный Совет, который избирал Президиум и образовывал правительство — Совет Народных Комиссаров БССР. Существенным образом менялась избирательная система. Провозглашалось, что выборы депутатов во все Советы депутатов трудящихся (Верховный Совет БССР, окружные, районные советы депутатов и т.д.) осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Организация высших органов государственной власти претерпела значительные изменения. Прекратила существование система съездов Советов. Законодательная власть стала принадлежать Верховному Совету БССР. Верховный Совет работал в сессионном порядке и не являлся постоянно действующим органом. Сессии созывались два раз в год. Постоянно действующим высшим органом государственной власти стал Президиум Верховного Совета.

В случае необходимости в период между сессиями Верховного Совета БССР его Президиум имел право внести изменения в действующее законодательство с последующим утверждением на очередной сессии Верховного Совета.

В Конституции БССР 1978 года прежней осталась система органов государственной власти и управления. Высшими органами государственной власти и управления по–прежнему были Верховный Совет, функционирующий в сессионном порядке, и Президиум Верховного Совета — постоянно действующий орган представительной власти. Верховный Совет Белорусской ССР – высший орган государственной власти БССР – стал «правомочен решать вопросы, отнесенные Конституцией СССР и настоящей Конституцией к ведению Белорусской ССР», была определена исключительная компетенция Верховного Совета. Таким образом, Основной Закон страны 1978 года был типичным примером торжества принципов парламентаризма, отдавал приоритет Верховному Совету над всеми остальными органами, относящимися к другим ветвям власти.

### *III этап — постсоветский (1991 год – настоящее время)*

27 июля 1990 года была принята Декларация Верховного Совета БССР «О государственном суверенитете Республики Беларусь». Декларация провозгласила «полный государственный суверенитет Республики Беларусь как верховенство, самостоятельность и полноту государственной власти республики в границах ее территории, правомочность ее законов, независимость республики во внешних отношениях». Декларация стимулировала принятие целого ряда новых законодательных актов Республики Беларусь. Многие ее идеи были включены в проекты разрабатываемых нормативных правовых актов (например, 27 февраля 1991 года был принят Закон «Об основных принципах народовластия в Республике

Беларусь»). 25 августа 1991 года Декларации о государственном суверенитете специальным законом был придан статус конституционного закона, на основании которого были внесены изменения и дополнения в Конституцию 1978 года.

В сложных правовых и политических условиях велась разработка Конституции Республики Беларусь, которая была принята 15 марта 1994 года. Согласно Конституции 1994 года высшим представительным постоянно действующим и единственным законодательным органом государственной власти в Республике Беларусь стал Верховный Совет. Он состоял из 260 депутатов, которые избирались сроком на пять лет.

В статье 6 Конституции было формально закреплено разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны, они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга.

Конституция Республики Беларусь 1994 года закрепила за высшим представительным органом право принимать законы, принимать и изменять Конституцию.

Необходимость конституционной реформы в 1996 года была обусловлена целым рядом объективных факторов. В Конституции Республики Беларусь в редакции 1994 г. изначально был заложен дисбаланс функций и полномочий Верховного Совета и исполнительной власти, возглавляемой Президентом Республики Беларусь. В противоречие с принципом разделения властей, который исходит из требования равенства всех ветвей власти, Верховный Совет был в определенной степени стоящим над исполнительной властью органом. Он по своему усмотрению мог определять и изменять полномочия всех других органов. Обладая правом вносить любые изменения в Конституцию и законы, признавать законы утратившими силу, Верховный Совет Республики Беларусь фактически имел возможность принятия решения по любому вопросу.

Поэтому наиболее значительные изменения в новой редакции Конституции претерпел раздел, касающийся деятельности высших органов государства – Президента, Парламента и Правительства. Произошло существенное перераспределение полномочий между этими органами. Парламент стал двухпалатным, число депутатов в нем существенно уменьшилось.

Конституционная реформа 1996 года выразилась в установлении новых полномочий ветвей власти, возложении на Президента страны функций Главы государства, повышении роли Правительства – Совета Министров в жизни страны и усилении его ответственности за развитие экономики, за состояние дел в социально–культурной и политической сфере белорусского общества.

#### **§ 4. Парламент**

Высшим представительным и законодательным органом в структуре власти является парламент. Представительный – это означает, что в составе парламента работают избираемые народом или частично назначаемые его представители, которые получили право представлять интересы людей и от их имени принимать

законы и политические решения. Законодательный – это означает, что основная задача парламента – разработка и принятие законопроектов.

Представительные и законодательные органы имеют давние традиции. Первыми законотворческими органами, известными во всемирной истории, были «совет четырехсот» (по законам древнегреческого правителя Солона) и «совет пятисот» (по реформе его преемника Клисфена). В Римской республике (510—27 гг. до н.э.) высшим органом власти считалось Народное собрание, которое избирало руководителей, принимало или отклоняло предложенные управленческие акты. Эти органы стали прообразами современных парламентав.

Латинское слово *parliamentum* в тот период означало послеобеденную беседу монахов. Этим же термином в XII–XIII веков пользовались для обозначения совещания священнослужителей. В Англии слово *parliament* появилось вначале для обозначения любого обсуждения. При Плантагенетах этим словом называли «великие советы». Вестминстерский статус 1275 года впервые использует французское слово *parlement* для названия «Великого совета Англии». Дословным переводом этого термина является «говорить, разговаривать».

Первый парламента в Западной Европе — это Кортесы Кастилии, а в российской истории — Земский собор князя Всеволода III Большое гнездо (1211 год). Многие исследователи утверждают, что первый парламента в современном понимании этой дефиниции появился в Англии в 1265 году. Образование английского парламента стало компромиссом между зарождающейся буржуазией и дворянством, средством сглаживания противоречий между этими социальными группами населения. В самом начале парламента лишь давал советы королю, но постепенно стал выполнять законодательные и представительные функции. Особенно после того, как в XVII–XVIII вв. в ходе борьбы против тирании феодальных монархов европейские народы пришли к выводу, что носителем суверенитета и единственным источником власти в демократическом государстве должен быть народ.

На роль родины самого древнего парламента претендует и Исландия, жители которой показывают несколько огромных валунов, лежащих возле Рейкьявика. Исландцы утверждают, что это и есть самый древний парламента под открытым небом, который до сих пор носит прежнее название — Альтинг. Там древние викинги обсуждали свои дела и принимали управленческие решения.

Следует отметить, что законодательные структуры того времени были сословными органами. По настоящему представительными они стали только после буржуазных революций, когда в основу государственного устройства был положен принцип разделения властей, после введения всеобщего избирательного права.

В историческом аспекте парламента имели огромное значение для западноевропейских стран и США. Это был главный инструмент борьбы против абсолютизма, средневековой реакции, феодальной идеологии, ценностей и идеалов уходящих классов, за национальную независимость и торжество справедливости и демократии.

Современный парламента – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей состоит в осуществлении законодательной власти, разработке и принятии законов. Парламенты также принимают государственные бюджеты и контролируют их исполнение. В

значительной мере от формы правления зависят методы и степень контроля парламента за исполнительной властью.

Парламенту принадлежит ведущая роль в процессах формирования политической культуры. Создание свободно избранного органа народного представительства относится к наиболее существенным элементам демократического механизма власти. На процессы формирования парламента оказывают огромное влияние многие факторы: соотношение политических и социальных сил в обществе, уровень правовой культуры, традиции, зарубежный опыт, различные субъективные факторы. Каждая страна самостоятельно определяет роль парламента и его особенности в любой период времени.

Представительный и законодательный орган Республики Беларусь называется Парламентом — Национальным собранием Республики Беларусь. Он имеет свои четко очерченные задачи и функции, самостоятельно и эффективно решает многочисленные проблемы современного белорусского общества.

### *Структура парламента*

Одним из важнейших вопросов государственного устройства является вопрос о структуре представительных органов власти. Традиционно парламента были либо двухпалатными, либо однопалатными. Однако практика государственного строительства в отдельных зарубежных странах свидетельствует и об отходе от этих традиций. Так, например, в конце 80-х — начале 90-х годов XX столетия парламента в Южно-Африканской Республике фактически был трехпалатным. Палаты в нем формировались по расовому принципу — палата собрания из белых, палата представителей из «цветных» и палата делегатов из оборишенов. Хотя подлинным органом государственной власти была палата белого населения страны. В 1970-х годах того же столетия в союзной скупщине (парламенте) Югославии на основе Конституции Югославии число палат доходило до шести. В настоящее время в некоторых странах Африки и Океании при законодательных органах имеются палаты вождей, но они наделены правом совещательного голоса, и то по узкому кругу вопросов (обычаи, культура).

Структура парламента, как правило, зависит от формы государственного устройства, численности населения и исторических традиций, сложившихся в той или иной стране. Как правило, государства с федеративной формой государственного устройства или численностью населения более десяти миллионов человек создают парламента на двухпалатной системе (США, Канада, ФРГ, Австралия, Австрия, Бельгия, Италия и др.), где нижняя палата парламента избирается непосредственно населением, а верхняя палата формируется путем прямых или непрямых выборов либо формируется по наследственному признаку.

В унитарных государствах (Греция, Дания, Люксембург, Финляндия, Непал, Новая Зеландия, Турция, Израиль, Швеция и др.) чаще всего существует однопалатная система, но и могут быть отступления от правил, так как первоначально традиционной системой создания парламента была двухпалатность. Как показывает история, вторая или верхняя, палата была введена, во-первых, для представительства аристократии, во-вторых, была противовесом нижней палате, в которой была представлена буржуазия и другие, более демократично настроенные

слои общества. Многие исследователи считают, что вторая палата – это интегрирующая часть парламента. Сторонники противоположного мнения убеждены, что вторая палата в унитарных государствах не имеет достаточных оснований для своего существования.

В Республике Беларусь Парламент – Национальное собрание состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики. Палаты Национального собрания, которые заседают отдельно, за исключением установленных законодательством случаев проведения совместных заседаний. Общий орган палат отсутствует. Единственным временным совместным органом двух палат может быть согласительная комиссия, формируемая на паритетной основе для преодоления разногласий по законопроекту, отклоненному Советом Республики.

Палата представителей представляет интересы всех жителей Республики Беларусь. Она состоит из 110 депутатов, избранных по мажоритарной системе на всеобщих выборах. Депутатом Палаты представителей может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года.

Деятельность Палаты представителей основывается на принципах: демократичности; разделения властей; верховенства права и законности; приоритета общепризнанных принципов международного права; равенства всех граждан перед законом; свободного обсуждения и принятия решений; многообразия мнений; участия граждан в решении и обсуждении вопросов государственной жизни. Работа Палаты представителей осуществляется в форме пленарных заседаний, парламентских слушаний, деятельности постоянных комиссий Палаты представителей, депутатов в избирательных округах. Совет Республики является палатой территориального представительства. Его деятельность направлена на обеспечение принятия качественных законов страны.

Совет Республики состоит из 64 членов. В него избирается от каждой области и города Минска на заседаниях местных Советов базового уровня по 8 человек, 8 членов Совета назначает Президент страны. Членом Совета может быть гражданин республики, достигший 30 лет и проживающий на территории соответствующей области и г. Минска не менее пяти лет.

Основными элементами внутренней организации парламентов являются:

- руководящие органы;
- парламентские комиссии (комитеты).
- парламентские объединения депутатов;

Руководит работой парламента председатель (в англоязычных странах — спикер), избирающийся на весь срок полномочий парламента, который, как правило, является первым среди равных и координирует деятельность парламента. Председатель палаты может быть как беспартийным (Великобритания), так и членом партии (от фракционного большинства). В Беларуси руководят деятельностью парламента председатели палат. Они ведут заседания палат, представляют парламента в отношениях с другими органами и организациями как внутри страны, так и за ее пределами, организуют работу аппарата, контролируют расходование финансовых средств.

В руководящие органы многих парламентов, кроме председателей, входят их заместители, секретари и квесторы (наблюдатели).

В Национальном собрании Республике Беларусь имеются специальные руководящие органы – Совет Палаты представителей и Президиум Совета Республики. Они создаются для организации законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению парламента, организации работы постоянных комиссий и иных органов.

В состав Совета Палаты представителей входят Председатель Палаты представителей, его заместитель, председатели постоянных комиссий Палаты представителей, а также шесть депутатов, избираемых Палатой представителей.

Парламентские комиссии (комитеты) образуются из депутатов и подразделяются на два основных вида: временные и постоянные. Постоянные комиссии (комитеты) создаются на весь срок деятельности парламента. Их основная задача – оценка и разработка законопроектов, контроль за реализацией законов. Временные комиссии (комитеты) образуются для рассмотрения какого–либо вопроса, решения каких–либо проблем. После достижения своих целей временные парламентские структуры прекращают свою деятельность.

В некоторых парламентах состав комиссий (комитетов) пропорционален партийному составу палат. При этом во многих законодательных органах руководители комиссий, как правило, работают на профессиональной основе, а остальные депутаты – на временной. Так работали депутаты Верховного Совета Республики Беларусь XIII созыва.

Выборы председателя комиссии (комитета) могут осуществляться:

- самими членами комиссии (комитета);
- исходя из принципа старшинства.
- назначаться председателем палаты.

## **§ 5. Правовой статус парламентариев**

Парламентарии – это политические субъекты, по тому или иному основанию являющие членами парламента. Называются они в разных странах по–разному, причем в некоторых случаях наименования не всегда кажутся логичными. Например, в Великобритании членами парламента называются только члены Палаты общин. В США конгрессменами называются только члены Палаты представителей. Во многих странах депутатами называются только члены низших палат. Членов верхних палат чаще называют сенаторами.

Правовой статус парламентариев большинства стран мира определяется конституциями государств и специальными законами, регламентом парламента и правовыми обычаями. Важнейшая обязанность каждого парламентария – выступать от имени своих избирателей, представлять в главном представительном и законодательном органе их интересы, встречаться с ними, выслушивать их наказания, содействовать их реализации. Со времен Великой Французской революции говорилось, что депутат получал «императивный мандат». В то же время во многих европейских конституциях подчеркивается, что парламентарии являются представителями своего народа, своей нации. Так, например, в Конституции ФРГ сказано, что депутаты немецкого Бундестага «являются представителями всего народа, не связаны наказаниями и поручениями и подчинены лишь своей совести».

Депутаты всех парламентов имеют ряд специальных прав, которые дают им возможность более эффективно выполнять свои парламентские обязанности. Как правило, они имеют весьма неплохое жалование. Кроме этого, имеются специальные доплаты, необходимые для выполнения представительских или каких-то других определенных действий, например, отправка в округ корреспонденции, телеграмм или писем. Во многих странах депутатам выделяют служебное жилье или выплачивают деньги для съема помещения для офиса и квартиры для жилья.

Срок полномочий депутата засчитывается в общий и непрерывный стаж работы по его прежней специальности. Депутату по окончании срока его полномочий предоставляется прежняя должность, а при ее отсутствии – другая равноценная должность по предыдущему месту работы или с его согласия на другом предприятии, в учреждении, организации. Довольно распространенной является практика, когда депутаты после выхода на заслуженный отдых получают повышенную пенсию.

Депутаты всех парламентов имеют права решающего голоса по всем вопросам, которые рассматриваются на заседаниях парламента и её органов, в состав которых они входят. Депутат вправе выбирать и быть избранным в парламентские органы, предлагать вопросы для их рассмотрения, вносить проекты законов, постановлений, других актов, поправки к ним; обращаться с запросами, участвовать в дебатах, ставить вопрос докладчикам, выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки и т.д.

Каждый депутат практически всех современных парламентов имеет две важнейшие привилегии:

- депутатский иммунитет или парламентская неприкосновенность – запрещение ареста или привлечение к судебной ответственности. Депутат пользуется неприкосновенностью только во время действия депутатского мандата. Он может быть лишен неприкосновенности только парламентом, членом которого является. Исключение, как правило, делается в том случае, если депутат был арестован на месте преступления.

Депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь пользуются неприкосновенностью при выражении своих мнений и осуществлении своих полномочий. Это не относится к обвинению их в клевете и оскорблении. В течение срока своих полномочий депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики могут быть арестованы, иным образом лишены личной свободы лишь с предварительного согласия соответствующей палаты, за исключением совершения государственной измены или иного тяжкого преступления, а также задержания на месте совершения преступления. Уголовное дело в отношении депутата Палаты представителей или члена Совета Республики рассматривается Верховным Судом страны.

- Депутатский индемнитет – запрещение преследования депутатов за все действия, совершенные ими при исполнении депутатских обязанностей. Никто не имеет права привлечь депутата к ответственности за эти действия даже после истечения депутатских полномочий.

Каждый депутат имеет определенные обязанности. Недопустимым считается такое поведение депутата, которое противоречит законным интересам государства,

общества и избирателей. Депутаты всех парламентов обязаны присутствовать и принимать участие в заседаниях парламента и ее органов, выполнять их поручения, соблюдать Регламент парламента и иные нормативные акты, которые определяют порядок его деятельности. Нормативные акты многих стран обязывают депутата придерживаться норм депутатской этики.

В большинстве развитых стран парламентарии работают на профессиональной основе.

Депутатом Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь является свободно избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Палате представителей, представлять своих избирателей в государственных органах. Членом Совета Республики является лицо, наделенное в установленном законом порядке полномочиями по осуществлению законодательной власти в Совете Республики.

Одно и то же лицо не может быть одновременно являться членом двух палат Парламента. Депутат Палаты представителей не может быть депутатом местного Совета депутатов. Член Совета Республики не может быть одновременно членом Правительства. Не допускается совмещение обязанностей депутата Палаты представителей, члена Совета Республики с одновременным занятием должности Президента Республики Беларусь либо судьи.

Важнейшим направлением деятельности депутата Палаты представителей является участие в законотворческом процессе. Депутат Палаты представителей при осуществлении своей депутатской деятельности и выполнении своих предвыборных программ вправе свободно выражать свое мнение и голосовать, руководствуясь интересами народа, своими убеждениями и учитывая экономические и социальные возможности государства. .

Срок полномочий депутата Палаты представителей, члена Совета Республики – четыре года. Срок исполнения полномочий депутатом Палаты представителей, членом Совета Республики начинается со дня первого заседания вновь избранных Палаты представителей, Совета Республики и заканчивается в день открытия первого заседания Палаты представителей, Совета Республики нового созыва. Их срок полномочий может быть продлен только в случае войны.

Депутат Палаты представителей осуществляет свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь. Член Совета Республики осуществляет свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе либо без отрыва от производственной или служебной деятельности. Он освобождается от выполнения производственных или служебных обязанностей по месту основной работы на время осуществления своих полномочий. Депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой деятельности. Депутат Палаты представителей может быть одновременно членом Правительства Республики Беларусь.

Депутат Палаты представителей может быть отозван по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Беларусь. Так, полномочия депутата Палаты представителей, члена Совета Республики по решению

соответственно Палаты представителей, Совета Республики досрочно прекращаются: в связи с избранием или назначением депутата Палаты представителей, члена Совета Республики на должность, занятие которой согласно Конституции Республики Беларусь несовместимо с выполнением полномочий депутата Палаты представителей и члена Совета Республики; в случае признания их судом недееспособными; в случае признания выборов или полномочий отдельных депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики недействительными; в связи со вступившим в законную силу обвинительным приговором Верховного Суда Республики Беларусь в отношении лица, являющегося депутатом Палаты представителей, членом Совета Республики; в случае отзыва депутата Палаты представителей, члена Совета Республики. (ссылка на закон).

## **§ 6. Компетенция (полномочия) парламента**

Место, роль и полномочия парламента зависят от формы государственного правления. В парламентских республиках он формирует и контролирует правительство, издает законы, утверждает государственный бюджет и т.д. В президентских республиках полномочия парламента значительно меньше.

Конституционная компетенция парламента может быть трех видов: неограниченная, относительно ограниченная и абсолютно ограниченная. Пример абсолютно ограниченной компетенции дает французская Конституция 1958 года, определившая точный перечень вопросов, по которым парламент только может принимать законы и другие решения. Круг этих вопросов затрагивает фундаментальные основы жизни Франции: гражданские права и публичные свободы; уголовное судопроизводство; налоги и эмиссию денег; национализацию и денационализацию предприятий; организацию национальной обороны; образование; трудовое право, профсоюзное право, социальное обеспечение; объявление войны; доверие правительству. И все же, несмотря на абсолютную ограниченность компетенции, французский парламент обладает самостоятельностью и независимостью во взаимоотношениях с другими властями.

В соответствии со статьей 97 Конституции Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь:

- рассматривает по предложению Президента либо по инициативе не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о толковании Конституции;

- рассматривает проекты законов;
- назначает выборы Президента;
- дает согласие Президенту на назначение Премьер–министра;
- заслушивает доклад Премьер–министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет программу; повторное отклонение палатой программы означает выражение вотума недоверия Правительству;

- рассматривает по инициативе Премьер–министра вопрос о доверии Правительству;

- по инициативе не менее одной трети от полного состава Палаты представителей выражает вотум недоверия Правительству; вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения программы его деятельности;

- принимает отставку Президента;

- выдвигает большинством голосов от полного состава Палаты представителей обвинение против Президента в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления; на основании соответствующего решения Совета Республики принимает большинством не менее двух третей голосов от полного состава решение о смещении Президента с должности.

В соответствии со статьей 98 Конституции страны Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь:

- одобряет или отклоняет принятые Палатой представителей проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию; о толковании Конституции; проекты иных законов;

- дает согласие на назначение Президентом Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда, Председателя Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка;

- избирает шесть судей Конституционного Суда;

- избирает шесть членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов;

- отменяет решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству;

- принимает решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом;

- рассматривает выдвинутое Палатой представителей обвинение против Президента в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления, принимает решение о его расследовании. При наличии оснований большинством не менее двух третей голосов от полного состава принимает решение о смещении Президента с должности;

- рассматривает указы Президента о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации и не позднее чем в трехдневный срок после их внесения принимает соответствующее решение.

### ***Функции парламентов***

Для более глубокого осмысления роли депутатов в сфере своей деятельности важно рассмотреть основные функции, которые выполняют парламенты в жизни современных обществ.

Основная функция парламента – *правотворческая, законодательная*. Именно для этого и создаются парламенты. Депутаты разрабатывают, обсуждают и принимают законы и другие нормативно–правовые акты, направленные на решение проблем, стоящих перед обществом. Законы, принимаемые парламентом,

регулируют все общественные отношения в стране и на международной арене. Они направлены на защиту интересов государства, реализацию потребностей основных классов, социальных слоев и групп, отдельных личностей. Главная задача законодательной функции парламента – обеспечение благосостояния людей, счастья и процветания граждан страны, государства в целом, решение проблем, стоящих перед обществом..

В условиях парламентаризма законодательная функция парламента занимает доминирующее место в системе государственного управления. Она по существу является законодательной функцией государства.

В парламентах представлены и сталкиваются основные интересы различных социальных и национальных групп и территориальных общностей, на высоком уровне проявляются политические и идеологические позиции и взгляды. Право представительства – важнейший признак современного парламентаризма. *Представительная функция* означает, что парламента является выразителем интересов и воли народа, то есть всей совокупности граждан данного государства.

Эта функция неразрывно связана с понятием демократии. В истории человечества существуют две основные формы демократии. Исторический приоритет принадлежит прямой форме демократии. На начальном этапе развития общества все важнейшие вопросы решались на общих собраниях родов и племен. По мере роста численности населения все чаще возникала потребность в избрании наиболее уважаемых членов рода или племени, которые принимали бы решения по поручению всех людей. Так возникла представительная форма власти. Она получила отражение в трудах древних мыслителей Платона, Эпикура, Полибия, Аристотеля, Цицерона и др.

Задача представительной власти – выражение мнения и интересов избравшего ее народа. Коллегиальные органы (народные собрания, вече и т. д.) были исторически вышедшей формой представительной власти, которая все более утверждалась в жизни общества. Однако не все правители и философы соглашались с такой формой представительства народных интересов. И все же взяло верх мнение, что обществу необходимо относительно немногочисленное, но достаточно представительное и правомочное собрание, которое бы в спокойной обстановке вырабатывало и принимало устраивающие всех решения. Таким органом и стал парламента.

Парламент – это единственный официальный орган народного представительства. Его представительная функция фиксирует связь с народом. Парламентарии призваны выражать те общественные интересы, которые обеспечивают выполнение законодательной функции парламента, принимать законы, выражающие в идеале волю, интересы всего народа.

Важной функцией современных парламентов, значение которой постоянно растет, является *идеологическая*. С одной стороны, депутаты убеждают своих избирателей, весь народ в ценности тех или иных идей, подходов, позиций, идеалов и т.д., тех взглядов, с которыми они пришли в парламента. Кроме того, идеологическое информирование населения, целенаправленное воздействие на общественное мнение производится в каждом конкретном случае, когда необходимо производить существенные социально–политические изменения и закреплять их при

помощи законов или подзаконных актов. Идеологическим целям служат многочисленные встречи депутатов со своими избирателями, их выступления в средствах массовой информации, в трудовых коллективах и регионах.

Другой реальной возможностью влияния парламентов на формирование и становление идеологии является законодательное создание необходимых объективных и субъективных условий, способствующих формированию новых идей, ценностей, взглядов, моделей поведения. В качестве основных факторов формирования идеологии можно выделить следующее:

- совершенствование социальных отношений и политической системы общества на основе формирования гражданского общества, совершенствования демократии, усиления самоуправления широких народных масс, утверждения во всех сферах общественной жизни принципов социальной справедливости и социальной защиты, повышения социально–политической активности различных слоев белорусского общества;

- обогащение духовной жизни граждан республики, их политической, нравственной, профессиональной, художественной культуры на основе дальнейшего развития образования, культуры, науки, искусства, литературы, утверждения принципов нравственности и морали всех социальных групп страны:

- развитие производства, повышение благосостояния людей, участие граждан в совершенствовании производственных отношений, развитие всех форм собственности и так далее.

*Властная функция.* Парламент – это орган власти, принимающий конкретные политические и управленческие решения. Он осуществляет выбор альтернатив общественно–экономического и политического развития общества в целом и его основных подсистем, их структуру, политическое содержание. В современных политических системах социально–политические альтернативы формулируются конкретными политическими деятелями или парламентскими партиями. Избиратели отдают свои голоса в соответствии с оценкой политических альтернатив, выраженных в их предвыборных программах. Поддержка, которая оказывается политикам или партиям на выборах, активное их участие в работе парламента отражает волю избирателей, легитимирует стратегию и программу политических лидеров и партий, победивших на парламентских выборах. После победы на выборах и обретения парламентского большинства политическая программа партии (партий) или суммарная предвыборная программа депутатов трансформируются в парламентские решения. Эта трансформация происходит в рамках специфической процедуры принятия парламентских решений, принятия законов. Повседневное функционирование и реализация парламентской власти обусловлены этой процедурой, при которой одновременно сочетаются профессионализм депутатов и правовая рациональность, разумность принимаемых решений и требования парламентской этики и демократии.

*Функция участия в формировании органов государственной власти.* Концепция разделения властей предполагает определенное участие парламентов в формировании исполнительной и судебной ветвей власти. Причем в зависимости от формы правления, политического режима, других политических условий размер полномочий органов законодательной власти в осуществлении данной функции

существенно меняется. В Республике Беларусь парламент принимает участие в формировании Конституционного, Верховного, Высшего Хозяйственного судов, дает согласие на назначение Премьер–министра страны, Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда, Председателя Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка, других высших должностных лиц.

*Финансово–бюджетная функция парламента.* В основных законах большинства стран мира записано, что парламент принимает бюджет, утверждает статьи доходов и расходов государства. Рассмотрение и принятие бюджета является важным направлением всей парламентской деятельности. Законодательство в бюджетно–финансовой сфере является важнейшим, системообразующим. От него зависят практически все стороны жизни современного государства. Недаром день принятия бюджета – праздничный для британских парламентариев. В этот день, единственный в году, в барах Палаты представителей подают виски, а в другие дни это категорически запрещено.

Парламенты не ограничиваются принятием бюджета на тот или иной период. Постоянно идет формирование налогового, банковского законодательства, практикуется финансовое обоснование для любого «затратного» закона. Парламенты всех государств мира имеют надежные рычаги влияния на финансово–экономическую политику государства.

Важной функцией практических всех представительных органов является *контроль* за деятельностью исполнительной власти, Это делается прежде всего при помощи постоянного контроля за исполнением бюджета, отчетов членов правительства депутатскому корпусу, дачей разрешения на назначения тех или иных руководящих лиц. Причем деятельность законодательных органов, хотя по форме она направлена против исполнительной власти, служит интересам государства и общества, препятствует неправильному расходованию бюджетных средств, содействует правильности и эффективности реализации принятых законов, формированию государственной идеологии. Выражение недоверия правительству, проверка исполнения законов, парламентские расследования служат важными рычагами обеспечения действенного парламентского контроля

Кроме того, парламенты наделены в одних случаях исключительным (привлечение к ответу президента страны), в других – особыми (выражение недоверия правительству), в третьих – специальными (лишение депутата права на неприкосновенность, отстранение от обязанностей и т.д.) полномочиями.

Контрольная функция парламента проявляется в разных странах далеко не одинаково, что отражает специфику государственного устройства каждого конкретного государства.

*Функция политической гласности.* Современный парламент – важный форум политической гласности, политический институт, где представители различных слоев общества, политических партий, правительство, депутаты открыто заявляют о своих задачах и намерениях, профессионально и политически аргументируют их.

Если этого не происходит, то принятие любого законопроекта оказывается под угрозой.

Парламент как форум политической гласности требует от политических партий и депутатов, правительства и министерств открытой политической дискуссии. По Конституции Республики Беларусь один раз в месяц правительство отчитывается перед депутатами Палаты представителей и членами Совета Республики. Ограничение парламентской гласности приемлемо только в чрезвычайных случаях и строго оговорено определенными нормативными актами.

Функция *легитимации*. Демократически избранный парламент – важнейший институт легитимизации политической власти. Современный парламент как организация и система институтов осуществляет свою функцию благодаря комплексу избирательных норм и законов, благодаря которым он сформирован и функционирует.

## **§ 7. Порядок формирования парламентов**

Порядок формирования парламентов во многом зависит от их структуры. Если главный представительный и законодательный орган страны – однопалатный, то он избирается, как правило, прямым и тайным голосованием всего населения государства. Если парламент двухпалатный, то одна его палата, чаще всего – нижняя – также избирается всем населением. Верхние палаты избираются различными методами. Первый – также всеми гражданами страны. Например, верхняя палата США – Сенат избирается всеми жителями по два сенатора от каждого штата. Второй – непрямые многостепенные или косвенные выборы. Сенаторы Франции избираются своими коллегами – депутатами Национального собрания, депутатами генеральных советов департаментов и депутатами муниципальных советов. Третий – назначение членов верхней палаты. Правительство земель ФРГ из своего состава назначают депутатов верхней палаты немецкого парламента – Бундесрата. Четвертый – формирование по наследственному принципу. В Великобритании многие сотни лет существовала система наследуемого места в Палате лордов. Однако в 1958 году специальным законом введено пожизненное пэрство, согласно которому женщины не могут свое место в верхней палате передать по наследству.

Избрание депутатов Палаты представителей осуществляется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 91, Конституция Республики Беларусь).

Выборы депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики нового созыва назначаются Президентом Республики Беларусь не позднее четырех месяцев и проводятся не позднее 30 дней до окончания полномочий Палаты представителей действующего созыва.

### ***Порядок роспуска парламентов***

Роспуск парламента – элемент конституционного механизма осуществления государственной власти, представляющий собой прекращение полномочий депутатского корпуса парламента или одной из его палат до истечения срока, на

который были избраны депутаты. Конституции государств обычно четко определяют перечень случаев и условий, при которых возможен роспуск парламента. Основные случаи, предусмотренные законами многих государств: невозможность формирования правительства (Болгария, Польша) или избрания президента страны (Греция), выражения парламентом вотума недоверия правительству (Великобритания, Словакия, Эстония), повторное или иное многократное выражение вотума недоверия правительству в течение определенного периода времени (Российская Федерация, Венгрия), не утверждение программы правительства (Литва), непринятие в установленный срок предложенного правительством государственного бюджета (Польша, Эстония) и др. Предусмотрены и возможные ограничения роспуска парламента, например, в последние месяцы его деятельности. Право роспуска парламента (право объявления досрочных парламентских выборов) принадлежит главе государства и является противовесом институту парламентской ответственности правительства.

Президент Республики Беларусь имеет право досрочно распустить парламента. Полномочия Палаты представителей могут быть досрочно прекращены при отказе в доверии Правительству, выражении вотума недоверия Правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра, а также на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции страны. Решения по этим вопросам Президент принимает не позднее чем в двухмесячный срок после официальных консультаций с председателями палат.

Палаты не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, в период решения палатами вопроса о досрочном освобождении или смещении Президента с должности. Не допускается роспуск палат в течение года со дня их первых заседаний.

## **§ 8. Стадии законодательного процесса**

В различных источниках предлагается достаточно много вариантов социальной технологии или алгоритма законодательного процесса. Проанализировав различные подходы, можно выделить следующие основные стадии:

- законодательная инициатива,
- обсуждение законопроекта,
- принятие законопроекта,
- промульгация – утверждение и опубликование закона.

В Республике Беларусь после внесения закона в парламента любой законопроект рассматривается вначале в Палате представителей, а затем в Совете Республики. Рассматриваемые законопроекты проходят два чтения. При рассмотрении законопроекта в первом чтении Палата представителей заслушивает доклад субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, и содоклад головной комиссии. При рассмотрении в первом чтении обсуждаются концепция, структура законопроекта и целесообразность принятия закона. По результатам обсуждения Палата представителей принимает или отклоняет законопроект.

Законопроекту в первом чтении принимается, если за него проголосовало большинство от полного состава депутатов.

После принятия законопроекта в первом чтении Палата представителей передает его на доработку, устанавливает сроки для представления проекта ко второму чтению. По решению Палаты представителей законопроект между первым и вторым чтением может быть вынесен на народное обсуждение.

При рассмотрении проекта закона во втором чтении голосование может проводиться по статьям, главам, разделам или по иным структурным частям законопроекта. Если по нему не имеется замечаний и предложений, Палата представителей может принять решение о голосовании в целом.

В результате второго чтения Палатой представителей может быть принято решение о принятии проекта закона или его отклонении. Законопроект считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь. Проекты программных законов об основных направлениях внутренней и внешней политики страны, о ее военной доктрине считаются принятыми при условии, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава депутатов.

Принятые Палатой представителей законопроекты в течение пяти дней передаются на рассмотрение в Совет Республики. Закон считается одобренным Советом Республики, если за него проголосовало большинство от полного состава Совета Республики, либо если в течение двадцати дней, а при объявлении законопроекта срочным – десяти дней со дня внесения он не был рассмотрен Советом Республики.

При отклонении Советом Республики законопроекта, принятого нижней палатой, Палата представителей рассматривает отклоненный законопроект и может предложить Совету Республики создать на паритетной основе согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий и выработки согласованного текста законопроекта.

Текст законопроекта, выработанный согласительной комиссией, представляется на одобрение Палаты представителей. В этом случае на голосование ставится законопроект в целом. Если согласительной комиссией не принят согласованный текст законопроекта, Президент либо по его поручению Правительство могут потребовать, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение. В этом случае на голосование ставится законопроект в прежней редакции. Закон считается принятым Палатой представителей при условии, что за него проголосовало не менее двух третей от полного состава Палаты представителей.

Если согласительная комиссия не создавалась, данный проект закона направляется на доработку в головную комиссию.

Принятый Палатой закон представляется в десятидневный срок Президенту на подпись. Если Президент его не возвращает на протяжении двух недель, закон считается подписанным. Закон не считается подписанным и не вступает в силу, если он не мог быть возвращен в Парламент в связи с окончанием сессии.

При несогласии с текстом закона Президент Республики Беларусь возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, которая должна рассмотреть

закон с возражениями Президента в срок не позднее тридцати дней в период проведения сессии.

Палата представителей может согласиться с возражениями Президента Республики Беларусь. Решение по данному вопросу считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей.

Палата представителей может принять решение о преодолении возражений Президента Республики Беларусь. В этом случае внесение изменений и дополнений в закон не допускается. Голосование проводится по закону в целом. Закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей депутатов Палаты представителей от полного состава Палаты представителей.

Принятый закон вместе с возражениями Президента Республики Беларусь в пятидневный срок направляются в Совет Республики, который также должен рассмотреть. Закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики. Закон после преодоления Палатой представителей и Советом Республики возражений Президента подписывается Президентом в пятидневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в этот срок.

### ***Законодательная инициатива***

Законодательная инициатива – это право внесения законопроектов в законодательные органы, влекущее за собой обязанность законодательных органов обсудить законопроект и принять по нему определенное решение.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек и реализуется в Палате представителей. Государственные и общественные органы, не обладающие правом законодательной инициативы, или отдельные граждане могут вносить проекты законов в Палату представителей через органы и лиц, являющихся субъектами права законодательной инициативы. Право законодательной инициативы может быть реализовано несколькими субъектами одновременно.

Президент Республики Беларусь обладает преимуществом перед прочими субъектами законодательной инициативы – его законодательные предложения могут быть заявлены в качестве срочных.

Законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, увеличение государственных расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия Президента либо по его поручению – Правительства.

За рубежом, как правило, правом законодательной инициативы наделены лишь депутаты парламента и правительство. Так, согласно Конституции Франции, это право принадлежит премьер–министру и членам Национального собрания. Конституция США – страны, являющейся классическим примером президентской республики, предоставляет право законодательной инициативы исключительно Конгрессу, а точнее, членам обеих его палат – Сената и Палаты представителей, формально лишая президента права внесения законопроектов. Российская Конституция предоставила реальную возможность участия в законодательной

деятельности как главе государства, так и трем ветвям государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной.

Субъект законодательной инициативы не может ограничиться лишь предложением о принятии соответствующего закона, как неоднократно было в белорусском парламенте. Инициатива должна быть оформлена в виде законопроекта. Внесению законопроекта в парламент предшествует достаточно сложная работа: необходимо подготовить текст, отточить формулировки и вписать его в общий контекст действующих законов. По этой причине не обойтись без помощи различных специалистов и всевозможных профильных учреждений. Так, например, разработка законопроектов, вносимых белорусским правительством, как правило, осуществляется министерствами или специальными рабочими группами.

## **§ 9. Фракции парламента**

Представительство в парламентах интересов различных социальных групп, наличие депутатов различных взглядов, ориентиров, подходов к решению той или иной проблемы заставляет парламентариев объединяться в различные фракции. Фракция (от лат. *fractio* — размалывание, раздробление) — организованная группа депутатов, принадлежащих к какой-то общественной структуре или политической партии, имеющих единые профессиональные ориентиры, придерживающихся сходных политических взглядов и проводящих в парламенте единую политическую линию. Депутатские фракции практически во всех парламентах мира имеют право по всем обсуждаемым вопросам высказывать свою точку зрения (причем, как правило, вне очереди), предлагать свои выходы из сложившегося положения, свое решение имеющихся проблем, высказывать свои аргументы и доводы. Они претендуют на представительство в руководящих органах парламента. Именно фракции являются главным проводником различных идей, ценностей, идеалов. Фракционная деятельность позволяет более четко представить коллективные политические позиции, очертить расстановку политических сил, придать дискуссии организованный порядок.

В Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь отмечено, что депутаты для коллективного обсуждения и высказывания мнений по законопроектам и иным вопросам реализации предвыборных программ вправе объединяться в постоянные либо временные депутатские группы. Создание депутатской группы основывается на добровольном волеизъявлении депутатов Палаты представителей. Депутатская группа может быть создана при наличии не менее десяти депутатов Палаты представителей, желающих войти в ее состав. Депутаты Палаты представителей могут свободно входить в депутатские группы и выходить из них. Депутатские группы самостоятельно определяют порядок своей работы. Каждая депутатская группа имеет право на выступление или заявление своего представителя от имени депутатской группы при обсуждении любого вопроса на заседаниях Палаты представителей. Обсуждение вопроса на заседании Палаты представителей не может быть прекращено без предоставления слова руководителю или представителю депутатской группы, настаивающему на

выступлении. Депутатская группа вправе распространять в Палате представителей подготовленные ею материалы.

### *Парламентская система власти*

Основным выражением парламентской системы власти является парламентская республика, которая характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента.

Основополагающий принцип парламентской республики состоит в том, что правительство формируется не главой государства – президентом или монархом, а лидерами партий парламентского большинства и, как правило, из числа депутатов политических партий, обладающих большинством голосов в парламенте. Правительство ответственно перед парламентом, а парламент правомочен выражать ему доверие или недоверие. Если парламент отказывает правительству в доверии, происходит одно из двух: либо правительство уходит в отставку и парламент начинает формировать новое правительство; либо парламент распускается, назначаются его новые выборы, затем новый парламент формирует новое правительство. Решение о том, что именно произойдет, формально принимает глава государства, а фактически – действующий премьер–министр. Таким образом, при парламентской системе правительство находится у власти только до тех пор, пока оно имеет поддержку парламентского большинства. Такая форма правления существует в таких странах, как: [Финляндия](#), [Турция](#), [Германия](#), [Греция](#), [Израиль](#).

Другим важнейшим принципом парламентской системы является то, что главой высшей исполнительной власти по конституции считается премьер–министр, а не глава государства (президент или монарх). Однако премьер–министр – это только «первый среди равных», который принимает политические решения совместно с кабинетом, т.е. на коллегиальной основе. Возглавляя правительство, премьер–министр не является одновременно и главой государства, а поэтому не располагает такими широкими властными полномочиями, как президент при президентской системе. В то же время глава государства (например, президент) не имеет больших властных полномочий. Он обычно избирается не населением, а парламентом или специально образуемой более широкой коллегией, включающей наряду с членами парламента представителей субъектов федерация или представительных региональных органов самоуправления.

Глава государства не руководит правительством, не может давать членам правительства прямых указаний. В парламентской республике президент выступает в качестве своего рода высшего арбитра во взаимоотношениях между различными политическими институтами. В отличие от премьер–министра он воспринимается как внепартийный высший государственный деятель, символизирующий общенациональное единство и гарантию законности действий государственной власти. Кроме того, глава государства представляет свою страну в различного рода протокольных мероприятиях и церемониях. Однако в условиях парламентской системы он не обладает существенными полномочиями при формировании государственной политики. Но при определенных обстоятельствах глава государства может распустить парламент и назначить новые парламентские выборы. В некоторых странах с парламентской формой правления именно глава государства

поручает тому или иному политическому лидеру сформировать правительство. Однако при парламентской системе глава государства фактически не может отменить какое-либо решение парламента и правительства. Единственное, что он может сделать, если он не согласен с каким-то законом или решением правительства, – это не подписать закон и вернуть его на дополнительное рассмотрение парламента или же обратиться в высшие судебные инстанции с просьбой определить конституционность акции кабинета министров.

При парламентской системе правительство находится у власти или уходит в отставку в зависимости от результатов парламентских выборов. Выборы в большинстве стран с парламентской системой проводятся по пропорциональной или смешанной (пропорционально-мажоритарной) избирательным системам. Эти системы предполагают, что депутаты парламента полностью или частично выбираются избирателями в соответствии со списками кандидатов, сформированных партиями.

При однопартийном правительстве премьер-министром, как правило, становится лидер победившей на выборах партии. При коалиционном правительстве премьер-министром становится обычно лидер наиболее влиятельной партии из тех, которые образовали блок парламента большинства.

Если правительство сформировано только из представителей одной партии, которая имеет твердое большинство в парламенте, то она при парламентской системе становится поистине правящей, так как контролирует высшие законодательную и исполнительную власти. По сравнению с однопартийным правительством позиции коалиционного более неустойчивы.

При парламентской системе многие депутаты, занимающие видное положение в своих партиях, становятся одновременно членами кабинета министров. Как правило, премьер-министр остается членом парламента и сохраняет депутатский мандат. Если же на парламентах выборах кто-то из членов кабинета, являющийся одновременно депутатом, проиграл, то он (в том числе и премьер-министр) уходит в отставку и с правительственной должности.

Именно так устроены все классические парламентаские республики (в частности – Германия, Италия). Наглядным примером того, что реальным руководителем в этих государствах является вовсе не глава государства – президент, а руководитель правительства. К примеру, бывшего руководителя правительства Германии – Федерального канцлера Гельмута Коля знают многие, а фамилию президента страны вспомнят далеко не все.

## **Глава 11. Исполнительная власть**

### **§1. Исполнительная власть. Правительство**

#### ***Понятие правительства***

Слово "правительство", казалось бы, понятно каждому человеку и не требует особой расшифровки. Однако дать определение этому понятию непросто, потому что в отличие, скажем, от парламента, который в любой стране представляет собой одно и то же (орган, издающий законы), понятие "правительство" – не однозначно.

Сложность в том, что в разных странах это слово обозначает совсем не равнозначные органы по их властным полномочиям, по способу формирования и по месту в системе государственного механизма. Если взять самый простой смысл этого слова, то правительство – это люди, которые правят страной. Если это определение чуть "приподнять", то правительство – это центральный орган управления государством.

В самом распространенном понимании правительство – это исполнительная власть, это то, что в большинстве стран мира обозначается понятием *совет министров, кабинет министров*.

Однако в ряде стран понятие "правительство" обозначает более высокий уровень управления. Например, английское слово "government" означает весь государственный механизм и включает как исполнительную власть, так и законодательную, и судебную. Правительство – это вся государственная машина, исходя из трактовки этого понятия американцами.

В белорусском, украинском языках есть слова "уряд", "уряд" – которые дословно переводятся как «правительство». На самом деле это тоже более широкое понятие. Это все государственные структуры, которые управляют. Например, в Минске есть Дом Правительства (Дом Урада), в котором одно крыло, по традиции, занимало и занимает собственно правительство (Совет министров), а второе крыло – законодательная власть (парламент). Таким образом слово "правительство" может охватывать и более широкое понятие, чем совет или кабинет министров.

Существуют две модели построения исполнительной власти. Первую предложили американцы при создании Конституции США. В соответствии с ней исполнительную власть возглавляет президент, а все органы этой власти находятся при нем и в его подчинении. Суть второй модели в том, что исполнительная власть более самостоятельна и глава государства не возглавляет эту ветвь власти.

### ***Как называется правительство***

Тот орган, который мы именуем правительством, по-разному называется в каждой отдельно взятой стране. Чаще всего применяются такие стандартные наименования, как Совет Министров (Индия), Совет Министров или правительство (Республика Беларусь, Франция, Куба), просто Правительство (Чехия, Колумбия), Кабинет (Япония). В некоторых странах есть название Государственный Совет (Швеция, Норвегия, Финляндия).

В федеративных государствах правительство носит название для обозначения государственного устройства. Так в ФРГ оно называется Федеральное Правительство, в Швейцарии – Федеральный Совет. Однако чаще всего употребляются термины Совет Министров и Кабинет Министров. Кстати, иногда эти термины употребляются как синонимы, а иногда обозначают неодинаковые понятия. Совет Министров чаще встречается при парламентских формах правления, Кабинет – как правило, при сильном президенте или монархе ("кабинет" как правило, существует "при" главе государства). Но иногда эти понятия применяются в одной стране. Так, например, в Великобритании Правительство – это более широкое понятие. Это около восьмидесяти человек. А внутри правительства есть еще Кабинет – он включает глав наиболее значительных министерств. В него входят

18-20 человек. Это как бы «правительство в правительстве». Иногда в рамках кабинета выделяют еще более узкий внутренний кабинет (3-5 человек): премьер-министр, министр финансов, министр обороны и министр внутренних дел. Ясно, что это самые "важные" министры, пользующиеся наибольшим весом и доверием премьер-министра.

Правительство, кабинет, совет министров – это всегда некая коллегия, которая определяет важнейшие векторы политики. Даже в президентской республике, где президент олицетворяет исполнительную власть, есть реальное правительство, однако оно может обозначаться каким-то служебным словом, не совпадающим с официальным наименованием. Так, например, в США президент имеет кабинет, который состоит из 10-11 министров.

То, что понимается под правительством в нашем, европейском, смысле слова, в США называется администрацией президента. В администрацию входят министры и другие государственные служащие. В основном это лица из окружения президента: Советник по национальной безопасности, Глава Белого Дома, главы специальных служб, помощники по экономике, по связям с иностранными государствами и т.д. Администрация – это круг людей, которые вырабатывают политику, помогают президенту принимать решения. Именно слово "администрация" заменяет американцам привычное нам понятие правительство.

В Республике Беларусь Администрация Президента существует при Президенте и не заменяет Правительство. Это конституционный орган государственного управления, обеспечивающий деятельность Президента.

### ***Исполнительная власть в Республике Беларусь***

По Конституции БССР 1978 года Совет Министров БССР – Правительство БССР являлось высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти. Возглавлял Правительство Председатель Совета Министров. Он входил в советскую триаду власти: Первый Секретарь Коммунистической партии Белоруссии (в масштабе Союза ССР – Генеральный Секретарь КПСС), Председатель Президиума Верховного Совета и Председатель Правительства. После распада Советского Союза данная триада перестала существовать. Коммунистическая партия перестала быть ведущей «ветвью власти».

После обретения независимости в Республике Беларусь была принята Конституция 1994 года. В Республике появился новый государственный орган – должность Президента. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года закрепила положение о том, что Президент Республики Беларусь является главой государства и исполнительной власти (ст. 95). Для реализации полномочий исполнительной власти при Президенте создавался Кабинет Министров Республики Беларусь. Можно сказать, что в данном случае в значительной мере была использована американская модель исполнительной власти.

Однако, вскоре выяснилось, что данная модель не вполне отвечает белорусской действительности. 24 ноября 1996 года на всенародном референдуме была принята новая редакция Конституции Республики Беларусь. В настоящее время Президент не является главой исполнительной власти. Он занял

самостоятельное место – Главы государства и гаранта Конституции, то есть, эта модель более близка к европейским традициям.

В настоящее время исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – *центральный орган государственного управления*. Согласно статье 106 Конституции Республики Беларусь, Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь. Правительство возглавляется Премьер-министром. Согласно статье 107, Правительство Республики Беларусь руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти; разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по ее реализации. (Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004г.).

### ***Правительственная власть***

Говоря о правительстве, как правило, имеют в виду государственный коллегиальный орган, при помощи которого осуществляется повседневное текущее руководство внутренней и внешней политикой. Очевидно, именно в силу некоторой неопределенности термина "правительство", в английском языке чаще употребляется более конкретный для них термин – исполнительная или правительственная власть. Такие обозначения отграничивают функции совета министров, кабинета министров от функций других ветвей власти, от других звеньев государственного механизма, и позволяют изучать их в рамках их собственных полномочий и возможностей.

Итак, в наиболее распространенном понимании *правительство – это коллегиальный орган универсальной компетенции, который осуществляет исполнительную и распорядительную власть в стране*.

Заметим сразу же, что такое определение касается парламентских форм правления, а к президентским республикам или к дуалистическим и абсолютным монархиям вряд ли относится. Дело в том, что так называемый кабинет при президенте США не является коллегиальным органом, поскольку решения на собрании членов кабинета принимаются не большинством голосов, не коллегией, а главой государства.

Таким образом, под термином "правительство" говоря военным языком, подразумевается некий штаб, который решает оперативные вопросы страны. Он координирует различные направления властной деятельности, управляет самыми разными отраслями жизни: оборона, охрана общественного порядка, иностранные дела, экономика, образование, культура и т.д.

## **§2. Виды правительств**

Под видами правительств понимают, чаще всего, их различие по партийному составу. В зарубежных странах бывают партийные и беспартийные правительства.

### ***Правительства партийные и беспартийные***

Партийные правительства бывают *однопартийными* и *многопартийными* (коалиционными). Однопартийные правительства, как правило, бывают либо в странах с парламентскими формами правления, где какая-либо из партий обладает доминирующим большинством в парламенте (например, Австралия), а также в президентских республиках, где министрами, членами кабинета, членами администрации становятся сторонники и члены той партии, которую возглавляет президент. Во втором случае, с достаточной степенью условности, правительство принято называть однопартийным, хотя там принадлежность к партии иной раз достаточно символическая.

*Многопартийные (коалиционные) правительства* создаются в тех странах, где ни одна из политических партий не имеет значительного перевеса в парламенте, абсолютного большинства. Коалиционные правительства чаще всего встречаются в Западной Европе. (Это ФРГ, Италия, Нидерланды, Бельгия и т.д.) Коалиционное правительство создается на основе договора партийных фракций по следующему принципу: парламентская партийная фракция, которая имеет наибольшее число мест в парламенте, назначает своего представителя на пост премьер-министра и еще на несколько ключевых должностей. Фракция, которая имеет меньше мест, обычно занимает посты менее значительные – министр финансов, народного образования и т.д. Самые небольшие фракции обычно занимают второстепенные министерские должности. Хотя это не догма, и бывает, что маленькая партия добивается большой должности, потому что без поддержки этой партии коалиция не получается.

Так называемые *беспартийные правительства* бывают трех видов. Первый вид – это беспартийные правительства, которые характерны для стран с абсолютной монархией (Ближний Восток), где вообще отсутствуют политические партии. Это естественная беспартийность как государства, так и правительства. Такие беспартийные правительства существуют в Саудовской Аравии, в Объединенных Арабских Эмиратах, в государстве Оман, Катар и т.д.

### ***Правительство чиновников***

Второй вариант беспартийного правительства – это, как правило, правительство, которое создается во время кризисной ситуации. Их еще называют переходными правительствами, "деловыми", "служебными", "правительствами чиновников"; иногда – "рабочими правительствами". (Чаще всего говорят о правительстве чиновников.) Беспартийное правительство образуется тогда, когда партийные фракции не могут договориться, и коалиция никак не складывается. Тогда роль министров выполняют постоянные заместители министров. В ряде стран есть такая должность. Лица, замещающие ее, не меняются в зависимости от того, приходят ли новые министры или уходят. Постоянные заместители министров обязаны быть беспартийными и осуществлять преемственность и традицию власти. Вот эти постоянные чиновники и образуют беспартийные правительства. Правда, нужно сказать, что такие правительства не принимают значительных и важных решений, а занимаются лишь текущим управлением страной. Эти ситуации встречались в скандинавских странах (Финляндии, Норвегии), а в Голландии в 1977

году почти полгода был такой служебный кабинет, поскольку голландцы очень долго не могли образовать правительственную коалицию.

*Правительство чиновников, или служебное правительство,* кроме названных стран, в последние годы отмечалось также в Португалии, Италии, Марокко. Возможность образования такого типа правительства предусмотрена даже в некоторых конституциях. Например, конституция Болгарии 1991 года предусматривает возможность создания такого правительства, если парламентские фракции не могут достигнуть согласия и образовать коалиционное правительство (ст. 99 пункт 5).

Третий вариант беспартийного правительства, в отличие от первых двух, – беспартийные правительства могут образовываться при диктаторских режимах, когда все политические партии находятся под запретом, а правительство образуется военными из состава командиров дивизий, полков и т.д. Можно добавить, что при диктаторских режимах не может быть и однопартийного правительства, скажем, британского образца, поскольку эта единственная партия при диктатуре представляет просто группу сторонников диктатора. Это совсем не партия, она лишь имеет некое название и может считаться партией только в представлении. Правительство, составленное из членов этой псевдо-партии, будет на самом деле военной хунтой.

### ***Правительства большинства и меньшинства***

В зависимости от поддержки правительства парламентом выделяют еще два типа правительства: правительство большинства и правительство меньшинства. Наиболее распространенным вариантом является правительство большинства, т.е. такое, которое опирается на поддержку партийных фракций. Эти фракции образуют коалицию. Правительство большинства – очень часто встречающееся явление.

*Правительство меньшинства* может образовываться либо фракцией, либо коалицией, которые не опираются на большинство. Чем же объяснить существование правительства меньшинства? Чаще всего это результат каких-то политических столкновений, конфликтов и политических игр. Партии, которые могли бы образовать большинство, не могут договориться и не хотят друг с другом объединяться. Но поскольку должна быть какая-то правительственная власть, они уступают лидерство своим политическим соперникам и обещают им какое-то время не вмешиваться в их деятельность и не голосовать против. Правительство меньшинства существует обычно непродолжительное время, пока не возникнет новый конфликт и, как правило, такая ситуация заканчивается роспуском парламента и назначением новых выборов. Правительство меньшинства – очень неустойчивое правительство, и образуется оно в кризисной ситуации. Такие правительства также могут называться служебными, временными, переходными. В разных странах это могут быть разные наименования. Чаще всего они именуются служебными или временными правительствами. Это не одно и то же, что правительство чиновников, потому что правительство чиновников – это абсолютно нейтральные люди, возглавляющие министерства и ведомства, а правительство меньшинства означает, что министрами являются партийные деятели, которые не имеют абсолютной поддержки парламента.

Правительства меньшинства образовывались в скандинавских странах (Дании, Швеции), были такие случаи в Индии и других странах.

Встречается еще понятие "*правительство национального единства*". Под таким названием выступает правительство, которое образовано в кризисной ситуации, в послевоенный или послереволюционный период, чтобы объединить все ведущие политические партии и политические силы. Есть существенная разница между коалиционным правительством и правительством национального единства, потому что в правительство национального единства могут входить партии, являющиеся политическими противниками. Они объединяются на определенный период ради блага страны. Скажем, в Великобритании несколько раз создавались такие правительства, которые были созданы политическими противниками в лице консерваторов, лейбористов и либералов. Такие правительства иногда образовывались и в других странах – Бельгии, Греции, Ливане. Цель таких правительств – преодоление тяжелого положения в экономике либо объединение всех сил для отражения внешнего врага и т.д. Граждане должны видеть, что все силы объединены для преодоления какой-то общей опасности для всей страны.

### **§3. Порядок образования (формирования) правительства**

#### *Два способа формирования*

Порядок формирования правительства, как правило, определяется формой правления государства. Можно выделить два основных способа образования правительства: парламентский способ и внепарламентский способ.

*Парламентский способ образования правительства* имеет несколько разновидностей. Наиболее известна английская модель, по которой лидер партии, победившей на выборах, образует правительство. Уточним, что это может быть не обязательно лидер партии. Это может быть лидер коалиции, блока. В любом случае, есть некий государственный деятель общегосударственного масштаба, который опирается на большинство в парламенте.

Такой лидер формально назначается главой государства (либо монархом, либо президентом), он формирует состав правительства и представляет его и программу деятельности для утверждения парламентом. После утверждения парламентом глава государства издает или подписывает формальный акт о назначении премьер-министра. Иногда глава государства таких актов не издает, и правительство приступает к работе непосредственно после утверждения его парламентом и издания об этом обычного парламентского постановления.

Такой вариант, кроме Великобритании, характерен для стран, которые были под влиянием англосаксонской правовой системы, входили в состав Британского Содружества Наций либо были ее территориями (колониями, доминионами) Канада, Австралия, Новая Зеландия, Индия, Малайзия и ряд других стран.

Если же ни одна партия не располагает большинством в парламенте, то ситуация усложняется. В таком случае глава государства проводит консультации с лидерами партийных фракций и пытается выяснить, возможно ли образование коалиции и кто из руководителей фракции может возглавить либо организовать вокруг себя эту коалицию.

В Республике Беларусь Премьер-министр назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Палаты Представителей. Решение о даче согласия на назначение Премьер-министра принимается Палатой представителей тайным голосованием при помощи бюллетеней. Данное решение оформляется специальным постановлением. Данный способ можно считать процедурой вынесения вотума доверия, т.к. без такого согласия Премьер-министр не может занять должность. Эта модель практически совпадает с французским способом назначения Премьер-министра.

### ***Форматор и информатор***

В некоторых странах (Голландия, Бельгия, Дания) перед такими переговорами назначается не премьер-министр, а специальная государственная фигура – форматор. Кстати, надо выделить два редких термина: "*форматор*" и "*информатор*". Форматор – это такое ответственное лицо, которому глава государства поручает определить потенциальных членов правительства и лиц, которые могли бы возглавить правительство. Это лицо, которое от имени главы государства ведет переговоры с политическими деятелями и занимается организационной работой по поводу будущих членов правительства. Если форматор может договориться с лидерами фракций, может заручиться их поддержкой, он составляет список поддерживающих его фракций. В случае успеха такой миссии форматор, как правило, становится главой правительства – премьер-министром. Однако бывает, что и не становится, а приводит к власти другого. Так, например, в Бельгии в 1982 году была сложная политическая ситуация и сменилось четыре форматора, прежде чем М. Мартенс, в конце концов, смог предоставить королю список реального правительства и стал премьер-министром.

Другая временная государственная должность – информатор. Информатор – лицо, которое проводит консультации, встречается с разными политическими силами и подбирает будущего форматора. Информатором, как правило, становится премьер-министр, который собирается уйти в отставку, либо какой-то политический деятель, который не претендует на должность главы правительства, а занимается этой работой для блага государства. В основном такие своеобразные должности, как форматор и информатор применяются в скандинавских странах – Дании, Норвегии, Бельгии.

В ряде стран при образовании правительства всегда применяется процедура, сутью которой является формальное избрание парламентом главы правительства. То есть, определенное лицо, конкретный политический деятель представляется и предлагается парламенту в качестве главы правительства, а парламент голосует за это лицо. Система санкции парламента и одобрения кандидатуры парламентом применяется в ФРГ, Японии, Швеции и др. В ФРГ кандидат на должность канцлера формально предлагается президентом, но президент не имеет права выбора. Он предлагает то лицо, которое ему представляется руководителями фракций. Обычно фракции заранее договариваются и после неформального подсчета голосов (после того, как они уверены, что предложенное лицо будет избрано) они предлагают данную кандидатуру президенту. Президент вносит такое предложение в Бундестаг,

а Бундестаг голосует за это лицо. В ФРГ для избрания канцлера требуется одобрение только нижней палаты.

В некоторых странах требуется одобрение обеих палат. В Японии, к примеру, нужно, чтобы обе палаты поддержали кандидатуру премьер-министра. Если есть разногласия, то мнение нижней палаты считается решающим.

В Швеции своеобразный способ голосования за утверждение премьер-министра членами парламента (Ригсдага). Там избранным считается кандидат, против которого не проголосовало большинство. В литературе отмечен любопытный случай, когда в октябре 1968 года было сформировано правительство, которое располагало поддержкой лишь 10% депутатов. Одновременно с избранием правительства был избран его глава – У.Ульстон – голосами всего лишь 39 депутатов (представителей его партии). Против него проголосовало 72 депутата, остальные воздержались. И поскольку 72 депутата, проголосовавшие против Ульстона, естественно, не составляли абсолютного большинства, он стал премьер-министром и некоторое время исполнял эти обязанности.

### ***Вотум доверия***

В ряде стран для того, чтобы приступить к исполнению обязанностей и стать законным и легитимным правительством, оно должно получить поддержку парламентского большинства. Поддержка оформляется в виде вотума доверия составу правительства, лидеру правительства и программе правительства. Такая модель, когда необходимо получить вотум доверия, называется "*позитивный парламентаризм*" и применяется в Греции, Италии, Польше, Турции и др.

На получение такой парламентской поддержки выделяется определенное время. Иногда правительство приступает сразу к выполнению своих функций, но затем в течение определенного срока должно получить вотум доверия. В Италии это 10 дней, в Чехии – 30 дней. Если в течение этого времени поддержка не получена, значит, правительство не становится законным органом и уходит в отставку.

Согласно Конституции Республики Беларусь, Премьер-министр может поставить вопрос о доверии правительству по представленной им программе или по конкретному поводу (п.5 ст.106). Если такого доверия он не получит, значит, был вынесен вотум недоверия.

### ***Вотум недоверия***

В других странах Европы применяется принцип так называемого "*негативного парламентаризма*". Это означает, что правительство не должно получать вотума доверия, а действует после формирования до тех пор, пока не будет предъявлен вотум недоверия. Считается, что правительству доверяют до тех пор, пока специально не проголосуют о недоверии. Такая система существует в Дании, Голландии, Норвегии. Там правительство сразу приступает к исполнению своих функций после утверждения главой государства (монархом). При такой ситуации возможно и существование правительства меньшинства. Оно будет действовать до тех пор, пока большинство не решит его сместить.

Чаще всего правительство формируется следующим образом. Предлагается кандидатура на должность главы правительства, и если эта кандидатура

поддерживается членами парламента, то глава правительства предлагает список членов своего правительства. Обычно этот список утверждается целиком или вообще не утверждается, а считается, что это право премьер-министра.

В некоторых странах встречается практика, когда все члены правительства избираются парламентом. Примером такого рода является Швейцария. Правда, там правительство (Федеральный Совет) состоит всего из 7 человек. Все эти 7 человек избираются на совместном заседании обеих палат Федерального собрания.

Следует отметить, что эти процедурные различия и варианты в порядке формирования правительства в парламентских республиках и монархиях, конечно, имеют юридическое значение, но они не определяют ни состав, ни программу, ни направление деятельности правительства, потому что главная роль в формировании правительства в этих странах принадлежит политическим партиям, избирательным блокам, объединениям, которые обладают парламентским большинством. Поэтому, как правило, если партии договариваются, то вопрос о составе правительства решается заранее, и все процедуры будут носить формальный характер.

Прямой вотум недоверия предусмотрен белорусской Конституцией, т.к. Палата представителей может выразить вотум недоверия Правительству (п.7 ст.97). Правда, такая процедура не может быть применена в течение года после одобрения деятельности правительства.

### ***Смешанная форма***

Достаточно своеобразная специфика существует в тех странах, где смешанная форма правления. Во Франции, к примеру, по конституции 1958 года премьер-министр, а по представлению премьер-министра – члены правительства, назначаются президентом. До 1986 года, поскольку было совпадение парламентского большинства и партийной принадлежности главы государства, каких-то коллизий не возникало. Скажем, президент Де Голль возглавлял партию Объединения в поддержку республики, которая имела большинство в парламенте, поэтому Де Голль назначал нужное ему лицо премьер-министром. То же было во времена президентов Валери Жискар Д'Эстена и Жоржа Помпиду. Однако в марте 1986 года сложилась ситуация, когда президент Франсуа Миттеран, социалист, столкнулся с парламентским большинством, которое его не поддерживало. В этих условиях он был вынужден назначать не то лицо, которое ему подходило по политическим и прочим условиям, а то лицо, которое пользовалось поддержкой парламента. И хотя выбор нового президента стал ограничен, он все-таки влиял на назначение премьер-министра и некоторых министров путем отклонения некоторых кандидатов (на посты министров иностранных дел и обороны). В любом случае он был вынужден как бы мириться с фигурой премьер-министра. Этой фигурой был Жак Ширак. А политическое существование президента и премьер-министра, принадлежащих к разным политическим силам, получило во Франции забавное наименование – "сожительство".

### *Президентский вариант*

В президентских республиках глава государства сам является главным обладателем исполнительной (правительственной) власти. В президентских республиках президент назначает и увольняет членов кабинета или правительства. В США формально действует формула, что назначение членов кабинета производится по совету и с согласия Сената. Однако случаи отказа Сената в утверждении предложенных президентом кандидатур встречаются очень редко – лишь в тех случаях, когда против предложенного президентом кандидата есть какой-то негативный материал, о котором президент не знал. Тогда президент сам, как правило, не упорствует и снимает кандидатуру. Если никаких обоснованных возражений не приводится, то назначения утверждаются почти формально. Назначения правительства, аналогичные американскому, проводятся в большинстве латиноамериканских стран – Чили, Уругвае и ряде других. В большинстве развивающихся стран право назначения и увольнения членов правительства также принадлежит главе государства, который является одновременно и главой правительства (Кения, Малави, Заир и др.).

### *Специальные требования*

В некоторых странах к лицам, которые претендуют на должность членов правительства, предъявляются специальные требования. Например, в Великобритании, хотя формально нет закона, который обязывал бы министра быть членом парламента, на практике членом правительства может быть только депутат нижней палаты парламента – Палаты Общин. Это связано с многовековой традицией, и ссылки при этом приводятся на то обстоятельство, что министры несут ответственность перед парламентом, они обязаны отвечать на вопросы членов парламента и объяснять свои действия. Считается, что для этого они должны быть членами парламента.

В некоторых странах министры могут быть, но не обязаны быть депутатами. Наличие депутатского мандата не препятствует быть министром (Испания, Финляндия и др.).

В конституции Японии записано, что большинство министров должны быть членами парламента (ст. 68).

В некоторых странах, наоборот, существует запрет на парламентскую деятельность для министров. В соответствии с французской конституцией деятельность членов правительства несовместима с любой деятельностью профессионального представительства общенационального характера (ст. 23). То есть французский министр не может быть депутатом, и если его назначают на должность министра, он должен сложить свой депутатский мандат.

В некоторых случаях вообще ограничивается любая иная деятельность для членов правительства. Основной закон ФРГ предусматривает, что глава государства (федеральный канцлер или федеральный министр) не могут занимать никакие иные оплачиваемые должности и даже входить в состав наблюдательного совета предприятия без согласия Бундестага.

Некоторые конституции содержат особые требования к лицам, которые претендуют на должность члена правительства. Например, к числу таких особых

требований относится то, чтобы министры исповедовали господствующую религию (это присуще исламским странам). В некоторых конституциях предусматривается, что будущий министр должен отличаться особыми моральными качествами и был уроженцем страны. Такие требования записаны в законодательстве Финляндии. В некоторых конституциях закрепляется, что министры должны иметь особую компетенцию, опыт, образование и т.д.

В некоторых странах при формировании правительства, особенно в странах с многонациональным составом населения, учитываются географические, этнические и религиозные факторы. В Индии, по многолетней традиции, в совете министров должны быть представлены разные штаты страны и религиозные общины, чтобы правительство не было моноэтничным и не представляло одну религию. Выходцы из крупных штатов обязательно возглавляют несколько важных министерств. Всегда, например, представлен в правительстве штат Уттар-Прадеш, Западная Бенгалия и т.д.

Нечто похожее существует в Канаде, где есть две основные языковые группы (английская и французская), поэтому в Канаде не может быть такого правительства, где бы были представлены только англоязычные граждане страны. Обязательно будет представлено несколько франкофонов (лиц французского происхождения). Более того, в Канаде просматривается довольно интересная ситуация – в последнее время премьер-министр, ведущее лицо страны, представлял франко-канадцев (например, Пьер Трюдо). Кстати говоря, в Канаде также заботятся о том, чтобы в правительстве были представлены канадцы ирландского и шотландского происхождения, представители нескольких крупных городов страны, т.е. чтобы не было представительства какой-то одной группы граждан (например, англосаксы протестантского вероисповедания). Там всегда есть представители нескольких этнических групп и религий.

#### **§4. Состав и структура правительства**

##### ***Кто входит в правительство***

На вопрос о том, кто входит в состав правительства, проще всего ответить: в состав правительства входят министры. Иначе говоря, правительство состоит из министров. Однако в состав правительства, кроме главы правительства и министров (которые обычно возглавляют министерства или правительственные департаменты), входят еще такие должностные лица, как государственные министры, министры без портфеля, статс-секретари; иногда – младшие министры и парламентские секретари. Терминология довольно разнообразная. Принято считать, что главной фигурой в правительстве (естественно, помимо Премьера) является министр. Министр – это основное составляющее правительства.

В некоторых странах должность "государственного министра" считается более значительной, чем просто министра. Это особо важный министр (Франция и Португалия). В других странах определение "государственный" считается понижающим эту должность. В Великобритании сочетание "государственный министр" на практике обозначает должность заместителя министра. Так, например, в Великобритании есть министр обороны, и может быть три, четыре, пять

государственных министров обороны. Эти лица фактически являются заместителями министра. В Японии все члены правительства называются государственными министрами.

Как правило, одно лицо (один министр) возглавляет министерство. Хотя есть такие редкие случаи, что во главе министерства стоят сразу два или более министра (таким своеобразием отличается Финляндия). Гораздо чаще встречаются такие варианты, когда есть министр, но наряду с министром назначается государственный министр, либо статс-секретарь, который либо является заместителем министра, либо ведает определенным участком работы. Иногда бывают министры или статс-секретари при президенте либо премьер-министре. В общем-то, это помощники главы государства или премьер-министра, но для того, чтобы у них был высокий государственный ранг, чтобы они принимались соответственно этому рангу другими государственными служащими и при поездках за границу, чтобы они могли получать более высокое жалование, им присваиваются такие звания.

"Парламентский секретарь" включается в состав правительства Великобритании. Такое наименование носит государственный чиновник, который занимается поддержанием контактов и связей с парламентом. Уже в названии обозначается, чем должен заниматься этот член правительства.

### ***Глава правительства***

Как мы отметили выше, в абсолютных и дуалистических монархиях и президентских республиках фактическим главой правительства и главой исполнительной власти является глава государства (монарх либо президент), поэтому там должность главы правительства часто отсутствует.

В парламентных и смешанных республиках и парламентных монархиях всегда имеется должность главы правительства. Глава правительства в разных странах называется по-разному. Самое популярное наименование – это либо премьер-министр (это французский термин), либо первый министр. (Англичане употребляют слово *prime minister* – первый министр). Кроме этого, есть такие названия, как Председатель совета министров (Италия), Председатель правительства (Испания и Чехия). В некоторых странах главу правительства называют Министр-председатель. В немецких землях (субъектах федерации) то, что мы называем Премьер-министр, называется Министр-президент.

Употребляются также национальные названия. Например, в Германии и Австрии глава правительства называется Федеральный канцлер или просто Канцлер. В Ирландии, хотя там все говорят по-английски, сохранены ирландские названия некоторых должностей и органов. Там по традиции парламент именуется Дойл, а премьер-министр – Тишок.

### ***Реальная и фактическая роль главы правительства***

При парламентной форме правления роль и значение главы правительства очень велики. Формально являясь главой исполнительной власти, на практике глава правительства выполняет все полномочия главы государства. Во всяком случае, он определяет внутреннюю и внешнюю политику государства и реализует ее на практике.

Место и роль главы правительства очень часто закрепляются также и в конституции. Например, Основной закон ФРГ предусматривает, что федеральный канцлер устанавливает основные направления политики и несет за это ответственность (ст. 65). В Италии Премьер-министр должен руководить политикой правительства и нести за нее ответственность (ст. 95 Конституции). Полномочия главы государства при этих формах правления очень велики. Часто глава правительства возглавляет какую-то партию и, стало быть, одновременно является лидером правящей партии. Важные политические решения глава правительства принимает, как правило, единолично либо после консультации с главами других ветвей власти. Естественно, что полномочия главы правительства, когда он опирается на правительственное большинство, гораздо шире, чем в том случае, когда он руководит коалиционным правительством. Существование в рамках коалиции всегда менее удобно: приходится делить свои полномочия и согласовывать свои действия с лидерами других партий и политических течений.

Формально название должности главы правительства в большинстве стран звучит как «первый министр». Первоначально это действительно был старший (первый) министр (к примеру, при королевском правительстве), который помогал монарху осуществлять власть в стране. Постепенно, с оттеснением абсолютной власти фигура премьер-министра стала совершенно особенной. Эта фигура в парламентских монархиях и республиках играет лидирующую роль.

В президентских республиках должность Премьер-министра или отсутствует (США) или является не очень значительной по сравнению с президентом (Египет).

В большинстве стран глава правительства подбирает членов правительства, составляет их список. С его подачи они утверждаются на своих должностях. По желанию и по велению главы правительства члены правительства могут быть отправлены в отставку. Надо отметить, что формально члены правительства практически всегда назначаются и смещаются главой государства. Только в парламентской республике (монархии) это действительно формальность, а в президентской – абсолютная реальность.

### ***Полномочия главы правительства***

Как правило, если прекращаются полномочия главы правительства, то это означает прекращение полномочий и всего правительства. Полномочия и реальная власть премьер-министров в парламентских республиках (ФРГ, Италия), парламентской монархии (Великобритания) очень велики. Премьер-министры издают и подписывают правительственные указы, они реально осуществляют большинство полномочий, которые формально принадлежат главе государства, включая право досрочного роспуска парламента. Сложившаяся практика сводится к тому, что премьер-министр реально руководит и внутренней жизнью государства, и внешними проблемами, хотя, естественно, существуют должности министров внутренних дел, иностранных дел и т.д.

Объем полномочий ряда глав правительств настолько велик, что в некоторых случаях зарубежные ученые именуют таких премьер-министров некоронованными монархами. Наиболее сильная фигура премьер-министра, очевидно, в Великобритании. Там премьер-министр единолично назначает, перемещает,

отзывает членов правительства и руководит их деятельностью. Он полностью формирует все правительство – и кабинет, и узкий состав кабинета, – определяет порядок работы и формулирует окончательные решения своего правительства. Заседания кабинета являются закрытыми, члены кабинета не имеют права разглашать те сведения, которые им стали известны. Мнение даже большинства членов кабинета не обязательно для премьер-министра. А если член правительства не согласен с мнением премьера, у него есть только один способ выразить свое несогласие – уйти в отставку.

Главы правительства в таких монархиях и республиках, где существуют парламентские формы, по объему своих полномочий и фактическому положению мало отличаются от таких "сильных" президентов, как президент США или президент Франции. К числу очень влиятельных и сильных глав правительств можно также отнести премьер-министров Японии, Австрии (канцлер), Канады, Австралии, Португалии и ряда других стран.

Следует также отметить, что в последнее время наблюдается такое явление, что при правительстве, при главе правительства, создается особый аппарат, ведающий делами главы государства. Руководитель этого аппарата часто имеет ранг министра. В Великобритании важным органом является личный секретариат Премьер-министра. (Есть также специальный секретариат кабинета). Во Франции при Премьер-министре есть гражданский и военный кабинеты. Это специальные структуры внутри правительства. В Германии есть ведомство Федерального канцлера, оно возглавляется государственным чиновником в ранге министра. Это ведомство разрабатывает рекомендации для правительства и для его главы, готовит проекты законов и правительственных постановлений. Есть аналогичные структуры и в других странах. Например, в Испании есть специальный закон, который предусматривает создание вспомогательных органов для правительства. Это – государственный секретариат по отношениям с парламентом, секретариат по законодательству, генеральный секретариат и т.д.

### ***Министр без портфеля***

"Министры без портфеля" – это такие должностные лица, которые могут заниматься разными видами деятельности. Так, например, это может быть лицо, выполняющее поручения главы правительства. Некоторые министры без портфеля занимаются координационной деятельностью и являются иногда вице-премьерами, курируют несколько министерств. Иногда такая должность "маскирует" основное занятие данного должностного лица. Например, правительство не желает оглашать круг обязанностей данного министра, назначает его министром без портфеля, а этот министр может заниматься руководством, к примеру, атомной промышленностью или делами вооружения.

В некоторых странах предусмотрена должность заместителя премьер-министра, а в некоторых странах заместителей нет. Там премьер-министр – это единовластная фигура. Конституция ФРГ предусматривает, что канцлер может иметь заместителя, но на практике заместителем становится министр иностранных дел. Он считается вторым по важности министром.

В некоторых странах в конституции записано строго лимитированное число и виды министерств и министров. Превысить этот лимит нельзя. Например, США и Швейцария предусматривают определенное количество этих структурных единиц. В США 12 министерств (департаментов). Самое последнее было создано в 1977 году – министерство энергетики. Первоначально при образовании США их было всего три (Госдепартамент, т.е. Министерство иностранных дел, Министерство обороны и Министерство финансов).

В некоторых странах нет никакого перечня количества министерств и министров, и каждое правительство может образовывать разные министерства. Конечно, какой-то основной блок остается, но возможны варианты.

Перечень основных министерств в большинстве случаев не содержится в Конституции, а находится в специальных законах либо иногда даже в актах главы государства.

Правительство может влиять на численность своего состава, поскольку, помимо членов правительства и основных министров, премьер может назначать государственных министров или статс-секретарей, которые будут выполнять министерские обязанности. Например, в Японии Премьер-министр может лично назначить до 20 государственных министров.

В некоторых странах устанавливается минимальное число членов правительства, в некоторых – максимальное. В некоторых – и то, и другое. Например, в Ирландии закреплено, что в состав правительства могут входить от 7 до 15 министров.

### *Традиции названий*

В большинстве стран употребляются привычные для всех наименования – министр, премьер-министр или глава совета министров – но в некоторых странах, где велико значение традиций, используются старинные наименования. Например, отдельные члены правительства Великобритании имеют названия такие же, как и 200 или 300 лет назад.

Мы читаем в газете "министр финансов Великобритании", но официально эта должность именуется Канцлер казначейства. Лорд-канцлер – это глава верхней палаты (Палаты Лордов) одновременно является главой судебной власти. Есть Первый лорд адмиралтейства (военно-морской министр). Есть такие наименования, как Лорд хранитель печати, Канцлер герцогства Ланкастерского (это министры без портфеля, которые выполняют поручения премьер-министра).

Мы говорим "Министр обороны США", "Министр финансов США", "Министр труда США", но все министры США именуется на самом деле секретарями, а министерства – департаментами. Единственная непереводаемая должность – это так называемый Госсекретарь. Госсекретарь США, по европейскому стандарту – это Министр иностранных дел.

## **§5. Порядок деятельности правительства**

В президентских республиках и в абсолютных и дуалистических монархиях заседания правительства проводятся по усмотрению главы государства, который

одновременно руководит правительством. Обычно такие заседания проводятся регулярно, но различаются официальные (формальные) заседания и рабочие заседания. На официальных заседаниях, которые проводятся, скажем, один раз в неделю, в основном подписываются и решаются заранее подготовленные дела. Рабочие заседания проводятся по мере необходимости.

Формой работы является не столько коллегиальная выработка решения, сколько собрание членов кабинета с целью помощи главе государства (главе правительства) принять важное решение, которое он затем формулирует. В таких заседаниях принимают участие, помимо членов кабинета, официальных министров и секретарей департаментов, и помощники главы государства, и важные государственные служащие. Решение всегда принимается главой государства или главой исполнительной власти. Поэтому важен не ранг участников, а качество принимаемого решения.

В парламентских республиках и монархиях наблюдается большая коллегиальность в работе. Но степень коллегиальности выше, когда существует коалиционное правительство, и в заседаниях участвуют представители нескольких партий. Если существует однопартийное правительство, то коллегиальности, конечно, меньше, поскольку лидер партии принимает на себя бремя ответственности за решения и единолично правит на заседаниях правительства.

### ***Порядок заседаний***

Как правило, в большинстве стран очередные заседания правительства проводятся один раз в неделю. Повестка дня и порядок рассмотрения вопросов определяется, естественно, главой правительства. Вопросы докладываются отдельными министрами, которые отвечают за порученные им отрасли. Если вопрос касается нескольких министерств, то докладывает назначенный главой государства министр или иное лицо, которое координировало подготовительную работу.

Если вопрос хорошо подготовлен, заранее согласованы все позиции, то происходит формальное обсуждение и быстрое принятие решения. По особо сложным вопросам, по которым не было достигнуто предварительного согласия, могут возникнуть дискуссии и споры. Окончательное решение в таких случаях принимает Премьер-министр – глава правительства. На заседаниях правительства ведутся протоколы, этим занимается ответственное должностное лицо – специальный чиновник, например, Генеральный секретарь правительства (во Франции), секретарь кабинета (Великобритания) и т.д. Все протоколы заседаний считаются секретными и никогда не публикуются.

### ***Кто принимает решения***

Как мы уже отметили, окончательные решения в большинстве стран (как в президентской республике, так и в парламентской) принимает глава правительства и, как правило, оно не голосуется. Вопрос на голосование глава правительства может поставить лишь тогда, когда сам сомневается в том или ином варианте решения и ему нужно выяснить мнение членов правительства.

Процедуры заседаний могут различаться по степени важности в зависимости от присутствия тех или иных должностных лиц. Во Франции, если на заседании

Правительства присутствует Президент – это будет Совет Министров. А если Президент не присутствует, а его возглавляет Премьер-министр, то это называется Совет Кабинета, т.е. ранг собрания ниже.

В других странах есть аналогичные заседания. Например, в Норвегии правительство заседает два раза в неделю в форме Кабинета (под председательством главы правительства) и один раз в форме Государственного совета, т.е. ранг повыше (это под председательством Короля).

В парламентских государствах заседания правительства проходят достаточно часто. Они могут проводиться один раз в неделю (Великобритания, Индия, Испания), могут быть два раза в неделю (Япония, Ирландия), иногда – три раза в неделю.

Точно также, как основные вопросы, которые выносятся на рассмотрение парламента, решаются до сессии, так и в большинстве случаев самые важные вопросы решаются не на официальных заседаниях правительства, а до них. В ряде стран в рамках правительства организуются и специальные, более узкие по составу, органы.

### ***Внутренние органы правительства***

Такие специальные (внутренние) правительственные органы чаще всего называются так же, как органы парламента: комиссии и комитеты. Система комитетов правительства встречается в разных странах. Такие комитеты создаются в качестве постоянных или временных, специализированных или универсальных.

Отмечается, что наиболее разработанная система комитетов кабинета работает в Великобритании. Первоначально вспомогательные органы постепенно трансформировались в самостоятельные государственные органы с достаточно серьезной компетенцией и правом выносить решения. Решения этих комитетов имеют почти ту же силу, что и решение кабинета в полном составе.

Самый старейший комитет правительства Великобритании был образован в 1904 году: это Комитет обороны и заморской политики. Ключевые комитеты возглавляет, как правило, сам глава правительства, приглашая туда министров по своему усмотрению или иных должностных лиц. Деятельность этих комитетов не афишируется, иногда даже не признается. Кроме названного комитета в Великобритании существует еще несколько, но их существование держится почти в тайне, поэтому их названия даже не приводятся. В литературе, как правило, пишется, например, что в кабинете Тэтчер было 4 постоянных комитета, в том числе по обороне и внешней политике. Названия трех остальных не указываются.

В ФРГ при федеральном правительстве существует более 10 постоянных комитетов. Они могут называться по-разному, например, федеральный комитет безопасности. Кстати, этот федеральный комитет безопасности, который работает на правах комитета правительства, согласно его регламенту, наделен правом окончательного решения вопросов по кругу проблем, отнесенных к его ведению. Если этим вопросом не занимается другой государственный орган, данный комитет принимает окончательное решение.

Во Франции при правительстве действует Комитет внутренней безопасности. Такого рода органы существуют и внутри других правительств. В некоторых

случаях могут создаваться чрезвычайные комитеты, занимающиеся сверхординарными проблемами. Например, во время вооруженного конфликта между Аргентиной и Великобританией в составе правительства был создан Военный кабинет, который включил Премьер-министра, Министра обороны. Председателя консервативной партии (партия, которая тогда имела большинство в парламенте), Министра иностранных дел, Начальника штаба обороны и Лидера Палаты Общин. Этот военный комитет решал все важные вопросы, связанные с проведением вооруженных действий.

Система комитетов достаточно распространена, и можно отметить только то, что в каждой стране есть своя специфика. В одной стране эти комитеты занимаются вопросами обороны и внутренней безопасности, в другой стране это могут быть иные вопросы. Например, в Индии в рамках правительства существует Комитет по политическим вопросам, внутри которого обсуждаются вопросы внутренней стратегии правительства. Примерно тем же занимается Комитет приоритетов и политики, который существует внутри канадского правительства (его возглавляет Премьер-министр). Отмечается, что несмотря на то, что в ФРГ комитетов достаточно много, они представляют собой как бы малые кабинеты министров, а иногда так и именуется – не комитетами, а кабинетами: экономический кабинет, социальный, финансовый и т.д. Согласно мировой традиции самый важный комитет внутри правительства ФРГ называется Комитет федерального совета по вопросам безопасности.

## **§6. Полномочия (компетенция) правительства**

Практически все авторы, которые пишут о правительстве, отмечают, что правительственные органы исполнительной власти наделены очень широкими полномочиями, широкой компетенцией. Однако существующие конституции, как правило, закрепляют эту компетенцию в самой общей форме и подробно ее не описывают. С одной стороны, это сложившаяся традиция, а с другой стороны, чем менее подробно описание предметов ведения, тем шире можно трактовать эти лаконичные статьи.

Естественно, кроме конституции, существуют конституционные, органические и обычные законы, которые могут более подробно определять полномочия правительства. Но это совсем не обязательно. Правительство, в нормативных актах получает в основном самые общие направления своей деятельности и руководит страной по тому кругу вопросов, которые не отнесены к ведению парламента или других государственных органов. Это наиболее универсальная и распространенная формула компетенции правительства.

Согласно ныне действующей Конституции Республики Беларусь, правительство наделено компетенцией в экономической сфере, в области бюджета и финансов, в области занятости и труда, в социально-культурной сфере, в области окружающей среды, в области обеспечения законности и правопорядка, в области национальной безопасности и обороноспособности, в области внешней политики и др.

Наиболее развернуто перечислялась компетенция правительства в советских конституциях. Поскольку практически все советские конституции, кроме последней 1977 года, содержали перечни министерств, то, глядя на перечень министерств, можно было сказать о компетенции правительства, потому что министры, возглавляющие конкретные министерства (ранее наркоматы) и составляли это правительство.

### ***Важнейшие полномочия правительства***

Сфера исполнительной власти – поле деятельности правительства. Полномочия правительства можно обобщить и сгруппировать. Это полномочия в сфере политического руководства, полномочия в области управления, полномочия правительства в сфере законодательства, внешнеполитические полномочия, чрезвычайные полномочия правительства и иные полномочия.

Что же такое полномочия в сфере *политического руководства*? Правительство во всех странах играет ведущую роль в разработке основного курса страны, то есть в формулировании, планировании и реализации внутренней и внешней политики государства. Кстати, политика государства формулируется не только правительством, но и различными политическими структурами: партиями, союзами и ассоциациями. Но мы знаем, что правительство в большинстве стран мира – это сосредоточение представительства политических сил. Граждане, выбирая депутатов, голосуя за ту или иную партию, фактически этим самым определяют состав правительства. Или, выбирая главу государства, – президента – граждане также выбирают определенный курс страны.

Правительство, являясь правительством при президенте либо будучи образованным парламентом, свой декларируемый курс реализует. Программы правительства могут издаваться в виде толстых трудов и включать подробные росписи по направлениям экономики, строительства, сельского хозяйства и т.д. Они также могут сводиться к нескольким абзацам, сутью которых является смена устоявшихся приоритетов, новые экономические, военные и политические союзы. Иногда программы носят рекламное название. Например, особенно модно это было и есть в Америке. Там провозглашались такие правительственные программы, как "Создание Великого общества", "Программа новых рубежей", "Программа борьбы с бедностью", "Программа новой экономики" и т.д. Президент Шарль де Голль в свое время провозгласил Программу восстановления величия Франции.

Программы правительства могут и не формулироваться в виде броских девизов и формул. Программа – это весь курс, это комплекс мероприятий. И если при помощи определенной программы государство укрепляет экономику, люди улучшают свое благосостояние, то, очевидно, такая программа отвечает потребностям народа, и народ отзывается на такие программы, поддерживает свое правительство и его курс. Если же программы, внешне привлекательные, ведут страну по неверному пути, то граждане перестают поддерживать такие правительства, и они вынуждены уходить в отставку. Так, например, какие бы красивые слова о солидарности, о борьбе за права рабочих ни говорили лейбористы, но программа консерваторов оказалась более привлекательной, потому что при консерваторах, которых много лет возглавляла Маргарет Тэтчер, становилось все

больше частных домовладений, увеличивалось число рабочих мест, а лейбористы ничего более убедительного не могли предложить избирателям.

*Полномочия в сфере управления.* Естественно, это основная группа полномочий, потому что правительство – это главный орган управления, штаб управления всеми делами страны. Правительство осуществляет функции общего универсального управления, реализует свои цели, выдвигаемые в политических программах.

Компетенция правительства в области управления очень широка и охватывает все сферы общественной жизни. Правительство координирует, согласовывает и направляет деятельность всех министерств, поскольку министры входят в состав правительства. Эта функция координации и направления осуществляется как руководителем правительства, так и при помощи выработки коллегиальных решений во время заседаний правительства, при помощи ранее названной комитетской системы – внутренних органов правительства. Такая координация, такая управленческая деятельность реализуется посредством специальных актов, приказов и директив, которые принимаются и распространяются сверху вниз по вертикали.

Правительство в своей работе опирается на административно-чиновничий (иногда его называют – бюрократический) аппарат. Наличие этого аппарата закреплено в ряде конституций. Например, конституция Франции, ст. 20, конституция Японии – ст. 73, конституция Испании ст. 97. Очень часто в учебных курсах и пособиях аппарат, чиновничество изучаются в рамках разделов или глав, посвященных правительству.

Правительство производит назначения на значительное число высших, средних и прочих гражданских и военных должностей. В президентских республиках эту роль осуществляет глава государства, а в парламентских государствах – это реально осуществляет глава правительства, а иногда это оформляется от имени главы государства. Иногда эти функции поделены между главой государства и главой правительства. Наиболее важные решения по назначению государственных служащих безусловно определяются и решаются в правительстве, потому что этот орган имеет большие возможности для отбора претендентов на должности государственных служащих и проверки их деловых и иных качеств.

Правительство обладает правом контроля деятельности практически всех государственных служащих и наказывает за промахи и должностные правонарушения. В ряде стран существует административная юстиция, и действия государственных служащих могут быть обжалованы в административных судах или административных трибуналах. Вообще объем различных управленческих полномочий и функций в современных государствах очень велик, и правительство является координатором всего этого гигантского объема различных управленческих действий, которые осуществляются в каждой стране.

### ***Полномочия в законодательной сфере***

Говоря о полномочиях правительства в законодательной сфере, следует упомянуть два момента. Во-первых, современные правительства имеют

собственную регламентарную власть и издают акты нормативного характера. Во-вторых, они издают делегированные акты, и этим самым оказывают большое влияние на нормативную сферу деятельности государства. Следует также упомянуть, что правительства большинства стран в лице главы правительства обладает правом законодательной инициативы, и этим правом правительство пользуется очень широко. В ряде стран свыше 90 % законопроектов, которые принимаются парламентом, вносятся правительством. Правительство фактически становится основным работодателем для парламента, и парламент "обслуживает" правительство. В большинстве западноевропейских стран дело обстоит именно так. В такой важной сфере, как разработка и принятие бюджета, почти все права принадлежат правительству. Исполнительная власть не только "составляет" бюджет, но имеет много способов "заставить" парламент принять бюджет, даже если у членов парламента есть сомнения по поводу содержания этого финансового документа. Так, например, по французской конституции (ст. 47), если парламента в 70-дневный срок не утверждает финансовый законопроект, то он вводится в действие путем издания акта правительства (ордонанса).

Даже в США, где очень сильна законодательная власть и существует четкое разделение властей и система сдержек и противовесов, администрация (правительство США) разрабатывает самые важные законопроекты, включая государственный бюджет. Представители администрации часто выступают на заседаниях Конгресса, на многочисленных слушаниях и влияют на мнение членов парламента.

В парламентах республиках и монархиях правительства, в лице его главы, в необходимых случаях имеют право созыва чрезвычайной сессии парламента. В ряде стран глава правительства, обратившись к главе государства, может распустить парламента (внеся проект соответствующего акта, который глава государства обязан подписать).

### *Другие полномочия правительства*

Очень важная сфера деятельности правительства – это внешнеполитические полномочия. Внешнеполитические полномочия – сфера как политических, военных союзов, так и экономических связей. Внешняя политика – это одна из самых важных сторон деятельности правительства. В данной сфере полномочия любого правительства очень широки, и правовая регламентация этих полномочий, как правило, отсутствует. Все, чем пожелает заняться правительство в этой сфере, практически может быть осуществлено.

Правительство ведет международные переговоры и, как правило, не спрашивает для этого разрешения у законодательных органов. И не только проводит переговоры, но и подписывает соглашения и договоры. Глава правительства и некоторые другие представители исполнительной власти (министр иностранных дел) имеют право подписывать договоры и соглашения в силу занимаемой должности (*ex officio*), т.е. очень часто даже без наличия специальных мандатов или без предоставления специальных полномочий. Правительство (в лице премьера) не только подписывает международные договоры, но и, если это необходимо, вносит в парламента проекты актов о ратификации договоров.

Во многих странах вносить поправки и добавление в подписанные правительством соглашения запрещается. Хотя формально глава государства практически везде назначает дипломатических представителей, фактически правительство реально подбирает кадры дипломатов и рекомендует конкретных лиц на должности послов и иных дипломатических представителей в зарубежные страны.

К ведению правительства (и реально, и юридически) относятся вопросы войны и мира. В распоряжении правительства находятся вооруженные силы, и министр обороны всегда является членом правительства. Правительство руководит всеми военными делами, обороной страны, принимает решения о мобилизации и т.д.

Естественно, правительство руководит образованием, занимается регулированием проблем здравоохранения, регулированием вопросов сельского хозяйства, охраной общественного порядка – это все обязательные элементы деятельности любого правительства. Конечно, для любого гражданина эти вопросы очень важны.

В последнее время появились такие важные направления в сфере исполнительной власти, как министерство энергетики и руководство охраной окружающей среды. Министерство по защите и охране окружающей среды, министерство экологии – это важные элементы современной правительственной власти.

Чрезвычайные полномочия правительства обычно закрепляются в специальных законах. Суть чрезвычайных полномочий в том, что если возникают какие-то экстраординарные события (внешняя угроза, внутренние конфликты и беспорядки), то правительство может объявить военное положение, чрезвычайное положение и сосредоточить всю полноту власти в своих руках. Мы уже говорили, что наиболее разработанный образец чрезвычайного законодательства – это чрезвычайные законы ФРГ. Часть этого чрезвычайного законодательства содержится даже в Основном законе ФРГ. Это ст. 87-а и раздел 10-а.

Вообще, нормы о чрезвычайном законодательстве предусматривают, что в случае внешней опасности или угрозы конституционному строю правительство может использовать вооруженные силы для борьбы с внешней агрессией или внутренними беспорядками. Функции парламента могут быть приостановлены, действие конституционных прав и свобод также приостанавливается; командование вооруженными силами может быть передано главе правительства или государства. Например, в ФРГ во время чрезвычайного положения руководить страной будет федеральный канцлер – глава правительства.

К числу других полномочий правительства конституция и законы могут относить и иные функции. Например, в некоторых странах не глава государства, а правительство принимает решения об амнистии, о смягчении или отсрочке наказания. В некоторых случаях глава правительства подписывает законы, принятые парламентом: ряд законов скрепляются подписью премьер-министра. Это своего рода контрастация актов не главы государства, а законодательных органов. Такой порядок есть в Японии.

Современные правительства руководят самым широким кругом дел и имеют полномочия в сфере управления экономикой, социальных проблем, в сфере управления культурой. Например, должность министра культуры во Франции очень важна и почетна. Во многих странах существуют ведомства по делам спорта, туризма и т.д. Правительства курируют (контролируют) деятельность средств массовой информации: следят за тем, чтобы не нарушались важнейшие принципы морали, религиозные чувства и права граждан. Так, например, правительство может запрещать порнографию, пропаганду насилия в средствах массовой информации и т.п. Правительственные чиновники наблюдают за этими запретами.

## **ГЛАВА 12. МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ**

Местная власть является важнейшим элементом общественного устройства любого цивилизованного социума. Она представляет собой особую форму организации публичной власти. В ней сочетаются два начала. С одной стороны, она выступает формой общественного самоуправления, регулируемого органами, избираемыми непосредственно самим населением, с другой — она жестко структурирована и выступает в виде государственного управления на местах, механизмом, определяемым центральной властью.

### **§ 1. Система местного самоуправления**

В различных странах организация управления местными делами, осуществляемого выборными органами, именуется по-разному. В англосаксонских государствах используется понятие местного или муниципального управления (в США и Великобритании муниципальным именуется только городское самоуправление), в ФРГ — коммунального самоуправления, в Японии аналогом этого термина является понятие «местная автономия», во Франции — территориальная децентрализация, в Испании и Греции — «местная администрация» и т.д. При всех этих терминологических различиях, по существу, имеется в виду управление делами, главным образом, местного значения, осуществляемое выборными органами — местными, муниципальными советами, ассамблеями и пр. — от лица представляемого ими населения и их административным аппаратом.

Органы местного самоуправления относительно самостоятельны в решении местных дел. Они располагают собственностью, финансовыми средствами, формируемыми преимущественно за счет налогов и государственных дотаций. Главные задачи этих органов — управление коммунально-бытовым и социальным обслуживанием населения, обеспечение порядка и безопасности. Производственно-хозяйственной деятельностью органы местного самоуправления, как правило, не занимаются, или занимаются в незначительной степени.

В Европейской Хартии о местном самоуправлении, принятой в 1985 г., в статье 3 сказано, что под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею в рамках закона, в пределах компетенции

органов местного самоуправления и в интересах населения данной местности. Это право осуществляется советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы и собрания выборщиков могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где она допускается по закону.

Система органов коммунального самоуправления, как правило, строится в соответствии с административно-территориальным делением страны. Административно-территориальное деление – это деление государственной территории на определенные части с целью наиболее рационального управления государством.

Бывает двухзвенное административно-территориальное деление: области (губернии, округа, провинции) – общины (муниципии, коммун), трехзвенное: области – районы – общины, четырехзвенное: регионы – области – районы – общины.

Соотношение различных форм местного управления в рамках отдельных административно-территориальных единиц определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, ее политическим режимом, а также правовой системой. Так, для стран *континентального права* весьма важна роль назначаемых сверху представителей центральной власти, т.е. так называемого прямого государственного управления на местах, или же местного государственного управления и т.д.

Вопросы административно-территориального устройства относятся в унитарных государствах к ведению центральной власти, а в государствах федеративных – к компетенции субъектов федерации. Для подавляющего большинства зарубежных государств типичным является существование двух-трех видов административно-территориальных подразделений (Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. С.21-22.) Некоторые единицы вообще не имеют выборных органов управления (кантоны и округа во Франции, округа в ФРГ). На них базируются некоторые подразделения государственной администрации, осуществляющие контрольные функции, подготовку выборов и пр. В США территория всех штатов, кроме трех, непосредственно подразделяется на графства.

Особый вид административно-территориальных единиц составляют городские поселения, имеющие статус муниципальных корпораций (сити, бороу, виллидж). В них проживает 2/3 населения страны. Органами городского самоуправления являются выборные муниципальные советы (См. подробнее: Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. М., 2000. № 2. С. 111-114).

Спецификой местного самоуправления в США является широкая деконцентрация управленческих функций: для осуществления ряда функций, выделенных из ведения муниципалитетов, создаются специальные округа, часто не совпадающие с границами административно-территориальных единиц. Они имеют свои выборные органы, свой бюджет. По таким округам осуществляется, например, управление

школами, мелиорацией и ирригацией, противопожарной службой и т.п. В части округов органы управления назначаются властями штатов или иным способом.

К примеру, во Франции территориальную структуру составляют три уровня: регион, департамент, коммуна. Каждому уровню управления предоставлены права, возможности и средства для решения тех вопросов, которые лучше всего поддаются управленческому воздействию именно на нем. Самоуправляемым субъектом на всех трех уровнях является население, проживающее на данной территории. Самоуправление реализуется в основном через представительные органы: в коммунах – это муниципальные советы, в департаментах – генеральные советы, в регионах – ассамблеи, советы и социально-экономические комитеты. В состав последних избираются представители предпринимателей, профсоюзов, различных общественных организаций, частные лица, деятельность которых способствует развитию данной территории. Социально-экономические комитеты, являясь консультативными органами, действуют параллельно с региональными советами и государственными органами управления. Принцип представительства различных категорий населения выдерживается на всех уровнях территориального управления.

В ФРГ существует двухзвенная система коммунального самоуправления:

1. Уровень районов и городов районного значения (городов в статусе районов);
2. Уровень городов и сельских общин (коммун) (См. подробнее: Государственная служба за рубежом. Местное самоуправление. Реформы и проблемы. М., 2000. С. 59-62).

Большую роль в распределении полномочий между государственными и муниципальными уровнями управления играет принцип *субсидиарности*. В соответствии с этим принципом государство обязано помогать нижестоящим уровням управления (землям, районам, городам и общинам) осуществлять свои полномочия, но запрещено вмешательство государства в их дела в случае, если они не просят об этом, то есть могут справиться со своими делами самостоятельно (См. подробнее: Грищенко Е.В. Правовые аспекты обеспечения гармонии местного самоуправления в Федеративной Республике Германии // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 100-106).

Бывает несколько видов органов местного самоуправления. На *низовом* уровне это может быть просто староста деревни или городского квартала. Он избирается обычно на сходе жителей открытым голосованием. В селах и в мелких общинах по мере надобности созывается сельский сход. Помимо выборов старосты деревни сход решает главные вопросы местной жизни: о строительстве и ремонте дорог местного значения, о противопожарной охране, санитарии и др. Для этого он может вводить небольшой разовый местный налог. Собрание деревни может избрать единоличного главу сельской администрации или коллективный орган (совет, комитет, правление).

В более крупных общинах гражданами избирается совет. Обычно такие советы обобщенно называют *муниципалитетами*. Совет избирается, как правило, на 2-4 года и обладает правами юридического лица, имеет свой бюджет, распоряжается собственностью общины. В сферу его полномочий входят вопросы образования, здравоохранения, санитарии, строительство муниципального жилья для бедных слоев населения, ремонт дорог и др. Представительный орган имеет исключитель-

ные полномочия. Только он (или сход граждан в общинах, где нет совета) может принимать устав данного территориального коллектива, обязательные решения и правила, свой бюджет, планы и программы развития, вводить местные налоги, устанавливать порядок управления своей муниципальной собственностью. Свои полномочия советы осуществляют на периодически созываемых сессиях. В некоторых развивающихся странах избираются не все члены совета – часть их входит в состав совета по должности, в связи с общественным положением.

Следующий орган общины – глава муниципального образования, обычно называемый мэром. Мэр занимает своеобразное положение: он одновременно является органом местного самоуправления и органом управления, если избирается непосредственно гражданами. Мэр, избираемый или нанимаемый советом, чаще всего выступает в роли администратора.

Таким образом, местное самоуправление включает в себя, как правило, два элемента - выборный орган (выборное муниципальное собрание, которое может называться по-разному – совет, ассамблея) и исполнительный орган. Исполнительный орган может быть единоличным и коллегиальным. Если это единоличный орган, то, скажем, это мэр (Франция) или бургомистр (ФРГ) (Хошке Д. Коммунальное управление в Германии // Муниципальное право. 2001.– №4. С.66). Пример коллегиального органа - магистрат в некоторых землях ФРГ или джунта в Италии.

Порядок выборов в муниципальные советы регулируется специальными избирательными законами. В странах с давними демократическими традициями установлен принцип всеобщего избирательного права при выборах в муниципальные советы. Однако этот принцип нередко нарушается сохранением различных избирательных цензов (особенно ценза оседлости). Пассивным избирательным правом обычно пользуются лица, достигшие 21-25 лет. Как правило, не допускается избрание в муниципальный совет его служащих и лиц, объявленных несостоятельными должниками.

Порядок выдвижения кандидатов, формирования избирательных округов и определения результатов голосования в различных странах и даже в пределах одной страны, например, в США, отличается большим разнообразием. Распространенным способом *выдвижения кандидатов* является представление петиции, подписанной определенным числом избирателей. В США обычным методом первичного отбора кандидатов той или иной партии служат местные первичные выборы (праймериз) (См. подробнее: Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. М., 2000. № 2. С. 111-114.).

На формирование депутатского корпуса органов местного самоуправления определенное влияние оказывает срок их полномочий. В Швеции он составляет 3 года; в Швейцарии (с кантональными различиями) – 3-4 года; в Норвегии, Португалии, Испании, Англии, Дании, Голландии – 4 года; в Ирландии, Турции, Италии, на Кипре - 5 лет; в ФРГ (в ряде земель), Австрии – 5- 6 лет; в Бельгии, Франции, Люксембурге – 6 лет. Среди обязательных требований пассивного избирательного права есть и такие, как годность к военной службе, обязательное проживание или место работы в пределах территории органа местного самоуправления, уплата местных налогов и некоторые другие.

Для местного самоуправления большинства стран в целом характерен небольшой численный состав муниципальных советов. Так, в США в эти советы избирается от 5 до 22 человек (в большинстве городов от 5 до 9) и как исключение – до 50 человек; в коммунах Франции – обычно от 9 до 69 (в Париже – 163, Марселе – 101, Лионе – 73), в Италии – от 15 до 80; в ФРГ – от 5 до 80 человек, в Великобритании – до 70 - 75, в Японии – от 12 до 100, а в муниципальные советы Токио и префектур – до 120 советников, т.е. депутатов. Характерно, что в результате муниципальной реформы в Великобритании в 1972–1974 гг. число советников в графствах и округах уменьшилось примерно на 11,6 тыс., т. е. примерно на одну треть (в Англии и Уэльсе).

Основной формой работы местных представительных органов являются сессии. В низовых административно-территориальных единицах они обычно созываются чаще, чем в вышестоящих единицах. Скажем, во Франции муниципальные советы коммун собираются на очередные сессии 4 раза в год, в то время как генеральные советы департаментов – лишь 2 раза в год. В Великобритании советы графств собираются на сессионные заседания ежеквартально, а нижестоящие советы – ежемесячно. В Швеции частота сессий представительных органов низового звена устанавливается ими самими, а сессии советов вышестоящего звена (ландстингов) в соответствии с законодательством должны проводиться не реже четырех раз в год.

Заседания муниципальных советов ведут зачастую мэры, а там, где имеется должность председателя совета, например, в ряде муниципалитетов США, то эти должностные лица. В Японии советники не вправе вносить в совет проекты финансовых актов, проекты других решений могут представляться лишь за подписью не менее 1/5 членов совета.

Заседания советов обычно носят открытый характер, голосование также проводится открыто. По решению совета может быть проведено и закрытое заседание. В США и Великобритании существует практика проведения неформальных заседаний совета – для выяснения мнений и согласования позиций. На таких заседаниях решения не принимаются и не применяются обычные регламентарные нормы.

В пределах своей компетенции местные представительные органы образуют постоянные и временные комиссии (комитеты), которые могут быть отраслевыми, функциональными и территориальными. Отраслевые комитеты обычно создаются по конкретным направлениям муниципальной деятельности (здравоохранение, образование и т.д.). Функциональные комиссии формируются по каким-то общим, комплексным вопросам (комитет кадров, юридический комитет, комитет общих вопросов и др.). Территориальные комиссии объединяют депутатов, избранных от определенного района и отвечают поэтому за его комплексное развитие.

Важную роль в муниципальном управлении играет исполнительный аппарат. Он состоит, как уже отмечалось, из административных органов общей компетенции (коллегиальные исполнительные органы, мэры, управляющие) и органов отраслевой и специальной компетенции (департаменты, комитеты, бюро, инспектуры и т.п.).

Административные органы общей компетенции занимают руководящее положение в отношении других звеньев исполнительного аппарата. Особенно большим влиянием в делах местного управления зачастую располагают мэры.

Нередко они единолично решают вопросы найма и увольнения муниципальных служащих, пользуются правом налагать вето на решения муниципальных советов, а также другими правами, которые фактически ставят их над муниципальными советами. В ряде стран, например, во Франции, ФРГ, Японии, мэры официально рассматриваются не только как высшие должностные лица органов местного самоуправления, но и как представители центрального правительства, ответственные за исполнение порученных им государственных дел (Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.,2001. С. 25; Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. М.,2000. № 2. С. 25-26).

Исполнительные органы необходимы, поскольку это постоянно действующая структура, а выборные органы (советы и т.д.) собираются периодически для решения каких-либо важных дел.

Существует несколько способов формирования исполнительных органов на местах. Местные представительные органы могут избирать исполнительный орган (чаще всего единоличный) непосредственно из своего состава. В ряде стран исполнительный орган избирается непосредственно населением, что предопределяет его весомые позиции в системе местных органов, порождая подчас некоторые проблемы во взаимоотношениях с представительным органом. Ведь опираясь на прямой мандат со стороны избирателей, такой исполнительный орган может действовать весьма независимо. Поэтому его отношения с местными советами зачастую строятся на основе системы "сдержек и противовесов".

Гораздо реже в мировой практике встречаются выборы коллегиальных исполнительных органов (непосредственно населением). Примером здесь может служить Португалия, где коллегиальным исполнительным органом муниципалитета является палата, члены которой избираются гражданами, проживающими на территории соответствующего муниципалитета.

Исполнительный орган может назначаться сверху, а не избираться. В Бельгии и Голландии, например, мэр (бургомистр) назначается главой государства по предложению соответствующего муниципального совета. Факт назначения бургомистра сверху призван подчеркнуть, что он является не только главой местной администрации, но и агентом центрального правительства, играющим немаловажную роль в осуществлении контроля над местными представительными органами.

Таким образом, исполнительные органы могут осуществлять и некоторые функции государственной администрации (особенно на низовом уровне). Здесь налицо двойственное положение исполнительного органа, который рассматривается, с одной стороны, как составная часть местного самоуправления, а с другой – как низовое звено исполнительной вертикали, представитель правительства, ответственный за осуществление порученных ему дел (таких, как регистрация актов гражданского состояния, реализация на подведомственной территории различных общегосударственных нормативных актов, обеспечение порядка и безопасности и т.д.). В таком двойном качестве выступают мэры во Франции, Италии, Японии и ряде других стран, например, ландраты в уездах земель Германии

( Ермолицкий М.А., Сапелкин Е.П. Теория и практика государственного управления в ФРГ. Мн., 2000. С.222).

Каковы компетенция, функции органов коммунального самоуправления в целом? Законодательство относит к их ведению дела, связанные, главным образом, со сферой обслуживания и охраной общественного порядка. В наши дни объем этих функций значительно увеличился. Эти функции нередко подразделяются на обязательные и необязательные. К первым относятся полномочия по вопросам, которым придается общегосударственное значение. Так, муниципалитеты обязаны поддерживать в порядке дороги, обеспечивать санитарное состояние населенных пунктов, противопожарную службу, содержать школы. Круг обязанностей муниципалитетов может быть расширен за счет полномочий, делегированных им вышестоящими властями. Возможность такого делегирования предусмотрена, например, в США, Великобритании, ФРГ, Японии.

Необязательными являются полномочия, реализуемые по собственному усмотрению муниципальных властей. Как правило, в их число входит осуществление различных видов обслуживания населения: создание муниципальных коммунально-бытовых предприятий, жилищное строительство, организация муниципального транспорта, газо- и электроснабжения, муниципальных больниц, библиотек, театров (Евдокимов В.Б., Старцев Ю.Я. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. С. 25-26).

Основными методами муниципальной деятельности являются регулирование, контроль, охрана общественного порядка и непосредственное управление муниципальным имуществом, предприятиями и учреждениями.

Регулирующая и контрольная деятельность местных властей в основном заключается в планировании застройки и установлении правил торговли, благоустройства, строительства, в охране окружающей среды, в обеспечении общественного порядка и безопасности, в выдаче лицензий на право открытия и содержания магазинов, бытовых служб, зрелищных предприятий, в контроле за санитарным состоянием объектов, соблюдении законодательства о защите прав потребителя. Обычным является право муниципальных органов осуществлять принудительный выкуп для общественных надобностей частных землевладений и домостроений со справедливой компенсацией собственникам.

Под непосредственным управлением органов местного самоуправления зачастую находятся школы, местные больницы, часть коммунальных предприятий, библиотек, парки, благотворительные учреждения, местная полиция, противопожарные службы. В некоторых странах муниципалитеты ведают выплатой пособий по безработице и пенсий.

Будучи властью специфической, производной от государственной власти, местное самоуправление, как уже отмечалось, имеет еще две градации полномочий: собственные и переданные государством (Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. С. 27). В то же время управленческая деятельность органов местного самоуправления имеет двойственную природу. Она включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, так и регулирование хозяйственных отношений для муниципальных предприятий,

учреждений и организаций. В основе управленческой деятельности органов местного самоуправления лежит удовлетворение или реализация общественных (коллективных) интересов и потребностей местного сообщества. Поэтому основным видом деятельности органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий, организаций и учреждений муниципальной и иных форм собственности, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных интересов граждан (См. подробнее: Стрончина М.Л. О критериях разграничения предметов ведения и функций между органами государственной власти и местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления. 2002. № 1. С. 86-87). Чем богаче и благополучнее будут эти хозяйствующие субъекты, тем полнее будет местный бюджет, следовательно, наиболее полно будут удовлетворяться нужды местного населения. При этом целью органов местного самоуправления является не только координация хозяйственной деятельности данных субъектов, но и создание благоприятных условий для её осуществления.

## § 2. Основные модели муниципального самоуправления

Различают три основные модели местного самоуправления: *англосаксонскую* (англо-американскую), *европейскую*, или континентальную (французскую), и *иберийскую*. Их выделение базируется на принципах, которые лежат в основе отношений различных местных органов как между собой, так и между вышестоящими властями.

*Англосаксонский* тип распространен в Англии, США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и других (в основном федеративных) государствах. Для него характерны широкая автономия, отсутствие явного соподчинения, равенство местных общностей, независимость от центра. Можно полагать, что такой тип связан с неограниченной свободой частного предпринимательства.

Очевидным достоинством англосаксонской модели является отсутствие назначаемых на места чиновников «общей компетенции». Действительно, в основном и главным местными делами управляют избранные населением советы или периодически созываемые приходские собрания (сходы). Британские советы и собрания, в отличие от системы советов в других странах, не создают исполнительных органов общей компетенции. Исполнительными органами являются избираемые гражданами или советами мэры (применяются разные способы избрания), а в графствах (округах) создаваемые советами отраслевые постоянные комиссии (по местным дорогам, жилищному строительству, образованию и т.д.), в состав которых обычно наряду с членами совета входят и другие лица профессионалы в данной области. Постоянные комиссии нанимают государственных служащих муниципального управления, утверждаемых на заседаниях советов (Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. С. 11).

Но, с другой стороны, эта система «индивидуалистична», поскольку ведет к определенной обособленности. Модель работает хорошо в условиях двухпартийной системы, когда большинство в органах государства и местного самоуправления

имеет одна партия, ее действие в значительной мере обеспечивается не только уважением к праву, но и моральными факторами. Вне таких условий, как показывает опыт некоторых стран, попытки ввести эту систему в ее «чистом» виде успехом не увенчались.

В большинстве унитарных государств (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение *европейская*, или континентальная (французская) модель. Для нее характерно сочетание местного самоуправления с местным управлением. Это сочетание может иметь самые различные формы. При этом на местные органы управления возлагаются определенные функции в отношении местного самоуправления.

Исторически первая такая функция это административная опека. Она предполагает, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу, пока не получат одобрения местного администратора, назначенного или уполномоченного сверху (префекта, губернатора, бургомистра и т.п.). В одобрении могло быть отказано по мотивам как незаконности, так и нецелесообразности решения. В настоящее время система административной опеки встречается достаточно редко, представляя собой пережиток бюрократической централизации.

Сегодня преобладает функция административного надзора, который ограничивается проверкой только законности решений органов местного самоуправления. Обычно администратору для проверки решения дается небольшой срок, по истечении которого, если не поступило возражений, решение вступает в силу. Новая тенденция заключается в том, что администратор может оспорить решение только в судебном порядке. Административный надзор применяется иногда даже в субъектах централизованных федераций и в регионах, пользующихся государственной автономией, причем в его осуществлении подчас участвует глава государства. В свою очередь, органы местного самоуправления могут в судебном порядке защищать свою автономию не только от чрезмерно активных местных администраторов, но даже от парламентов, президентов и правительств.

Европейская модель напоминает иерархическую пирамиду, где происходит передача различных директив и информации и где на центральные власти активно работает целая серия агентов на местах. Указанная модель характеризуется также определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим. В Италии подобная иерархическая соподчиненность выражается, в частности, в предусмотренном Конституцией праве областей осуществлять контроль за законностью актов провинций, коммун и иных местных образований.

Так, в Дании существует полномочный представитель государства префект. Он контролирует муниципалитеты совместно с четырьмя членами окружного совета, избираемого на общих выборах. Вместе они образуют окружной комитет, который, в случае, если решение муниципалитета не соответствует действующему законодательству, может отменить его либо по собственной инициативе, либо по просьбе граждан, либо по требованию меньшинства местного совета (Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. М., 2000. № 2 С.35).

В рамках континентальной системы представительные органы порой создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателем в

качестве территориальных коллективов. В отдельных подразделениях, таким образом, представительные органы могут вообще отсутствовать.

В целом, мировой опыт показывает, что совсем не вмешиваться в вопросы регулирования местного самоуправления могут позволить себе лишь достаточно благополучные страны с высоким уровнем экономики, с развитой политической культурой и сложившимся консенсусом относительно основных демократических ценностей, включая неотъемлемое право населения на самоуправление.

В развитых демократиях различия между двумя рассмотренными выше моделями не носят принципиального характера и можно даже говорить об определенном сближении между ними, особенно с учетом муниципальных реформ во Франции и Великобритании, проведенных в 1980-х годах. Функционирование обеих моделей строится на многих сходных принципах, свойственных современному демократическому государству. Основой системы местных органов здесь являются местные представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов.

Иначе обстоят дела в ряде развивающихся стран, где заимствованная у развитых демократий англосаксонская или же континентальная модель местного управления выступает лишь в качестве внешней оболочки авторитарного по своей сути политического процесса, в рамках которого волеизъявление индивидуума на выборах имеет во многом несамостоятельный характер.

Третью модель коммунального самоуправления условно можно назвать *иберийской*. Истоки ее в Испании и Португалии, хотя в Испании она претерпела существенные изменения в связи с разделением всей страны на автономные

образования («регионалистское государство»). Поэтому ныне ее в Испании, можно сказать, нет. Эта модель используется также в португалоговорящей Бразилии, в ряде испаноговорящих стран Латинской Америки, во многих других, в том числе некоторых арабских государствах.

Что для нее характерно? При иберийской системе местного самоуправления и управления население административно-территориальных единиц избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы (алькальда, регидора, префекта, мэра); иногда избирается коллегия должностных лиц. В некоторых странах главное должностное лицо избирается не населением, а советом. Алькальд (префект и т.п.) одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и утверждается правительством (президентом, министром внутренних дел) как его представитель в данной административно-территориальной единице. Он обладает правом контроля за деятельностью совета. Словом, алькальд сосредоточивает в своих руках основные рычаги местного руководства и обладает большой властью. Правда, опека почти не применяется: алькальду как председателю совета предоставляются широкие возможности не принимать в совете решения, которые он же будет вынужден позднее отклонить.

Значительный плюс данной модели заключается в том, что здесь нет назначенных сверху чиновников для контроля за действиями органов местного самоуправления, хотя есть представители государственной власти, избранные населением. Существование таких должностных лиц обеспечивает организационные

связи государственной власти и местного самоуправления, чего нет, кстати, в англосаксонской модели.

Данная система имеет и определенные минусы, связанные с огромной концентрацией власти в руках председателя совета. Он и руководитель последнего, и должностное лицо, контролирующее законность его деятельности. Ясно, что совет вряд ли примет какое-либо решение вопреки воле своего председателя. Но какова бы ни была модель местного самоуправления и управления, всегда используются те или иные формы государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

### § 3. Становление местного самоуправления в Республике Беларусь

Создание принципиально новой системы исполнительной власти и системы местного самоуправления стоит на одном из первых мест среди тех проблем, которые сегодня приходится решать в Республике Беларусь. Острота вопроса и необходимость нахождения оптимального варианта обуславливаются тем, что какой бы совершенной, какой бы правильной ни была власть в центре, общество никогда не станет оптимально организованным и совершенным, если оно не будет также соответствующим образом организовано на местах.

Одним из важнейших принципов реформирования системы местного управления является его *децентрализация*, то есть последовательная передача вышестоящими государственными органами ряда прав и обязанностей местным властям. Однако с этим инструментом следует обращаться осторожно. Децентрализация в том виде, в котором она была предпринята в некоторых европейских странах с переходной экономикой, а также в России, по-видимому, не оказалась бы приемлемой для Беларуси.

Задача предстоящей реформы — приблизить власть к народу, повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, сосредоточить их внимание на удовлетворении потребностей людей независимо от их политических взглядов, вероисповедания, рода занятий, отношения к собственности. Надо избегать при этом ненужных конфронтации и противостояния. Реформа не может быть политизированной. Она должна обеспечить снижение социальной напряженности, дать возможность гражданам получать достоверную и исчерпывающую информацию о деятельности местных органов, стать основой развития гражданского общества, главным опорным пунктом согласия и консолидации всех здоровых сил в обществе.

Основные преобразования в области местного управления и самоуправления должны быть направлены на постепенное ограничение прямого вмешательства государства в развитие конкретных поселений, районов и, соответственно, на повышение роли местных сообществ, а также представляющих их интересы органов местного самоуправления в решении основной части своих проблем. Необходимо обеспечить поэтапный переход от менее развитых к более зрелым формам децентрализации.

Вначале необходимо завершить *деконцентрацию* исполнительной власти и управления, то есть передачу всех функций, связанных с решением вопросов

локального значения, непосредственно на уровень органов управления в административно-территориальных единицах. При этом часть центральных органов сохраняет рычаги контроля за деятельностью соответствующих местных органов государственного управления, выполнение ряда функций носит условный, регламентированный характер, и может быть ограничено или снова передано на более высокий уровень.

Затем целесообразно начать делегирование часть вышеуказанных функций органам местной власти, постепенно устанавливая необходимые для их качественного выполнения исполнительно-распорядительные структуры местных органов самоуправления, соответственно, сокращая аппарат местных органов государственного управления.

Важно иметь в виду, что реформа местного самоуправления должна иметь четкую социальную направленность, предусматривать систему формирования необходимых условий для позитивного изменения социальных процессов в их территориальном и социальном аспектах. Следует обеспечить последовательную и разумную децентрализацию в вопросах социального страхования, социального обеспечения, социальной помощи, передачу полномочий в этих сферах в органы местного самоуправления, находящиеся ближе к населению и непосредственно занятые его обслуживанием. Предметом их особой заботы должна стать проблема социальной защиты малообеспеченных категорий населения, а также вопросы, связанные с воспитанием и обучением детей и подростков.

Реформа местного самоуправления, хотя и не терпит медлительности, но и не приемлет поспешности. Здесь явно необходимы осмотрительность, взвешенность, преемственность в восприятии и использовании новых подходов. Тем более нельзя допускать непродуманных шагов, которые могут вызвать определенную дестабилизацию в сфере управления. Тон реформам должны задавать повседневная жизнь, практическая целесообразность. Важно, чтобы механизм управления работал четко и бесперебойно, был совершенным и восприимчивым к новшествам во всех сферах жизни.

Как трактуется местное самоуправление в нынешнем законодательстве республики? В статье 2 республиканского Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» записано, что *местное самоуправление* — это форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств. Под *местным управлением* в ст. 1 понимается форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Единая система органов местного управления на территории республики состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций.

Система же местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные поселковые, сельские комитеты и другие органы). Местное управление и самоуправление в нашей республике осуществляется в соответствии со следующими основными принципами:

- 1) народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении;
- 2) законности, социальной справедливости, гуманизма, защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- 3) взаимодействия органов местного управления и самоуправления;
- 4) разграничения компетенции представительных и исполнительных органов;
- 5) единства и целостности системы местного управления и самоуправления;
- 6) самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах своих полномочий в решении вопросов местной жизни;
- 7) выборности Советов, других органов местного самоуправления, их подотчетности населению;
- 8) гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатам их выполнения, предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и интересы;
- 9) сочетания местных и общегосударственных интересов, участия органов местного управления и самоуправления в решении вышестоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории;
- 10) ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.

Граждане, проживающие на соответствующей территории, осуществляют местное управление и самоуправление через Советы, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица. Исполнительные комитеты *первичного* уровня – сельские, поселковые, *городские* (городов районного подчинения), *базового* уровня – городские (городов областного подчинения), *районные*, а также областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

Исполнительным и распорядительным органом на территории района в городе является *местная администрация* с правами юридического лица. Местные администрации входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления. В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители и члены местной администрации.

Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке.

Заместитель (заместители) главы местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также сотрудники местной администрации назначаются на должность и освобождаются от должности главой местной администрации.

Представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц и основным звеном системы местного самоуправления выступают Советы. Они обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления.

Сельские, поселковые, городские, районные, областные советы составляют систему Советов в нашей республике, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

В Беларуси устанавливаются *три территориальных уровня Советов*: первичный, базовый и областной. К *первичному* территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы. К *базовому* территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения) и районные Советы. К *областному* территориальному уровню относятся областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Советы являются юридическими лицами. В своей деятельности они исходят из интересов граждан, проживающих на соответствующей территории, и общегосударственных интересов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского значения, затрагивающих интересы подведомственных им территорий, вносят по ним свои предложения в вышестоящие органы.

Советы осуществляют свою деятельность через сессии, постоянные временные комиссии и другие органы Советов, а также путем реализации депутатами своих полномочий в установленном законодательством Республики порядке. Они самостоятельно определяют порядок своей деятельности в соответствии с законодательством. Вышестоящие Советы осуществляют координацию деятельности нижестоящих Советов и их органов, оказывают им организационно-методическую помощь. Советы подотчетны в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории, и ответственны перед ними.

Основной *формой* деятельности Совета является сессия, которая созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Первая сессия вновь избранного Совета созывается соответствующей территориальной избирательной комиссией при избрании более 50% депутатов от общей численности, установленной для данного Совета, не позднее, чем через 30 дней после выборов. Заседания вновь избранного Совета до избрания председателя Совета ведет председатель территориальной избирательной комиссии, а в его отсутствие — член комиссии, исполняющий обязанности председателя.

К компетенции советов первичного территориального уровня на подведомственной им территории относятся:

1) утверждение программ жилищного строительства, благоустройства территорий, дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения, охраны природы; контроль за выполнением этих программ и утверждение отчетов об их выполнении;

2) установление местных налогов, сборов и пошлин в пределах компетенции, установленной законодательством Республики Беларусь;

3) решение в установленном порядке вопросов о приватизации коммунальной собственности и т.д.

К компетенции Советов базового территориального уровня на подведомственной им территории относятся:

1) утверждение программ жилищного строительства, благоустройства территорий, дорожного строительства и по другим вопросам коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения на подведомственной территории, а также приватизации, охраны природы; контроль за выполнением этих программ и утверждение отчетов об их выполнении;

2) утверждение территориальных планов развития районов, генеральных планов городов и других населенных пунктов;

3) рассмотрение планов и программ размещения, развития и специализации предприятий (объединений) и социально-культурных учреждений различных форм собственности, дача по ним заключений и в необходимых случаях внесение предложений в соответствующие органы управления и др.

К компетенции Советов областного территориального уровня относятся:

1) утверждение межтерриториальных программ и мероприятий, осуществление полномочий, делегированных Советами базового территориального уровня;

2) содействие в установленных законодательством Республики Беларусь случаях сбалансированности бюджетов административно-территориальных единиц на территории области (города Минска);

3) установление в соответствии с законодательством Республики Беларусь местных налогов, сборов и пошлин;

4) оказание организационно-методической помощи Советам базового и первичного территориального уровней в разработке региональных программ развития с учетом национально-культурной и демографической политики Республики Беларусь и т.д.

Местное самоуправление в наибольшей степени соответствует законам рыночной экономики. Основу его составляет *муниципальная собственность*.

Экономическую основу местного управления и самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащие источником получения доходов местного управления и самоуправления и удовлетворения социальных и экономических потребностей населения соответствующей территории.

Немаловажную роль в функционировании системы местного самоуправления играет местное хозяйство. Оно состоит из предприятий, организаций, учреждений и объединений, в том числе объектов социальной и производственной инфраструктуры, являющихся коммунальной собственностью той или иной административно-территориальной единицы.

*Коммунальная* собственность состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами. Казну соответствующей административно-территориальной единицы составляют средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами.

В коммунальной собственности могут находиться имущество государственных органов соответствующей административно-территориальной единицы, средства местного бюджета, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство подведомственной территории. В нее входят также промышленные, строительные, сельскохозяйственные предприятия, организации торговли, бытового обслуживания населения и транспорта, учреждения здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты и иное имущество, необходимое для функционирования и развития соответствующей территории.

К коммунальной собственности относится также имущество, передаваемое в коммунальную собственность безвозмездно Республикой Беларусь, иными собственниками, а также имущество, создаваемое или приобретаемое Советами и администрациями за счет принадлежащих им средств. В том числе, и вне границ соответствующих административно-территориальных единиц.

Таким образом, для успешной работы органов власти на местах правительству необходимо предоставлять органам местного самоуправления собственные достаточные источники финансирования, следить, чтобы выравнивание финансового положения отдельных территорий, которое осуществляется из центра, не использовалось для ограничения полномочий местных властей, чтобы их полномочия не подрывались также и административными действиями правительства. Органы самоуправления должны обладать общей компетенцией, иметь свободу выбора методов деятельности, своей внутренней структуры, право определять размеры местных налогов.

Вместе с тем, местные органы власти должны выполнять наряду с чисто самоуправленческими и государственными функции, и в этом смысле их автономность от центра не может быть абсолютной. Государство регулирует местное самоуправление как законодательными средствами, так и оперативными.

Очевидно, что при реформировании органов государственной власти каждому уровню управления будет четко определен свой участок деятельности, рамки компетенции, которые не должны поглощаться сферой деятельности вышестоящих органов власти. Должен быть закреплен принцип невмешательства в осуществление не своей компетенции. Вышестоящие Советы и их органы не должны вмешиваться в решение вопросов, входящих в круг ведения данного Совета, изымать его имущество и доходы, утверждать или отменять его акты, давать обязательные указания или принимать решения по вопросам, отнесенным к его ведению. Особенно важна самостоятельность местных органов власти в решении экономических вопросов, столь необходимая в условиях рынка. Исполнительные органы могут подчиняться вышестоящим только по общегосударственным вопросам при проведении государственной политики. С другой стороны, при разделении властей на местах должно обеспечиваться скорее не равновесие представительной и

исполнительной ветвей, а установление ограничений, контроля одной из них по отношению к другой.

Выборные представители в местные органы власти должны быть не чиновниками, состоящими на государственной службе, а независимыми выразителями и блюстителями общественных интересов, даже если эти интересы в чем-то не тождественны государственным интересам, а то и противоречат им. Они должны заботиться о насущных потребностях населения.

Учитывая мировой опыт, следует обратить внимание на то, что местное самоуправление в процессе своего реформирования должно на практике пройти длительный путь *постепенных приспособлений*: приспособления исторических традиций к требованиям современного общества; приспособления преимущественно автономного выполнения задач к их обсуждению и решению в более широких рамках; приспособления к растущему правовому регулированию со стороны государственного законодательства; приспособления выборного управления к действующей на профессиональной основе общественной службе. При этом важно преодолеть значительную потерю навыков и потребностей в деятельности на общественных началах, имеющую ныне место в обществе, когда в расчет больше стала браться административно-техническая сторона дела.

Реформа местного самоуправления должна проходить в условиях осмотрительности, взвешенности, сохранения преемственности в восприятии и использовании положительного опыта и недопущения политической дестабилизации в стране.

## РАЗДЕЛ III. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

### Глава 13. Политический процесс

#### §1. Сущность и основные характеристики политического процесса

##### *Понятие политического процесса*

Политология изучает не только политические институты, например, государство, партии, сущность политики и политической власти, но и процессы выработки и принятия политических решений, взаимодействия правительства, парламентов, партий и других политических сил. Исследуются причины возникновения той или иной политической проблемы, как эта проблема попадает в повестку дня общества, как на нее реагируют институты управления, какие решения по ней принимаются. Иными словами, речь идет о политической практике, организационной и контрольной деятельности, конкретном управлении, подборе и расстановке кадров, обсуждении и принятии решений, обмене информацией между субъектами политического процесса и многом другом. Это и есть политический процесс, который формируется и направляется прежде всего силами, находящимися у власти, принимающими основные политические решения.

Иногда политический процесс сравнивают с двуликим Янусом – римским божеством дверей, входа и выхода, всякого начала, одно лицо которого обращено в прошлое, другое – в будущее. Подобно ему, политический процесс связан с прошлым и направлен в будущее, хотя и совершается в настоящем времени. Он отражает политическую реальность, которая складывается не по желанию лидеров и предписаниям ученых, а является результатом переплетения, борьбы интересов различных политических сил, социальных групп, поведения этих групп и граждан, их представлений о том, что бы они хотели получить от правительства и государства. В политическом процессе действуют живые люди со своими надеждами, ожиданиями, предрассудками, уровнем культуры, образования.

Политический процесс стимулирует социальные перемены. В процессе своей деятельности люди влияют на политическую систему общества, воспроизводят одни ее элементы и разрушают другие, поддерживают определенные политические силы и приводят их к власти, отказывая в доверии другим. Тем самым формируется курс государственной политики, отражающий требования тех или иных социальных групп.

Таким образом, *политический процесс выступает как результат взаимовлияния групп, как действия правительства и их влияние на состояние общества.* Политический процесс – это форма функционирования политической системы общества, совокупность действий субъектов политики по осуществлению своих специфических функций в сфере власти. Политический процесс – это технология осуществления власти.

### ***Структура политического процесса***

Содержание политического процесса может быть самым разнообразным. Это может быть разработка какой-либо концепции (перестройка, демократизация, приватизация, разгосударствление и т.д.), формирование общественного мнения по той или иной проблеме, создание новых управленческих структур, проведение выборов и т.д.

По своей структуре политический процесс состоит из следующих элементов:

- субъекта, носителя власти;
- объекта, который должен быть создан или достигнут как цель процесса;
- средств, методов, ресурсов, исполнителей процесса.

*Ресурсами* могут служить знание, наука, технические и финансовые средства, настроения масс, идеология, общественное мнение и другие факторы.

Организация политического процесса начинается с замысла, идеи, разработки плана, концепции, теории. Субъектам процесса необходимо выбрать цель, обосновать ее. В соответствии с целью намечаются задачи, выбираются средства, ресурсы, методы, определяются исполнители, темпы, сроки исполнения, число участников, их состав. Исполнители должны отвечать поставленным перед ними задачам и владеть соответствующими средствами, знаниями, навыками. В процессе осуществления различных политических проектов формируется политическая жизнь страны, своего рода политический быт с его обычаями, традициями, общением, связями, настроениями, ожиданиями масс, их поддержкой власти или безразличием к ней, возмущением по поводу тех или иных решений. Политический процесс предстает как зрелище, ритуал, театр со своими действующими лицами, победами и поражениями, атрибутами славы, власти, государственной символики.

Несогласованность элементов политического процесса и отношений между ними разрушает процесс или приводит к непредвиденным результатам. Непродуманность концепции процесса, его стратегии и тактики привела к неудаче многие начинания, в том числе – процесс перестройки в СССР, создания СНГ, многие преобразования в Восточной Европе.

Исход политического процесса зависит от совокупности факторов, как внутренних по отношению к нему, так и внешних. Речь идет о наличии ресурсов, благоприятных или неблагоприятных внешних условиях, об избранных средствах, методах, исполнителях. В проекте политического процесса должны учитываться как внутренние, так и внешние факторы, однако часто именно внутренние факторы способны нарушить процесс, изменяя число его активных сторонников и участников, сроки завершения и результаты.

### ***Режимы существования политического процесса***

В научной литературе различают следующие режимы существования политического процесса: режим функционирования, развития и упадка (Основы политической науки. Учебное пособие для высших учебных заведений. Часть II. М. – 1993. – С. 143-144). В условиях *режима функционирования* политическая система воспроизводит сложившиеся, повторяющиеся отношения между гражданами и государством, элитой и массами. Властные структуры больше придерживаются традиции, чем вводят новации; используют устоявшиеся,

привычные механизмы господства, преемственность в развитии политических связей. Таким было, например, правление Л.И. Брежнева.

В условиях режима развития власти пытаются вывести политику на новый уровень, применить методы управления, отвечающие происходящим переменам как внутри общества, так и на международной арене. При этом политическое развитие сопровождается борьбой различных тенденций и идеологических течений. Так, послевоенное развитие западноевропейских государств пошло по линии усиления социальной защиты населения, смягчения противоречий капитализма, усиления государственного регулирования экономики. После нефтяного «шока» 1973 года, вызванного политикой арабских стран, был взят курс на внедрение ресурсосберегающих технологий. Своевременные ответы на вызовы времени позволяют развитым государствам приспособляться к новым условиям, преодолевать кризисы, избегать серьезной социальной конфронтации.

Режим упадка, распада политической целостности характеризуется преобладанием центробежных тенденций над интеграцией. Принимаемые властями решения не выполняются, сами власти теряют легитимность, доверие масс. Примером такого политического процесса может служить судьба бывших социалистических стран, Советского Союза, политическое руководство которых не нашло адекватные решения, чтобы ответить на новые реальности времени.

### ***Стадии (фазы) политического процесса***

Политический процесс можно условно разделить на 5 стадий: формирование (вызревание) политических приоритетов; выдвижение политических приоритетов на авансцену (повестку дня) политического процесса; формулирование политических проблем, требующих правительственных решений и принятия политических решений; приведение в действие механизма реализации принятых решений (политическая инструментализация); оценка результатов политических решений.

Рассмотрим, к примеру, стадию формирования (вызревания) политических приоритетов. Изучению истоков формирования политики обычно не уделяется достаточно внимания, в то время как именно отсюда должен начинаться политический анализ. Именно политический анализ помогает определить размер и объем проблемы, направления действий правительства для реализации поставленных целей. Для целей политики сущность проблемы можно определить как условия и ситуацию, в которой проявились неудовлетворенные потребности части общества; потребности требуют направленных усилий для изменения ситуации. Эти усилия могут быть предприняты как со стороны непосредственно заинтересованных в проблеме лиц, так и со стороны лиц, действующих в интересах первых. Например, если группа людей, имеющая низкие доходы, приспособляется к ситуации и не предпринимает никаких действий, чтобы ее изменить в лучшую сторону, то политической проблемы не существует. Проблема не имеет статуса политической, если она не "заявлена", не "выплескивается" наружу. Какие же свойства, качества придают проблеме политический характер? Что отличает обыденную, частную проблему от политической? Можно сказать, политическими являются те проблемы, которые обладают широким полем охвата сфер жизни и

значительным резонансом, включая последствия для людей, не включенных в зону конфликта непосредственно.

Проблемы, которые имеют незначительный эффект и радиусом своего воздействия охватывают одного или несколько человек, непосредственно вовлеченных в конфликт либо неудовлетворенных состоянием своих дел, могут считаться частными проблемами. Проблемы, выдвигаемые на авансцену (повестку дня) политики, могут быть подразделены на распределительные, регулятивные и перераспределительные. Распределительными проблемами охвачен относительно небольшой круг лиц, которые реально находятся у руля распределительных отношений в зависимости от уровня власти. Регулятивные проблемы возникают тогда, когда одни группы общества выдвигают требования по ограничению деятельности других групп. Перераспределительные проблемы возникают в тех случаях, когда большие группы людей выступают за пересмотр сложившихся отношений в социальной и политической структуре общества. Имевшие место в прошлом социальные революции, и в том числе революция 1917 года в России, представляют собой примеры попыток перераспределения сложившихся отношений власти. Как правило, требование перераспределения ресурсов общества происходит со стороны групп, считающих себя обделенными властью и ресурсами. Возникновение перераспределительных проблем свидетельствует о нестабильности социальных отношений в политической системе. Перманентная эскалация перераспределительных проблем может привести к классовому конфликту в обществе, к попыткам решения проблем с помощью силы или тому подобными методами.

Почему же одни проблемы выдвигаются на передний план и требуют действий со стороны властей, а другие нет? Для того, чтобы ответить на этот вопрос, необходимо рассмотреть следующие стадии политического процесса.

Выдвижение проблем на авансцену (повестку дня) политики – вторая фаза политического процесса. В повседневной жизни люди, группы либо организации сталкиваются с проблемами, требующими вмешательства должностных лиц, политиков, правительства. Множество людей постоянно выдвигают те или иные требования к властям то по поводу роста цен на товары и услуги, либо по поводу монопольного положения на рынке отдельных производителей. И лишь небольшая часть этих требований находит отклик со стороны властей. Именно те требования, которые власти принимают в расчет и предпринимают конкретные действия по их реализации, создают феномен "авансцены" или "повестки дня" политики.

Политическую повестку могут создавать группы давления, стремящиеся достичь политического равновесия в раскладе политических сил в политике. Наибольшие возможности в создании повестки дня, конечно, имеются у законодателя и правительства. Отдельные проблемы привлекают внимание общественности и политиков благодаря усилиям средств массовой информации. Некоторые злободневные публикации и репортажи способны взорвать общественное мнение и вынудить политиков реагировать конкретными действиями.

Формулирование политических проблем и принятие политических решений – третья фаза политического процесса. Эта фаза включает разработку курсов действий и тактику их применения для реализации и решения проблем, выдвинутых на

авансцену политики. Многие политические предложения и программы разрабатываются как официальными лицами, так и назначенными для этих целей людьми из неправительственных организаций.

Административные службы и организации разрабатывают соответствующие правительственные программы в области промышленности, сельского хозяйства, здравоохранения, образования и в других сферах, которые получили статус общественной программы. В целом из вышеперечисленных источников и формулируются альтернативные предложения для принятия решений по конкретным проблемам.

Политические решения включают действия тех или иных официальных лиц или организаций, связанные с получением поддержки для предлагаемых программ или предложений, либо с отказом от тех или иных политических альтернатив. В первом случае решения приобретают формы законодательных актов или постановлений исполнительных органов. Во втором случае происходит непринятие политического решения, также способное существенным образом повлиять на политический процесс. Следует отметить, что здесь не имеются в виду рутинные, день ото дня принимаемые решения, имеющие место в любой организации. Хотя частные лица и организации также участвуют в принятии политических решений, формальные полномочия остаются за официальными субъектами политики – законодателями, исполнительной властью, высшей администрацией, судьями.

Приведение в действие механизма принятых решений (политическая инструментализация) – является четвертой фазой политического процесса. В реальной жизни трудно провести четкую границу между принятием политического решения и его исполнением. Очевидна справедливость афоризма о том, что проведение в жизнь политики зависит от того, как она администрируется, а администрирование зависит от того, насколько продуманной является политика. В Беларуси, как и в других современных политических системах, общественная политика проводится в жизнь (инструментируется) посредством сложной системы административных служб. Эти службы выполняют наибольшую часть работы, делегированной им правительством, и таким образом влияют на граждан более эффективно, чем иные правительственные институты.

Административные службы, часто оперируя мандатами закона, допускают значительную свободу действий для себя в определении того, что они должны и что они не должны делать. Политические решения часто облечены в весьма общие положения и, перемещаясь по административным каналам, приобретают более конкретный вид. В этих условиях административный процесс становится продолжением законодательного процесса, и администраторы оказываются вовлеченными в политику.

В процессе принятия решений агентствами одним из центральных моментов является иерархия. Внутри служб те, кто находится на высших этажах власти, имеют больше полномочий и влияния на принятие решения благодаря их более высокому статусу, несмотря на то, что лица меньшего ранга могут иметь большую осведомленность в делах и профессионализм. Административные службы конституируют своеобразный управленческий менталитет, который объединяет

профессионалов, уверенных в своих возможностях и способностях влиять на политику.

В своей деятельности по нормотворчеству ведомства имеют относительно большую свободу действий, хотя, как правило, они могут применять власть только в пределах своей компетенции. Нормотворческой деятельностью занимаются не только ведомства, относящиеся к сферам производства и распределения. Такие министерства, как здравоохранения, образования, также обладают значительной властью. Многие программы их деятельности требуют значительных инвестиций и денежных затрат. Им приходится издавать много распоряжений, касающихся применения и использования этих средств. Например, Министерство образования Беларуси ежегодно получает средства из государственного бюджета на финансирование научных исследований. На основании заявок высших учебных заведений министерство распределяет эти средства по вузам. Вузы распределяют эти средства по факультетам и кафедрам. В результате образуется целая цепочка административных распоряжений, имеющих обязательный для исполнения характер, так как это связано с ответственностью за рациональное использование средств, имеющихся в распоряжении министерства. Многие из приказов и распоряжений, принятых в административных ведомствах, представляют собой рутинные решения, которых тысячи. Тем не менее, рутинные решения могут вполне перекладываться на язык нормативных распоряжений законодательного языка, и тогда кажущиеся рутинными и заурядными распоряжения оказывают вполне существенное влияние на политику.

Финальной стадией политического процесса является стадия оценки принятых решений, их эффективности. Как функциональная деятельность политическая оценка может пронизывать все стадии политического процесса. Например, оценка политических приоритетов, выдвигаемых на повестку дня политики, возникает уже на ранних стадиях политического процесса. Существуют различные типы оценок эффективности политического процесса. Один из них связан с тем, что политические деятели и администраторы всегда руководствуются критериями выгоды, результативности конкретных программ и проектов. Многие из этих критериев складываются на базе личных эмоций, интересов. Критерии могут основываться на базе идеологических и партийных интересов. Разброс критериев достаточно велик и зависит от специфических интересов множества оценщиков. В результате может возникать целый спектр оценок одной и той же политической линии либо программы.

Политические оценки второго типа возникают при инструментировании конкретных программ и направлений политики. Критерии оценок возникают, когда программа подвергается анализу с точки зрения ее пригодности для реализации, затрат и выгод. Оценщик неминуемо должен задаться вопросом, кто получит наибольшую выгоду от реализации программ и в каком виде. Третий тип оценки носит название "систематической оценки" для измерения социальной значимости и объективного эффекта программы. Во многих государствах административные службы имеют постоянный штат аналитиков-оценщиков. Систематическая оценка дает ответы на вопросы типа: насколько объективна политика? Кто находится в числе получателей дивидендов политики? Каковы возможные последствия

невыполнения программы? Возникающие при ответе на данные вопросы критерии оценок дают оценщикам материал для правильного анализа политики, позволяющего своевременно корректировать текущую политику и определять ее перспективы.

Оценкой политики занимаются как правительственные, так и неправительственные организации. Оценка может быть систематической либо спорадической. В одних случаях политическая оценка становится институализированной, в других – она не структурирована и носит неформальный характер. Правительственная оценка существует в таких формах, как парламентский надзор, государственный статистический учет, государственный ведомственный контроль и другие. Существует также множество вариантов политической оценки вне правительства. Они осуществляются через средства массовой информации, аналитические независимые центры и фонды, группы давления и т.д. Все они занимаются оценкой политики с целью повлиять на должностных лиц и политику в целом. Их деятельность полезна также с точки зрения обеспечения информацией общественности по поводу выполнения либо невыполнения тех или иных программ.

Группы людей, граждане обычно имеют свои суждения по оценке существующей политики и реагируют на эту политику путем поддержки, противодействия или безразличия. Политикам же в своих оценках политических программ приходится сталкиваться с действием таких факторов, как давление со стороны организованных групп, требования референдумов и перевыборов, отставки должностных лиц и т.д. В результате возникает необходимость т.н. "обратной связи", то есть ответа правительства на требования со стороны окружающей среды политической системы.

Реакция политической системы на требования и запросы окружающей среды выражается в форме многообразных акций со стороны лиц, принимающих политические решения, включая законодательные действия для коррекции политики, пересмотр законов, административное реагирование в виде обеспечения оперативных мероприятий реализации политики, перераспределение фондов поддержки политических программ и другие. Таким образом, финальная стадия политического процесса служит прологом для последующих политических решений и началом нового качественного витка процессов политической деятельности.

### ***Риск принятия политических решений***

Риск – неустранимый элемент принятия политического решения любого уровня, заключающийся в выборе не всегда просчитанных действий, линии поведения. Зачастую рисковое решение принимается в ситуации неопределенности и характеризуется такими понятиями, как анализ рисковых ситуаций, уровень риска, портфель риска, профиль риска. Политика всегда сопряжена с большей или меньшей степенью риска.

Рисковое решение в политике затрагивает интересы многих групп населения, осложняется социально-экономическими факторами, разнородными глобальными процессами. Так, рисковой считается политика сверхэксплуатации одного региона мира другим, одного социального слоя другим. Политическую угрозу несут "обвальные" социальные процессы, шоковые реформы, использование

националистических, сепаратистских и иных притязаний. Даже в странах Запада, по мысли Харрингтона, сложность в принятии решений заключается в том, что они отдаются на откуп элите. Издержки же риска падают на широкие массы и даже выходят за рамки страны или региона. Эту проблему стараются решать распределением ответственности, контролем процесса принятия решений, что требует высокого уровня образованности, цивилизованности масс, независимых средств массовой информации, открытости политики.

До сих пор не проявились отдаленные последствия рискованного решения, связанного с развалом СССР, с отказом от устоявшейся политической системы. Это решение привело к разрыву налаженных связей, уничтожению единого народнохозяйственного комплекса, резкому обнищанию населения, росту преступности, криминальному дележу государственной собственности, войнам и другим известным уже результатам.

В политической литературе по-новому трактуются проблемы социальной несправедливости как побудителя рискованных ситуаций. Анализируется проблема совмещения национально-психологических и этнокультурных образцов рискованного поведения, соответствующих “профилей” риска. Поскольку рискованные решения в политике принимаются довольно часто, то необходимо искать средства смягчения их последствий. В условиях стабильной политической системы риск стимулирует социальные преобразования, способствует развитию общества.

### ***Типология политического процесса***

*По объектам политического воздействия политические процессы подразделяются на внешнеполитические и внутривнутриполитические.* Внешняя политика регулирует отношения государства с другими субъектами внешнеполитической деятельности. Содержание внутривнутриполитических процессов существенно различается во многих странах. Оно зависит от форм правления и форм государственного устройства конкретных государств, существующих там демократических или недемократических политических режимов, качеств правящей элиты и других факторов. Фундаментом внутривнутриполитического процесса любой страны является соотношение социально-экономических укладов, сложившаяся социальная структура общества, степень удовлетворенности населения своим положением.

Можно говорить об *эволюционном и революционном политических процессах.* При революционном процессе используются как мирные, так и не мирные средства, насилие. Преобразования осуществляются за сравнительно короткое время, имеют часто обвальный характер и далеко не всегда достигают тех результатов, на которые были рассчитаны.

Основа эволюционного развития – легитимность властей, единые социокультурные ценности элиты и масс, этика согласия, наличие конструктивной оппозиции.

С точки зрения публичности осуществления правящими кругами своих властных полномочий, принятия решений выделяются *открытый и скрытый (теневой)* политические процессы.

При открытом политическом процессе интересы групп и граждан выявляются в программах партий и движений, в голосовании на выборах, через обсуждение

проблем в средствах массовой информации, через контакты граждан с институтами власти, через учет общественного мнения. Такая практика сложилась в демократических государствах.

Теневые, скрытые политические структуры располагаются на высших и средних уровнях власти. Речь идет о скрытых действиях государственных учреждений, секретных документах, приказах, существовании органов с секретными функциями (органы безопасности) и полностью законспирированных учреждений (разведка, контрразведка и т.п.). Может возникать противоправная деятельность и коррупция официальных лиц и властей. При определенных условиях формируются нелегальные (теневые) структуры неполитического характера (параллельная экономика, черный рынок, организации преступного мира, мафии и мафиозные корпорации разного рода). Они имеют тенденцию смыкаться с легальными государственными структурами и могут оказывать на них серьезное влияние, вплоть до скрытого участия в политической жизни отдельных регионов. Они проводят своих представителей в депутаты, на должности в госаппарате и т.д.

Такая ситуация может возникать, если государство передает властные функции своим отдельным структурным звеньям, например, органам политического сыска, тайной полиции, партийным формированиям. Так было в СССР в 1920-50 годы, когда революционные трибуналы, "тройки", органы госбезопасности имели власть, не контролируемую населением.

С точки зрения устойчивости политической системы можно говорить о *стабильном и нестабильном* политических процессах. *Стабильный процесс* основывается на устойчивой социальной структуре, повышающемся жизненном уровне населения, легитимности режима. Граждане поддерживают правила игры, доверяют власти. Все участники политического процесса настроены на сотрудничество, поиск компромиссных решений, их объединяет приверженность демократическим ценностям. Люди уверены в своих возможностях влиять на власть, ибо правительство учитывает общественное мнение в своих решениях.

*Нестабильный политический процесс* часто возникает в условиях кризиса власти, утраты ею легитимности. Причины нестабильности могут быть самые разные: спад производства, социальные конфликты, дискриминация тех или иных социальных групп, их неудовлетворенность своим общественным статусом и т.д. Нестабильность проявляется в резком колебании электоральных предпочтений, в критике правительства.

### ***Утопии в политическом процессе***

Политический процесс – это цепь последовательно решаемых задач и соответствующих действий. Он таит в себе альтернативы, расчеты на успех, определенные шансы достичь желаемых результатов. Возможен разный исход событий, потому для политики так характерна логика надежд, случайностей, которая побуждает иногда затевать безнадежные политические предприятия. И если эти надежды необоснованны, несбыточны, то открывается прямой путь к утопии.

Утопия в политике – это иррациональное состояние политического процесса и политического сознания, которое препятствует исполнению заранее рассчитанных проектов, сильно изменяет их конечные результаты или делает достижение

желаемых результатов невозможным. Уже на этапе разработки политического проекта можно планировать нечто неосуществимое из-за ошибочной или неполной информации, отсутствия серьезной концепции, неожиданных случайностей, столкновения амбиций и т.д. При выполнении такой проект не приносит желаемых результатов, а приводит к нежелательным и неожиданным. Так, проект завоевания мирового господства фашистской Германией привел к ее военному поражению, расколу, многочисленным потерям, которые не планировались авторами.

Ошибки в политике – это еще не утопия. Утопия возникает тогда, когда ошибки не распознаны и особенно тогда, когда они замечены, но не признаны и не исправлены. Исполнители и авторы проекта остаются во власти иллюзий.

Особенно опасны утопиями периоды общественных и политических кризисов. Есть немало примеров, когда провозглашение несбыточных проектов уводило общество в сторону от цели. Неудачные реформы, националистические движения последних лет могут служить примерами иллюзий и утопий в политике.

Тем не менее утопии играют и положительную роль, являясь мощным рычагом социального прогресса, средством мобилизации масс. Так, миф о построении коммунистического общества в СССР мобилизовал массы на трудовые свершения, развитие науки, образования, культуры, поддерживал надежды людей на светлое будущее, их уверенность в завтрашнем дне. По мысли М. Вебера, успешная политика всегда есть искусство возможного. Однако не менее верно и то, что часто возможное достигается лишь потому, что стремились к стоящему за ним невозможному.

## **§2. Типология политических действий**

### ***Понятие политического действия***

Политический процесс состоит из действий. *Политическое действие* определяется как вмешательство отдельного человека или группы в отношения власти данной системы с целью приспособления ее к своим интересам, идеалам и ценностям. Деятельность социальных групп или индивидов связана со стремлением усовершенствовать или изменить социально-экономический и политический порядок.

Политические действия ориентируют политическую систему на достижение определенных целей, выражающих интересы различных групп. Эти интересы облекаются в теоретическую, идеологическую форму. От того, какой идеологии придерживаются участники политического процесса, не в последнюю очередь зависит и то, направлена ли их деятельность на революционные изменения общества или на его реформирование.

Политическое действие всегда совершается "здесь" и "сейчас", то есть в конкретной ситуации. Потому необходим анализ объективного положения дел, конкретных условий, прежде чем начать действовать. Надо выявить специфику каждой ситуации, чтобы выбрать правильные методы и средства политического действия, ибо перенос стратегий, имевших успех в одной ситуации, не приносит успеха в другой. Одно из обстоятельств, мешающих правильно оценить ситуацию, – идеологический догматизм. Так, многие исследователи считают, что прихода

нацистов к власти в Германии можно было бы избежать, если бы социал-демократическая и коммунистическая партии правильно проанализировали ситуацию и выступили единым блоком против фашизма, вместо того, чтобы вести ожесточенную борьбу между собой.

Важен и тот инструментарий, с помощью которого оценивается ситуация. Разумно изменить наши схемы и догмы, если в них не укладывается политическая реальность, ибо она всегда богаче любых схем. Лица, действующие в политике, должны иметь солидный багаж знаний, быть компетентными. Кроме того, они должны творчески применять свои знания в той или иной ситуации. Теория в политике имеет смысл тогда, когда может дать адекватный ответ на конкретную проблему. Теории, ставшие догмами, рано или поздно изживают себя. Конечно, группа, разделяющая ту или иную теорию, нелегко отказывается от нее, ибо это может вести к потере или уменьшению власти. Этим объясняется упорство, с которым защищаются некоторые политические теории, изжившие себя, не работающие в данных условиях.

В любой политической системе есть определенные нормы, правила игры, которые обязаны соблюдать участники политического процесса. Нарушают, как правило, эти нормы те, кто хочет изменить политическую систему посредством насилия. Однако в случае завоевания власти они устанавливают свои нормы действия, свои правила игры.

Политические действия связаны также с политическими мифами, верой в будущее, надеждой на что-то лучшее, что объясняет героическое поведение многих людей, их самопожертвование. Каждое крупное политическое движение предлагает свой миф, мобилирующий людей. Так, Французская революция привлекла массы эгалитарным мифом (равенством); нацизм – мифом расового превосходства арийцев, новой римской империи; социализм – мифом бесклассового общества. Если бы люди не верили в мифы, эти движения не стали бы сильными. Современный человек также нуждается в вере в идеалы и ценности.

### ***Субъекты (агенты) политического действия***

В политике весьма сложно разделить индивидуальных и коллективных субъектов политического действия. Часто они действуют вместе: лидер и массы, партийные вожди и рядовые члены. Потому имеется ряд классификаций субъектов политического действия. Так, французский политолог М. Дюверже подразделяет их на *классовые, территориальные и корпоративные группы*.

Понятие классов является центральным в марксизме, где они определяются по отношению к средствам производства. Вне марксизма классы различаются по образу и уровню жизни, доходам, престижу и другим критериям. Однако все авторы согласны с такими характеристиками классов, как неравенство условий жизни и труда, наследственная передача привилегий (собственности, статуса, круга связей). У классов неравны шансы, уровни богатства, юридические привилегии, культурные преимущества.

В основе формирования территориальных групп лежит солидарность. Основная территориальная группа – нация, принадлежность к которой осознается каждым человеком особенно остро. Потому конфликты между нациями отличаются особой

ожесточенностью, превосходя в этом отношении даже классовые конфликты. К территориальных группам относятся также коммуны, районы, провинции.

Корпоративные группы образуются людьми, занимающимися одинаковой или близкой деятельностью (профессиональные, парапрофессиональные группы, организации досуга). Профессиональные группы объединяют людей одной профессии, работников одной отрасли. Парапрофессиональные группы образуют выпускники одной школы, одного университета. Они характеризуются корпоративным духом, то есть чувством принадлежности к одному кружку, противостоящему другим. Особенно развит корпоративный дух у выпускников привилегированных учебных заведений, где учатся те, кто претендует на место в элите общества.

### ***Характеристика политических действий***

Политическое действие можно характеризовать с учетом различных критериев. (См.: Л.С. Санистебан. Основы политической науки.-М.-1992.-С.51-55). Так, различается *позитивное политическое действие*, заключающееся в том, чтобы сделать нечто для достижения определенной цели, и *негативное*, состоящее в том, чтобы "прекратить что-то делать". Позиция воздержания не является нейтральной, поскольку всегда имеет определенные последствия. Тот, кто воздержался, облегчил действия других. Непрепятствование событиям идти своим чередом называется *абстенционизмом*. Тот, кто практикует абстенционизм, иногда полагает, что находится вне политической игры, вне интересов групп. Однако на практике такая позиция укрепляет определенную политическую линию.

Абстенционизм практикуется изнутри и вне политической системы. Нейтралитет некоторых государств может рассматриваться как внешний абстенционизм. Отказ от участия в выборах, голосовании (абсентеизм), от принятия каких-либо решений, участия в блоках, коалициях и т.д. также можно рассматривать как формы абстенционизма, которые имеют политические последствия.

Политическое действие можно характеризовать как *рациональное и иррациональное*. Рациональное действие означает, что его агент имеет четкое представление о целях, знает адекватные этим целям методы, способен эффективно применять их, устанавливая систему приоритетов, а также способен менять стратегию, если она не приводит к желаемым результатам.

Практика показывает, что рациональность политического действия – скорее идеал, а не широко распространенное явление. Талант лидера и измеряется, в частности, способностью приблизиться к этому идеалу. Что же касается иррационального политического действия, то оно, как правило, заканчивается неудачей из-за неспособности политиков увязать цели и средства, слепого отношения к действительности, которую рассматривают в соответствии со своими догмами и схемами. Это почва политических иллюзий, которые зачастую приводят к печальным для общества последствиям.

Реальные политические действия, которые мы наблюдаем ежедневно, представляют собой сочетание различных степеней рациональности и иррациональности. Да и сама политическая жизнь есть переплетение достижений и ошибок.

Политическое действие можно рассматривать как *инерционное и творческое*. Инерционные действия воспроизводят принятые нормы поведения, существующую политическую систему, сохраняют ее. Творческие действия вносят в политику перемены, новые моменты, динамику. Политические системы функционируют, как правило, на основе этих двух типов действий, поочередно переживая стадии стабильности и изменений. В них не бывает ни абсолютной стабильности, ни постоянных изменений.

Политическое действие может быть *стихийным или организованным*. Как правило, действия элит более организованны, что дает им возможность сохранять свое господство, разрабатывать стратегию и тактику, претворять в жизнь свои планы. Однако в любом политическом действии может быть и доля стихийности, случайности, несогласованности. Кроме того, не все действия лидеры политической системы могут контролировать, что приводит к возникновению стихийных движений, выдвигающих своих лидеров. В реальной политической борьбе всегда присутствует синтез сознательных действий и элементов стихийности, непредвиденных и неконтролируемых действий.

### ***Виды политических действий***

Виды политических действий зависят от типа общественных преобразований, от отношения политических сил к действительности. В результате политических действий политические системы изменяются как быстро, так и медленно. Максимальным радиусом действия обладают революция, мятеж, восстание, контрреволюция, крестьянская война.

*Революция* представляет собой свержение господствующих групп, преобразование общества в целом. Социальные и политические революции возникают как следствие нарастания противоречий в обществе. Их причины могут быть различны, но основная, несомненно, заключается в том, что господствующие классы теряют свою легитимность. Революционные взрывы могут вызвать война, политический кризис, интервенция, тупики в решении социальных проблем, политическая коррупция и т.д. Выделяются следующие типы социальных и политических революций: антиимпериалистические (национально-освободительные, антиколониальные), буржуазные, народные, народно-демократические, социалистические.

Революция – чрезвычайно сложное явление. Господствовавшие классы и группы лишаются экономической и политической власти. Появляется новая политическая элита, предлагающая обществу новый проект развития, управляющая на основе других ценностей и институтов. Революционные процессы, как правило, являются насильственными, предполагают открытое столкновение групп, борющихся за господство.

В победившей социальной революции выделяются следующие этапы: ее вызревание (революционная ситуация), взрыв, победа, институционализация. Эти этапы различны по продолжительности, сопровождаются разрушениями, человеческими жертвами, внутренней борьбой в среде революционеров. Не случайно говорят, что "революция пожирает собственных детей". В случае успеха революции заканчиваются созданием новых политических и государственных

институтов, новых форм жизни, которые защищаются новой элитой, в том числе и с применением насилия.

Одной из главных опасностей победившей революции является предоставление привилегий определенным группам. Возникает противоречие между идеалами, провозглашенными революционерами и новой политической элитой, и привилегиями, что порождает критику и разочарование широких масс. Революционная элита, как и любая другая, подвержена коррупции, понимаемой как использование политического влияния в личных целях. Возможно, самое сильное сопротивление революционным переменам связано с сознанием людей. Невозможно также в короткие сроки коренным образом преобразовать общество. Все это вызывает разочарование в целях, идеалах и результатах революции.

В связи с тем, что не все слои населения поддерживают революционные изменения в обществе, формируется движение, которое выступает против революции. *Контрреволюция* – это политическое движение, руководимое отстраненными от власти группами, их представителями, теми, кто порвал с революцией. Целью контрреволюции является свержение новой элиты и восстановление прежних порядков. Для финансирования контрреволюционных движений используются средства эмигрантов и тех стран, которые заинтересованы в ликвидации революционного режима. Обычно контрреволюционеры используют вооруженное насилие, экономический саботаж, политическую пропаганду. Если широкие массы поддерживают революционные силы, то контрреволюция терпит поражение. В случае успеха контрреволюции начинается этап открытой реставрации власти прежних господствующих групп.

Открытое сопротивление народа законной власти может выражаться в мятежах, бунтах, крестьянских войнах. Серьезной политической проблемой для Советской власти были крестьянские бунты, инициатива которых нередко шла от сельских сходов. *Бунт* – результат возмущения масс действиями местных властей, перерастающего в беспорядок, погромы.

Второй тип политических действий составляют *реформы*. Они ведут к общественным переменам, не подрывая основ существующего строя и власти правящего класса. Классическим примером успешных реформ, проведенных в XX веке, можно считать реформы капитализма в развитых странах, которые не изменили его сущности, однако способствовали решению многих социальных проблем, предотвращению социальных конфликтов.

Реформистская стратегия не пытается реорганизовать общество в целом на основе общего плана, но лишь устранить препятствия, мешающие его нормальному функционированию. Реформизм направлен на решение конкретных проблем, он характеризуется духом прагматизма. Успех зависит также и от своевременности их проведения. Запоздавшие реформы не приводят к смягчению социальной напряженности, а открывают путь к революционным процессам, предотвратить которые как раз и стремились с помощью реформ.

К третьему типу политических действий относятся *политические перевороты*: государственный переворот, путч, дворцовый переворот, военный заговор. Они ведут к переменам в сфере власти, в первую очередь персональным, путем использования физического насилия. Государственные перевороты – это, как

правило, дело рук представителей аппарата власти или самих правящих групп, тогда как путч – дело политических аутсайдеров.

Примером специфических политических действий служат митинги, демонстрации, забастовки, собрания, пикетирование, шествия и т.д. Особыми видами политических действий являются выборы и проведение избирательных кампаний, референдумы, официальные визиты государственных, партийных делегаций в другие страны, дипломатические переговоры.

Специфическим типом политических действий является *популизм*, который принято определять как деятельность, имеющую целью обеспечить популярность в массах ценой необоснованных обещаний, демагогических лозунгов, апелляций к простоте и понятности предлагаемых мер. Популист в современной политике – это деятель, заигрывающий с массами. Как свидетельствует историческая практика, популизм расцветает в условиях низкой политической культуры общества в силу особой политической ментальности широких масс.

В современных условиях разумной альтернативы реформам нет. Необходимо всем политическим силам стремиться к согласию, создавая атмосферу доверия, формируя механизм общения людей от высшего уровня до рядовых граждан. Альтернатива гражданского согласия – вражда; насилие порождает только ответное насилие и вражду. Потому из арсенала политических действий надо использовать далеко не любые, заботясь о гражданском мире и процветании государства.

### **§3. Политическое участие**

#### ***Понятие политического участия***

*Политическое участие рассматривается как вовлеченность членов данной общности на индивидуальной, классово-групповой, национально-этнической, религиозной или другой основе в процесс политико-властных отношений. Участие людей в политике служит одним из средств выражения и достижения их интересов. Не всякое участие в общественной жизни является политическим. Если люди принимают участие в решении производственных, профессиональных проблем, в управлении техникой, вещами, не влияя на распределение власти, то такое участие не является собственно политическим. Участие приобретает качество политического, когда личность, группа, слой, класс вовлекаются в политико-властные отношения, в процесс принятия решений и управления, носящий политический характер. Следует, конечно, учитывать, что в условиях существования государства вовлеченность граждан в процесс принятия решений и управления в социальной, экономической и культурной сферах в той или иной степени политизируется.*

Хотелось бы отметить, что понятия «политическое участие» и «политическая деятельность» в учебной литературе не всегда разводятся. Понятие «политическое участие» сложилось в рамках поведенчески ориентированных (бихевиористских) исследований, где начальной точкой анализа является отдельный индивид. Понятие «политическая деятельность» формировалось в ряде исследований, где анализ начинается не с отдельного индивида, а социума как целостности. Деятельность социальных групп и индивидов связана со стремлением усовершенствовать или

изменить социально-экономический и политический порядок. Политические действия связаны с выражением интересов различных групп. От того, какой идеологии придерживаются участники политического процесса, зависит то, направлена ли их деятельность на революционные изменения общества или на его реформирование. В любой политической системе есть также определенные нормы, правила игры, которые обязаны соблюдать участники политического процесса.

Политическое участие позволяет выявить реальную роль гражданина, отдельных слоев, групп, классов как на местном уровне, так и в политической системе общества. Если граждане принимают активное участие в формировании элиты, в определении основных целей политики, контроле за ее осуществлением, то такую политическую систему можно считать основанной на участии. В таком обществе политические элиты играют роль лояльных слуг общества, адекватно представляя интересы масс.

Политическое участие зависит от политического режима. Так, в демократическом обществе это участие – всеобщее, свободное, инициативное и действенное в решении вопросов, затрагивающих существенные интересы граждан. Оно является для них средством достижения целей, реализации потребностей в самовыражении и самоутверждении, в проявлении чувства *гражданственности*. Демократическое государство обеспечивает такое свободное участие правовыми нормами и процедурами, а также относительно равномерным распределением среди различных слоев общества таких ресурсов участия, как деньги, образование, знание механизмов принятия решений, свободное время, доступ к средствам массовой информации. Демократическое общество допускает такие формы протеста и несогласия, как митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, забастовки, направление петиций.

Авторитарный режим часть населения полностью или частично отстраняет от участия в политике. Тоталитарное общество стремится мобилизовать массы на ритуальные действия поддержки режима. Граждане вынуждены под страхом наказания и экономических санкций идти на митинги, демонстрации, организуемые правящей элитой. В этом случае политическое участие масс находится под жестким контролем со стороны правящей группировки, им манипулируют для укрепления власти. В диктаторско-тоталитарном обществе запрещены все формы политического протеста и даже несогласия. Несогласные с проводимым политическим курсом объявляются врагами народа, злоумышленниками; по отношению к ним применяются репрессии.

### ***Прямое и опосредованное участие***

Политическое участие выражается в двух основных формах: *прямой* (непосредственной) и *опосредованной* (представительной). Прямое участие имеет место в рамках небольших политических общин, где массы на собраниях принимают решения большинством голосов. Оно характерно для местного управления и самоуправления, осуществляемого гражданами через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах. В пятом разделе Конституции Республики Беларусь

определяются основные задачи и компетенция органов местного управления и самоуправления. Формой прямого участия граждан в решении важнейших вопросов государственной и общественной жизни являются общегосударственные и местные референдумы, которые также предусматриваются Конституцией Республики Беларусь (глава 2).

При опосредованном участии массы выбирают своих представителей для осуществления политической власти. Чем крупнее общество, тем меньше возможностей для самоуправления. Опосредованное участие дает больше возможностей для искажения воли масс, поскольку избранные представители, депутаты могут преследовать собственные интересы, не совпадающие с интересами тех, кого они представляют. Массы могут терять контроль над своими представителями, и степень их политического участия снижается. Тем не менее, представительное участие является единственно возможным в крупных политических системах.

В зависимости от политического режима, традиций, размеров территории, численности населения, развитости средств транспорта и коммуникаций в каждом обществе наблюдается различное сочетание прямого и опосредованного политического участия. Посредниками участия в современном обществе выступают политические партии, общественно-политические организации и движения, а основной формой его – выборы.

### *Типы политического участия*

Для политического участия граждан важное значение имеют как объективные условия (расстановка политических сил, политическая культура общества), так и их субъективное отношение к политической системе, мотивы участия в политике, их ценности, потребности, знания, информированность. Эти и другие факторы влияют на то, становится или не становится человек частью некоего политического целого.

Одна из наиболее разработанных схем политического участия (См.: Шестопап Е.Б. Очерки политической психологии. – М. – 1990. – С. 24-37) включает следующие элементы:

- реакция (позитивная или негативная) на импульсы, исходящие от политической системы, не связанная с необходимостью участвовать в каких-либо действиях;
- участие в делегировании полномочий (выборах). Это электоральное поведение;
- участие в деятельности политических и иных организаций;
- выполнение политических функций в рамках государственных и иных политических институтов (в том числе в партиях и т.д.). Эту функцию реализуют профессиональные политики, должностные лица, депутаты, лидеры и функционеры партий;
- прямые действия (участие в митингах, демонстрациях и т.д.).

Типы участия весьма неравнозначны. Одни из них занимают скромное место в политической жизни, другие весьма развиты, что позволяет судить о политической культуре конкретного общества. Так, из всех форм политической активности на Западе наиболее развитой является электоральная, хотя процент голосующих в

разных странах неодинаков. Даже членство в партиях ограничивается зачастую участием в предвыборной кампании данной партии, голосованием за ее кандидатов. Действительная активность – это удел немногих, меньшинства.

Если активность людей направлена на поддержание существующих порядков, то политическая система ее поддерживает. Если же отдельные группы требуют изменений, то правящие круги могут на них реагировать по-разному в демократических и недемократических странах, даже применяя насилие. Если процесс принятия решений сосредоточен исключительно в кабинетах властей, то отчужденные от политики массы выступают в ней лишь как исполнители. Политическая жизнь может выходить на улицы и становиться народным действием, но и тогда это действие определяется типом общества. При авторитарном или тоталитарном правлении массовые акции – это часть официального ритуала, демонстрация поддержки и одобрения политики, иногда не без харизматического подъема. В демократическом обществе политика на улице – это необходимый элемент политической жизни, фактор обратной связи власти и народа, форма народовластия. Политическое участие масс активизируется, если ошибки власти приводят к конфликту с обществом. Тогда митинги, марши, шествия становятся способом волеизъявления народных движений, партий, широких масс. Политическое участие может быть направлено против действий и решений властей, выражая протест, возмущение, неприятие данной политической линии. *Политический протест* – это вид негативной реакции индивида (группы) на сложившуюся в обществе политическую ситуацию или конкретное действие отдельных органов государства и политических оппонентов. Как правило, протест возникает там, где действуют неэффективные стратегии и технологии осуществления власти.

К формам политического протеста относятся такие действия, как политическое и гражданское неповиновение, петиции, бойкоты, повреждение собственности, саботаж, убийства, похищения, террор, партизанские действия, революции, войны.

### ***Причины неучастия в политической жизни***

Люди, интересующиеся политикой и активно участвующие в ней, составляют, как правило, меньшинство. Большинство же проявляет апатию и безразличие, что является характерным признаком многих политических систем. Существуют различные причины такого положения.

Так, многие люди выключены из политической жизни из-за низкого уровня личного развития, образованности. Они потеряли веру в собственные возможности, не верят, что могут повлиять на политические процессы. Выделяется группа апатичных граждан, которые не интересуются политикой. Они занимаются собственными проблемами и увлечениями, профессиональной карьерой. Некоторые из них считают политику скучной, непривлекательной, непонятной.

Отчужденность от политической жизни как может быть результатом заорганизованности политической системы. Люди разочаровываются в политике, ибо не видят существенной разницы между политическими партиями и их программами. Они считают, что политические решения все равно будут принимать немногие, независимо от их участия в голосовании и других политических акциях.

Они не ощущают личной выгоды от политики, считая, что она обслуживает лишь интересы элиты.

Есть группы людей, настроенные враждебно к политической системе и ее институтам. Они занимают позицию политического бойкота, неучастия. Например, во времена революций, оккупаций многие люди отказываются от сотрудничества с новыми властями, не приемля их позиции. В изменившихся условиях они могут стать активными участниками политического процесса.

На уровень политического участия влияют такие социальные факторы, как образование, социально-экономический статус, возраст, пол, место жительства, профессия, доступ к политической информации, социально-экономическая ситуация.

В заключении следует отметить, что в современную эпоху изменился стереотип политики, которая прежде была элитарной сферой, делом привилегированных классов. Беспрепятственное, общее и равное участие граждан в политической жизни – результат борьбы против сословных, классовых, имущественных, национальных и половых цензов, борьбы за гражданские и политические права. Реальная активная политическая самодеятельность народа – факт уже конца XX века. Общее направление в развитии политических отношений связано с их демократизацией, расширением политического участия граждан, преодолением политического отчуждения.

#### **§ 4. Сущность модернизации как процесса. Теория модернизации**

*Модернизация* – это переход общества от традиционного аграрного состояния к современному – индустриальному, а затем и к постиндустриальному. *Теория модернизации* получила стимулы для развития в 1950-60-е гг. в связи с освобождением от колониального господства целого ряда государств третьего мира, а затем с процессами демократизации в 1980-90-е гг. Теоретические проблемы политической модернизации изучались С. Хантингтоном, Г. Алмондом, Ш. Айзенштадтом, Д. Эптером, С. Вербой, Р. Далем, Л. Паем.

Теория модернизации представляет собой одно из направлений теории общественно-исторического развития, которые сложились в рамках философии Нового времени. Мыслители XIX в. ставили знак равенства между социальным прогрессом и развитием. Следуя традициям эпохи Просвещения, они считали, что человеческий разум, свобода личности, знания способны обеспечить движение человечества к «царству разума и свободы». Либералы и социалисты того времени верили в естественный прогресс человечества. Социальные процессы XX в. породили много проблем развития отдельных стран и человечества в целом. Это привело к появлению новых теорий развития.

Основы теории модернизации связаны с *социологией развития*, заложенной работами Ф. Тенниса, М. Вебера, Т. Парсонса, в которых выделяются два типа обществ: традиционное и современное.

Теория модернизации исходит из признания неравномерности общественного развития; наличия стран с досовременным состоянием наряду с существованием современных обществ; необходимости преобразования отсталых стран в

индустриальные и постиндустриальные. Западные страны прошли путь модернизации еще в Новое время. Так, один из самых видных теоретиков теории модернизации Ш. Айзенштадт полагал, что модернизация – это процесс, ведущий к созданию социальных, экономических и политических систем, сложившихся в западной Европе и Северной Америке в период XVII–XIX вв. и распространившихся затем на другие страны.

В контексте теории модернизации страны Запада рассматриваются как государства «спонтанной модернизации». Страны, в которых существенные социальные изменения происходили позднее, – как государства «отраженной модернизации».

Модернизация – это комплексный процесс, преобразующий все сферы общественной жизни:

- в социальной сфере – формирование социальной структуры индустриального общества, усиление социальной мобильности, разделение сфер частной и общественной жизни, вытеснение отношений личной зависимости между людьми отношениями их личной автономии;

- в экономике – индустриализация, применение технологий, основанных на использовании научного знания, углубление общественного разделения труда, формирование рыночной экономики;

- в политической области – образование наций и централизованного государства, включение широких масс населения в политический процесс, становление и развитие гражданского общества и правового государства;

- в духовной сфере – развитие сферы современного образования, идеологический плюрализм, приобщение крупных групп населения к достижениям мировой культуры, развитие современных средств информации, секуляризация сознания, отделение светских ценностей от религиозных.

Изучение модернизации в разных странах позволило сделать вывод, что главным элементом, который обуславливает успех модернизации, является социокультурный фактор. Без изменения ценностных ориентаций широких социальных слоев, преодоления патриархальной и подданической политической культуры модернизация будет порождать постоянные кризисы и массовое недовольство. Политолог У. Шрамм доказывал, что главная роль в обеспечении успеха модернизации принадлежит политическим коммуникациям, транслирующим общие ценности.

Теория модернизации развивалась в два этапа: В 50–60 гг. XX в. модернизация понималась как *вестернизация*, т.е. копирование западных устоев во всех областях. Использовались технологии демократизации и экономическое сотрудничество с развитыми государствами Западной Европы и США. В 50–60-е гг. модернизация встала как практическая проблема для стран Азии, Африки, Латинской Америки, освободившихся от колониальной зависимости. Но попытки воспроизвести западные образцы приводили к непредвиденным результатам: рост и произвол бюрократии, коррупция, катастрофическое расслоение населения, политическая аморфность граждан, рост нестабильности, постоянные политические перевороты, усиление экономического отставания от развитых стран. В результате взгляд на модернизацию, как на *линейное* движение и последовательное освоение западных

образцов, потерпел крах. Исторический опыт в странах запоздалой модернизации показал, что модернизация не только прогрессивное, но и весьма рискованное предприятие. Стало очевидно, что процесс модернизации – это процесс длительный, противоречивый, в котором возможно не только прогрессивное развитие, но и глубокие деформации, вплоть до воспроизводства ранее существующих традиционных структур. Кроме термина «догоняющая» модернизация стали применять термины «частичная», «тупиковая», «рецидивирующая» модернизация.

В 70–90-е гг. XX в. связь между модернизацией и развитием была пересмотрена: модернизация стала рассматриваться не как условие развития, а наоборот, его функция. Целью стало изменение социально-экономических и политических структур, которое может проводиться вне западной модели.

Модернизация – это глобальный феномен мировой истории, это многообразные общественно-политические и социально-экономические трансформации, происходящие в истории человечества на протяжении нескольких столетий, начиная с XVI в. Сущность этого процесса – в переходе от традиционного аграрного общества к обществу индустриальному, а затем и постиндустриальному. Для большинства стран мира этот процесс стал догоняющим развитием, попыткой преодолеть отсталость и приблизиться к уровню развитых стран, которые прошли этот процесс в Новое время.

## § 5. Типология модернизации

Различают первичную и вторичную модернизацию. Первичная охватывает эпоху первой промышленной революции, разрушения традиционных наследственных привилегий, провозглашения равных прав (Западная Европа, США, Канада).

Вторичная – отраженная, «догоняющая» модернизация – происходила на основе социокультурных контактов с уже существующими центрами индустриальной культуры (Россия, Бразилия, Турция).

Логика первичной модернизации такова: перемены в духовно-идеологической сфере (Возрождение, Реформация, Просвещение), затем трансформировалась экономика, то есть вызревали реальные интересы в обществе и происходила дифференциация форм собственности.

Вторичная, «догоняющая модернизация», означает неравномерность развития социальных элементов: смешиваются традиционность и рациональность как принципиально противоположные способы поведенческой ориентации человека и общества.

Модернизация как социальный феномен последних столетий может быть типологизирована по четырем основным видам в зависимости от того, переход к какому технологическому способу производства лежал в ее основе.

Первый тип – *доиндустриальная* модернизация – был связан с переходом к производительным силам, основанным на кооперации и разделении функций в процессе труда. Технологический способ производства, формирующийся в результате такого перехода, олицетворяет мануфактура.

Второй тип – *раннеиндустриальная* модернизация – технологически детерминирован переходом от ремесленного и мануфактурного производства к фабрично-заводскому.

Третий тип – *позднеиндустриальная* модернизация – характеризуется переходом от фабрично-заводского к поточно-конвейерному производству.

Четвертый тип – *постиндустриальная* или *постмодернизация* – вызван к жизни современной технологической революцией и связана переходом к постиндустриальному, а затем и информационно-компьютерному обществу.

В Беларуси происходит *постиндустриальная* модернизация, субъектами которой являются не только конкретные социально-профессиональные группы общества, но и крупные предприятия и научно-производственные объединения, в основном выпускающие продукцию для конечного потребления (продукцию машиностроения, предметы личного потребления, в особенности длительного пользования и т.п.). Очагами *постмодернизации* Беларуси выступают технокультурополисы, где есть социальные субъекты *постмодернизации*: учебные заведения и крупные научные центры, система научных исследований и опытно-конструкторских разработок. В технокультурополисах налажены транспорт и коммуникации, складывается высокое качество жизни их жителей, налаживаются прочные связи с индустриальными предприятиями – потребителями интеллектуального продукта технокультурополисов.

## § 6. Политическая модернизация: ее особенности и противоречия

*Политическая модернизация* понимается как изменение политической системы, в том числе возрастающее участие в политике различных групп населения (с помощью политических партий и групп интересов) и формирование новых политических институтов (разделения властей, системы выборов, многопартийности). Политическая модернизация означает демократизацию политических институтов общества и политического сознания. В процессе политической модернизации происходит как становление новых, так и эволюция, приспособление к изменившимся обстоятельствам уже существующих политических институтов. При этом объективно необходимо, с одной стороны, сохранять политическую стабильность как важнейшее условие общественного развития в целом и, с другой стороны, расширять возможности и формы политического участия.

В политической сфере модернизация – это переход от традиционной политической системы к современной, которая соответствует современным реалиям и требованиям развития человечества в XX и XXI вв. Этот переход связывают с *демократизацией политической системы*.

Теории социального эволюционизма XIX–начала XX вв. исходили из того, что развитие носит спонтанный и детерминированный объективными причинами характер. В отличие от них, сторонники теории модернизации считают, что процесс развития в современном обществе направляется и контролируется *политической и интеллектуальной элитой*. Политическая элита с помощью целенаправленных действий стремится вывести свою страну из состояния отсталости. Выделяют четыре

основных типа модернизационных элит: традиционную, либеральную, авторитарную и леворадикальную.

Ш. Айзенштадт полагает, что политическая модернизация означает: создание дифференцированной политической структуры с высокой специализацией политических ролей и институтов; территориальное и функциональное расширение сферы законодательства, администрации и политической активности; постоянное расширение политического участия; возникновение и быстрое увеличение рациональной политической бюрократии; ослабление традиционных элит и их легитимацию, замену традиционных элит модернизаторскими.

В современной политологии выделяют два подхода к оценке характера и перспектив демократических преобразований: либеральный и консервативный.

Представители либерального направления (Р. Даль, Г. Алмонд, Л. Пай) в качестве основного критерия выдвигают степень вовлеченности населения в систему представительной демократии и степень открытости элит. Оптимальный вариант для демократизации общества и для проведения реформ складывается, когда существует приоритет в конкуренции элит над участием рядовых граждан (хотя участие граждан достаточно активно). Другие варианты соотношения конкуренции элит и активности масс приводят к торможению преобразований и установлению авторитарных режимов. Самая неблагоприятная ситуация политического развития возникает при одновременной минимизации состязательности элит и политического участия масс. Это ведет к дезинтеграции социума и политической системы, провоцирует приход к власти третьей силы и установление диктатуры. Отрицательное отношение к авторитаризму – существенная черта либерального направления теории политической модернизации.

Возможны следующие варианты развития событий, согласно либеральному сценарию: 1) демократизация общества; 2) при росте конкуренции элит, но низкой активности основной части населения складываются предпосылки для установления авторитарных режимов и торможения преобразований; 3) доминирование политического участия над соревнованием элит также ведет к замедлению преобразований; 4) одновременная минимизация состязательности элит и уровня политического участия ведет к хаосу, может провоцировать диктатуру.

Представители консервативного направления (С. Хантингтон, Дж. Нельсон, Х. Линц) видят источник модернизации в конфликте между мобилизованностью населения (его включенностью в политическую жизнь) и институционализацией (наличием необходимых структур и механизмов для артикулирования и агрегирования их интересов). Модернизованность общества связана не столько с уровнем демократизации политических институтов, сколько с их прочностью и организованностью. Авторитарный режим, контролирующий порядок, может обеспечить переход к рынку и национальное единство. Условия модернизации (под руководством авторитарной власти): 1) компетентность политических лидеров; 2) выделение качественно различных и продолжительных этапов в процессе реформ, каждый из которых должен иметь конкретные приоритеты; 3) точный выбор времени их применения.

Итак, консерваторы акцентируют внимание на обеспечении политического порядка с помощью централизованных институтов. Либералы настаивают на наличии возможностей влияния населения на власть.

С. Хантингтон писал, что рост политического участия масс может обогнать реальный уровень их демократического развития. Это, в свою очередь, может привести к политическому кризису и дестабилизации обстановки. В тех странах, где индустриальный скачок не накладывается на почву демократических традиций, любые попытки реформирования системы власти будут иметь для общества негативные последствия. Поэтому вначале необходимо укрепить политическую стабильность. В данной ситуации, с точки зрения Хантингтона, авторитарный режим вполне возможен и даже уместен, если он обеспечивает экономический рост и решение социальных проблем. Такой режим способен сдерживать тенденцию к дестабилизации.

Переход к демократии должен осуществляться постепенно, по мере достижения успехов в реформировании экономических и социальных отношений. Главное для политической элиты – умение обеспечить равновесие между изменениями в различных сферах модернизируемого общества. Сторонники консервативного подхода к модернизации не отрицают демократических ценностей перехода к демократии. *Политическую модернизацию они, также как и либералы, понимают как переход к демократии.*

С. Хантингтон выделял *три волны* демократизации. Первая зародилась в начале XIX в. в США и длилась до окончания первой мировой войны. Вторая волна демократизации возникает после второй мировой войны. Произошло восстановление основ демократии в Западной Германии, Италии, Японии, демократизация Австрии, распространение демократических институтов на ряд развивающихся стран в результате их деколонизации. Вторая волна продержалась до середины 1960-х гг. Третья, современная волна начинается с 1974 г., когда в Португалии пала диктатура Салазара. Затем эта волна распространилась на Испанию, Грецию, на Латинскую Америку. С середины 80-х годов третья волна захватила и социалистические страны Центральной и Восточной Европы и СССР. Распад Советского Союза и образование новых государств также включаются в эту волну (хотя Т. Карл и Ф. Шмиттер считают, что процессы демократических преобразований, которые происходят в постсоциалистических странах входят в четвертую волну демократизации).

Обобщая логику перехода к демократии, можно выделить две модели. Первая – «кооперативная» модель: последовательная либерализация политической системы; демонтаж отживших институтов; ресоциализация населения. Вторая – «конкурентная» модель: резкая либерализация; распад прежней политической системы; внедрение новых демократических институтов любой ценой, нередко вопреки сопротивлению как сверху, так и снизу.

Модернизация – процесс весьма сложный и болезненный. На каждом этапе реформирования общественной системы он несет в себе новые противоречия. Радикальное реформирование общества обречено на неудачу, если политическая элита не встретит понимания, поддержки со стороны социально значимого большинства. Важнейшей проблемой модернизации является формирование

политической элиты, способной проводить реформы, и создание эффективной политической системы, которая опирается на поддержку общества. На любом этапе модернизации эффективно работающая политическая элита придерживается *инструментальной стратегии, рассчитывающей вероятность достижения экономического роста*. В переходных (модернизирующихся) политических системах неизбежно возникают политические конфликты.

## **§ 7. Общая характеристика социальных конфликтов и специфика политических конфликтов**

*Конфликт* – это столкновение противоположных интересов, мнений, взглядов, серьезное разногласие, острый спор, чреватый осложнениями и борьбой враждующих сторон различного уровня и состава участников; испытание сил противоборствующих сторон.

Теоретическое обоснование проблема конфликта получила в конце XIX–начале XX в. в рамках социологии. Социология, находившаяся тогда под влиянием биологии, рассматривала конфликты, исходя из дарвинской теории естественного отбора. Затем в социологии утвердился психологический подход – распространилось социально-психологическое понимание конфликта.

В изучении конфликтов можно выделить два основных направления. Первое – концепции Э. Дюркгейма, Т. Парсонса, Н. Смелзера, которые основное внимание уделяют стабильности и устойчивости политической системы (функционализм). Каждое общество – устойчивая система, основанная на ценностном консенсусе членов общества. Второе – теории К. Маркса, М. Вебера, П. Сорокина, Р. Дарендорфа, Л. Козера, которые рассматривают общество с точки зрения конфликтной модели. *П. Сорокин* причины конфликтов видел в неудовлетворенных «базовых» потребностях. Они не осмыслены рационально, но связаны с инстинктами (самосохранение, самовыражение, потребности в пище, жилье, одежде, половой инстинкт). *М. Вебер* связал конфликты с проблемой власти (социальный конфликт возникает из отношений господства и подчинения).

С 1950-х гг. стали появляться специальные работы, посвященные социальным конфликтам. Наибольшую известность получили концепции: «позитивно-функционального конфликта» Льюиса Козера («Функции социального конфликта», 1956 г.), «конфликтной модели общества» Ральфа Дарендорфа («Классовая борьба и социальный конфликт») и «общей теории конфликта» Кеннета Боулдинга («Общая теория конфликта», «Конфликт и защита», 1963 г.).

Итак, в истории общественной мысли существовали *идеальные модели* бесконфликтного гармоничного общества (оно наступит в «граде Божиим» или в будущем коммунистическом обществе). В современной социальной науке созданы *реалистические концепции*, в которых конфликт – это неустранимый, постоянный элемент социальной жизни. Он может быть как глубоким, непримиримым, так и проявляться в «слабых» формах (в виде соревнования, состязательности, конкуренции). В соответствии с этим выделяются различные формы и средства социального конфликта: *прямое насилие, принуждение, обман, ориентация на*

использование ненасильственных методов устранения социальных конфликтов и достижение *согласия*. Конфликты могут быть конструктивными и деструктивными.

Политический конфликт – это противоборство двух или нескольких субъектов (групп, государств, лидеров), оспаривающих друг у друга распределение властных полномочий и ресурсов.

При объяснении *причин социальных конфликтов* сформировались два подхода: *ресурсный подход* – конфликты возникают из-за материальных ресурсов (богатство, собственность, власть и авторитет, обеспечивающие доступ к многообразным ресурсам); *ценностный подход* – конфликты возникают на основе различных идеологических, нравственных убеждений, ценностей. В реальных ситуациях социального конфликта переплетаются мотивы как ресурсного, так и ценностного характера.

*Источники* политических конфликтов можно разделить на экономические, социальные, психологические.

Экономические – противоположность экономических интересов, имущественное неравенство, отсутствие у определенных социальных групп минимально необходимых благ.

Социальные – несовпадение статусов субъектов политики, их ролей, функций, интересов, расхождение людей относительно ценностей, идеалов, традиций, ущемление в удовлетворении потребностей. Социальным источником конфликтов является поиск места в меняющемся мире, попытка изменить нормы взаимоотношений, утвердить властный статус своей национальной, религиозной и иной группы.

Психологические – стремление к доминированию, агрессивность людей, чувства страха, паники, голода. Они ведут к голодным бунтам, самосудам, террористическим акциям. Возможно неадекватное восприятие людьми, политиками как собственных интересов, так и позиций соперников. Противнику приписывают отрицательные качества, злобные намерения, что усиливает вероятность развития конфликта.

Конфликты могут быть вызваны последствиями экологических катастроф, аварий, стихийных бедствий.

Выделяются три *основные стадии конфликта*:

1. *Предконфликтная* ситуация – это период, когда конфликтующие стороны оценивают свои ресурсы, прежде чем решиться на открытые действия или отступить. Идет консолидация сил, поиск сторонников, поддержки, предпринимаются попытки достичь желаемого. Если цель не достигается, то группа, индивид определяют объект, мешающий добиться успеха. Возможен и выбор объекта агрессии, который не имеет никакого отношения к достижению желаемой цели. Эта ложная идентификация объекта конфликта иногда создается искусственно, чтобы отвлечь внимание от истинного источника фрустрации.

2. *Непосредственно конфликт* – инцидент, то есть действия, направленные на изменение поведения соперников. Они могут иметь открытый или скрытый характер. Конфликт достигает критической точки (кульминации), при достижении которой действия приобретают максимальную силу и остроту. Далее

противостояние ослабевает и конфликт идет по нисходящей к разрешению или к новому всплеску противодействия.

3. *Разрешение конфликта* – его внешним признаком является завершение инцидента. Разрешение конфликта возможно лишь при изменении конфликтной ситуации, устранении его причины. Возможно изменение требований одной из сторон, уступки, истощение ресурсов, вмешательство третьей силы, создающей перевес одной из сторон, полное устранение соперника.

В условиях плюрализма идет ориентация на поиск баланса интересов. Для этого необходимы взаимные уступки, компромисс. Решения должны приниматься на основе согласия – консенсуса.

Выделяют различные *типы политических конфликтов*:

– по области их проявления различаются внешне- и внутривнутриполитические конфликты;

– по характеру нормативной регуляции конфликты разделяются на институционализированные и неинституционализированные. Речь идет о способности или неспособности людей подчиняться действующим правилам политической игры, создавать институты для регулирования конфликтов;

– по степени интенсивности выделяют конфликты высокой и низкой интенсивности. Первые характеризуются применением вооруженной силы, стремлением «играть на выигрыш», вторые – затяжным и менее выраженным противостоянием сторон;

– с точки зрения публичности, говорят об открытых, выраженных в явных формах, и закрытых (латентных) конфликтах, в которых преобладают теневые способы принятия решений и т.д.;

– по времени протекания различают долговременные и кратковременные конфликты (военный конфликт, скорее всего, будет долговременным, а, например, отставка министра – кратковременным).

*По содержанию* можно также выделить несколько типов конфликтов:

– *конфликты ценностей*, которые в основном характерны для развивающихся государств и неустойчивым государственным строем; к ним примыкают конфликты идеологических доктрин;

– *конфликты интересов* преобладают в развитых странах, где политической нормой является «торг» по поводу дележа экономического пирога (борьба вокруг налогов, социального обеспечения и т.д.). Этот тип конфликтов легко поддается урегулированию;

– *конфликты идентификации* возникают, когда люди отождествляют себя с группой (этнической, религиозной), а не с обществом, государством в целом;

– *конфликты неуправляемых эмоций* – бунты, погромы;

– *конфликты институтов* – споры о взаимоотношениях органов власти, споры о государственных границах, споры о соподчиненности правовых норм и т.д.

Для характеристики конфликтов, затрагивающих государство как основной институт политической системы, используется понятие «политический кризис» (греч. *krisis* – решение, поворотный пункт, исход). *Политический кризис* – это состояние политической системы, выражающееся в углублении и обострении конфликтов, усилении политической напряженности.

Выделяются внешнеполитические кризисы, обусловленные международными противоречиями, и внутривластные (правительственный, парламентский, конституционный и др.). Правительственный кризис означает потерю правительством авторитета, что проявляется в смене лидеров, отставке кабинета министров и т.д. При парламентском кризисе решения парламента расходятся с волей большинства граждан, борьба фракций в парламенте парализует его работу. Итогом является роспуск парламента и назначение новых выборов. Конституционный кризис означает фактическое прекращение действия Конституции, которая утрачивает легитимность, что приводит к ее пересмотру. В целом политический кризис свидетельствует о потере властями доверия граждан, об отсутствии взаимодействия между ними, снижении эффективности политической системы.

#### *Причины и источники политических конфликтов*

Конфликт – результат конкурентного взаимодействия двух и более сторон (групп, государств, индивидов), оспаривающих властные полномочия или ресурсы.

Специалисты-конфликтологи выделяют *основные элементы конфликта*: *источник* (предмет) конфликта, по поводу которого возникают разногласия; *стороны*, участники конфликта; *повод* – события, послужившие началом активных действий сторон; *средства*, используемые сторонами конфликта во взаимодействии друг с другом; *цели* сторон.

Конфликт не возникает вдруг. Причины его накапливаются, зреют иногда довольно длительное время. В процессе *вызревания* конфликта можно выделить несколько ступеней:

1) *скрытая стадия*, обусловленная неравным положением групп. Главная причина возникновения скрытого конфликта – это стремление людей к улучшению своего статуса и к превосходству;

2) *стадия напряженности* – нулевой, средней степени и высокой;

3) *стадия антагонизма*, как следствие высокой напряженности, особенно при сочетании ее структурной и конъюнктурной разновидностей;

4) *несовместимость*, как четвертая стадия конфликта, также является следствием высокой напряженности, это, собственно, конфликт. Конфликт может быть прерван на любой из стадий, на определенное время или окончательно, если будет изжита коренная причина.

#### *Фазы развития конфликта:*

1. Противостояние сторон по поводу конкретного противоречия или группы противоречий.

2. Определение стратегии противоборствующими сторонами и форм их борьбы для разрешения имеющихся противоречий с учетом потенциала и возможностей применения различных, в том числе и насильственных средств внутренней и международной ситуации.

3. Вовлечение в борьбу других участников через блоки, договоры.

4. Нарастание борьбы, вплоть до кризиса, охватывающего поэтапно всех участников с обеих сторон и перерастающего в общенациональный.

5. Переход одной из сторон к практическому применению силы, вначале в демонстрационных целях или ограниченных масштабах, чтобы принудить

противостоящую сторону удовлетворить интересы той стороны, которая начала демонстрацию силы.

6. Вооруженный конфликт, начинающийся с ограниченного конфликта (ограничения в целях, охватываемых территориях, масштабе и уровне военных действий, применяемых военных средствах) и способный, при известных обстоятельствах, развиться до более высоких уровней вооруженной борьбы (войны как продолжения политики) всех участников.

*Формы протекания конфликта:*

– *скрытое* состояние, при котором противоречия между сторонами не выражаются в их активных действиях, формах открытого противостояния;

– *открытое* состояние, проявляющееся в акциях, действиях сторон, угрозах конкурентов и т.д.;

– *кризис* – высшая точка развития конфликта. Кризисы могут иметь самые тяжелые и непредсказуемые последствия для участвующих сторон.

В рамках международных отношений даже региональные и внутригосударственные кризисы способны стать источником более масштабных потрясений.

## **§ 8. Разрешение и управление конфликтами**

Разрешение конфликта предполагает знание объекта конфликта, состава его участников, исторических корней, непосредственного повода и уровня напряженности. Разработка и использование технологий разрешения конфликтов ориентированы на учет специфики конфликта, культурно-исторических, региональных, психологических и иных факторов. Определив причины конфликта, власти могут выбрать одну из трех моделей поведения (их выделил французский политолог П. Фаве):

– игнорировать возникновение конфликта, давая ему возможность тлеть, перемещаться в другие сферы;

– избегать публичной оценки конфликта, стараясь «понравиться» разным слоям населения, относящимся к проблеме по-разному;

– активно участвовать в урегулировании и разрешении конфликта.

Власти, стремящиеся управлять конфликтом, должны постараться ввести спор в русло правовых норм, в рамки, позволяющие контролировать его. Необходимо создавать общественное мнение, атмосферу осуждения или поощрения одной из сторон, что способствует стабильности государственной власти.

На этапе развития конфликта следует определиться: будет ли его течение пущено на самотек или будут предприняты действия по его урегулированию. Не следует прибегать к запугиванию или силовому давлению на конфликтующие стороны, наоборот, следует стимулировать сближение сторон посредством обещаний, переговоров. Особенно велико напряжение в конфликтах, ведущихся на уровне ценностей.

На этапе завершения конфликта возможны два основных варианта его окончания: достижение примирения сторон либо укрепление их непримиримости (тупиковые ситуации). Между этими полюсами есть ряд вариантов. Возможно и

затухание конфликта ввиду истощения ресурсов, усталости участников, утраты важности предмета спора.

К основным стратегиям *управления* конфликтами относятся:

– *инициирование конфликта* – одна из сторон постоянно обостряет отношения, выдвигая неприемлемые условия (например, правящий режим создает неприемлемые условия для оппозиции, не стремясь сотрудничать с ней);

– *рутинизация конфликта* – сознательное поддержание напряженности в отношениях сторон;

– *предупреждение конфликта* – не допускается переход противоречий в открытую форму противоборства, конфликт выявляется на латентной стадии;

– *урегулирование конфликта* – ориентация на то, чтобы снять остроту противоборства, избежать наиболее тяжелых последствий для себя, государства, общества;

– *разрешение конфликта* означает либо устранение его причин, исчерпание предмета спора, либо изменение ситуации и обстоятельств, исключая новое противостояние;

– *вытеснение конфликта* предполагает перенесение ответственности на иной уровень политической системы (с регионального на центральный или наоборот).

Выделяют следующие формы *разрешения* конфликтов: – «избегание», откладывание разрешения конфликта. Например, уход с политической арены того или иного политического деятеля (добровольно), угроза ухода;

– отрицание или подмена – конфликт тлеет, его перемещают в другую область;

– метод конфронтации – на авансцену политики выдвигается явно неразрешимый антагонизм;

– примирение сторон на основе сближения их позиций и интересов через посредника. В роли посредника могут выступать согласительные комиссии, менеджеры по конфликтам, отдельные политические деятели или страны в межгосударственных конфликтах;

– третейское разбирательство или арбитраж – стороны добровольно передают свой спор для разбирательства третьей стороне, решение которой является обязательным для обеих сторон. Арбитры при разборе руководствуются общепризнанными нормами международного права, конституцией страны, нормами договоров, в которых участвуют обе стороны;

– переговоры конфликтующих сторон на основе поиска баланса интересов.

Наиболее распространенным средством достижения примирения являются *переговоры* – прямое или косвенное общение сторон, ведущее к снижению интенсивности или завершению конфликта. Это могут быть переговоры непосредственно конфликтующих сторон или переговоры с помощью посредника. Переговоры необходимы, чтобы избежать применения насилия, и они возможны, когда между сторонами имеется хотя бы минимальная сфера совпадающих интересов. Переговоры на международном уровне подчиняются особым правилам, потому что на них сходятся такие субъекты права, которые не имеют между собой обязательных отношений и друг другу не подчиняются. Внутренние переговоры отражают добрую волю правителей, за которой всегда стоит теоретическая возможность прервать их посредством одностороннего акта. Результатом

переговоров (и внутренних, и международных), как правило, является узаконение того нового порядка, который они установили.

Переговорный процесс идет в рамках «уступки – сближение», технологий торга. В нем есть возможность найти «срединную точку» конфликта, суть взаимных претензий, следовательно, выяснить пределы возможных уступок, «цену вопроса». Эффективность переговоров повышается при акцентировании внимания на реальных противоречиях, при учете объективных критериев, а не партийных, идеологических позиций. Обещание уступок, внимательность к партнеру повышают шансы прийти к соглашению. Угрозы, давление на оппонента эти шансы снижают. Не следует использовать СМИ в качестве посредника на переговорах, ибо это может усиливать напряженность. Компромисс, соглашение не следует трактовать как победу одной стороны и поражение другой, чтобы не ставить под сомнение принятые решения.

Выделяют три этапа переговоров.

Предварительный этап. Закладывается фундамент переговоров. Главное, чтобы стороны поняли, что нужно стремиться не к желаемому, а к достижимому, поэтому неизбежно придется идти на уступки друг другу.

1. Собственно переговоры. Этот этап может быть длительным и трудным. Его успех зависит от того, как был проработан вопрос на предварительной стадии, а также от того, смогут ли конфликтующие стороны работать как коллектив, заинтересованный в разрешении конфликта.

2. Выход из конфликтной ситуации. Принятие решения на основе согласия, выработка механизмов реализации решения.

Если переговоры ведутся с помощью посредника, то посредник выполняет *следующие функции*:

- коммуникативную – устанавливает связь между конфликтующими сторонами;
- исследовательскую – изучает ситуацию;
- организаторскую – организует и ведет переговоры.

От посредника требуются: авторитет, особые деловые, интеллектуальные, организаторские качества. Посредник должен быть подчеркнуто нейтрален.

Овладение технологиями переговорного процесса повышает возможность эффективно управлять конфликтами, контролировать сложные процессы конкуренции в сфере распределения политической власти.

Российский политолог В. Чумиков, рассматривая течение конфликта, выделяет следующие стадии:

- *институционализация* конфликта – действия сторон переходят в фазу определения его границ с помощью правовых норм и правил;
- *легитимация* конфликта - оправдание принятых норм в глазах общественности;
- *структурирование групп*, которые в споре выступают от имени всего общества в силу обладания влиянием и авторитетом;
- *редукция* - снижение интенсивности конфликта, его перевод на более низкий уровень.

И. Галтунг определил *критерии разрешения* конфликта:

1. Решить, кто является победителем и побежденным, каким будет будущее распределение ценностей;
2. Осуществить распределение ценностей;
3. Принять заключение, что конфликт завершен.

## Глава 14. Политические элиты и политическое лидерство

### §1. Политическая элита

Интерес к изучению политических элит возникает в конце XIX – начале XX века. Опыт либеральных демократий показал, что всеобщее избирательное право и другие демократические процедуры не приводят к правлению большинства. Непосредственное управление государственными делами сохраняется в руках меньшинства. Что представляет данное меньшинство, господствующее над остальным населением, как оно формируется, каковы его функции? На эти вопросы отвечает элитология – сфера политического знания, изучающая политические элиты в качестве объекта систематического исследования.

#### *Понятие политической элиты*

Социальное разделение между теми, кто власть осуществляет, и теми, по отношению к кому она осуществляется, следует из самой сути властных отношений. Разделение на управляемых и управляющих имеет место при любой форме правления и при любом режиме. Как в недемократических, так и в демократических государствах, систематическое и постоянное управление обществом находится в руках организованного меньшинства – политической элиты. Однако в условиях демократии определенная политическая элита может прийти к власти только в результате выборов в соответствии с волей большинства и при конкуренции с другими элитами. Кроме того, только в демократических режимах граждане имеют реальные возможности контролировать деятельность политической элиты.

Организованное меньшинство, которое непосредственно осуществляет управление и принимает политические решения, обозначают по-разному: политическая элита, властвующая элита, правящая элита, политический класс, правящий класс, высшее политическое руководство. Богатство наименований применяют к одному и тому же социально-политическому явлению – к реальному меньшинству, обладающему политической контролирующей властью. В современной политологии утвердился, в конечном счете, термин “элита”, введенный итальянским исследователем В. Парето (1848–1923 гг.).

Понятие элита относится к узкому и относительно замкнутому кругу людей с достаточно постоянной и ограниченной численностью, с сильными внутренними связями, которые имеют значительный вес по сравнению с окружением. Элита – это “избранные” той или иной сферы социальной жизни. Элита подразумевает исключительность, особые критерии отбора и участия в ее функционировании. В социальной иерархии элиты занимают высшую ступеньку.

*Политическая элита – это организованное меньшинство, контролирующая группа, которая является частью класса или социального слоя и обладает реальной политической властью, возможностью воздействовать на все без исключения функции и политические действия данного общества. Политическая элита непосредственно и систематически участвует в принятии решений, связанных с использованием государственной власти или воздействием на нее.*

Предпосылки возникновения элиты обусловлены рядом факторов:

– политическая власть представляет собой сложную систему организованных центров власти; функционирование этой системы предполагает существование особого слоя политических лидеров и руководителей, которые и занимают ключевые места в этих центрах власти и имеют определяющее общественное влияние;

– в реальной политической практике сохраняется отчуждение масс от непосредственного и постоянного процесса принятия политических решений и от контроля за политикой; власть народа и управление государством разделены;

– технология политического властвования требует выполнения политическими институтами их функций в короткие сроки, что резко ограничивает механизм консультирования с народом при принятии решений и способствует элитизации политики;

– выработка многих политических решений требует специальных профессиональных знаний, что также ограничивает контроль за властью "снизу", со стороны общества;

– кроме того, политикой интересуются далеко не все люди, для многих другие сферы проявления социальной активности представляют большую привлекательность, и реально заниматься политикой стремится меньшинство;

– важным фактором является стремление элиты сохранить свою власть. Элиты способствуют стабильности, воспроизводимости, пролонгации (продлению) власти, сохранению влияния политических лидеров и руководителей.

Элиты обладают четко выраженным групповым сознанием, общей волей к действию и консолидированностью. Их определенная социально–политическая однородность способствует сохранению достаточного единомыслия и единодействия в самых сложных ситуациях. Тем самым власть укрепляется, сохраняется ее цельность и целеустремленность. У лиц, входящих в правящую элиту, духовные запросы, комплекс возможностей, уровень социальных притязаний и даже человеческие качества отличаются высокой совместимостью. Все это дает возможность неординарным, конкурирующим между собой людям сохранять консолидированность и не доводить ситуацию до борьбы самолюбий, личностных расколов в руководящей среде.

Таким образом, политическая элита не простая сумма конкретных лиц, в силу случая оказавшихся наделенными властью, а социальная группа, которая формируется в результате селекции, и в политической элите остаются лишь те, кто отвечает определенным требованиям.

Являясь своеобразной властной доминантой, политическая элита играет исключительную роль в жизни общества. Это центральное звено политического руководства и государственного управления. От деятельности политической элиты, ее политического поведения в значительной степени зависит направление и ход политического развития, функционирование политической системы в целом.

Легитимность правящей элиты – важнейшее условие ее пребывания у власти и сохранения власти. Когда политическое или государственное сообщество перестает санкционировать власть данной элиты, то она утрачивает социальную базу своего существования и, в конце концов, теряет власть.

Политические элиты могут приходиться к власти в результате выборов, выиграв политическую борьбу у других организованных меньшинств, претендующих на роль политической контролирующей группы. В этом случае взаимодействие элиты и массы носит легальный и легитимный характер. Однако политическая элита может прийти к власти революционным путем или посредством государственного переворота. В такой ситуации новая политическая элита стремится обрести необходимую легитимность неформальным признанием со стороны народа. В любом случае отношение элиты с массами строится на принципах лидерства и авторитетного руководства, а не слепого подчинения.

Существуют различные подходы к изучению политических элит, но все исследователи элит считают, что любые политические системы можно считать элитарными, потому что реально существует меньшинство, обладающее политической контролирующей властью. Это меньшинство либо имеет существенные преимущества при принятии решений, т.е. обладает доминирующим влиянием.

### *Теории политических элит*

Основоположниками политической элитологии являются Г. Моска, В. Парето, Р. Михельс. В их работах политические элиты стали объектом научного интереса и в этом качестве утвердились в системе категорий политической науки. Следует отметить, что, возникнув на рубеже XIX–XX вв., элитистские концепции строились во многом на определенном противодействии идее народного суверенитета и институтам парламентской демократии.

Одним из первых обратил исследовательское внимание на властное политическое меньшинство как объект научного анализа итальянский теоретик Г. Моска (1858–1941 гг.) Моска применял для характеристики властвующего меньшинства термин "правлящий, или политический класс". Свою концепцию «правлящего класса» Г. Моска сформулировал в работе «Основы политической науки» (1896), отмечая как очевидный факт, проявляющийся во «всех политических организациях» наличие двух классов людей: класс правящих и класс управляемых. «Первый всегда менее многочисленный, выполняет все политические функции, монополизировать власть и наслаждается теми преимуществами, которые дает власть» (Моска Г. Правящий класс // Социс. –1994.– №10.– С.187). Ни аристократическая тенденция, ни демократическая, с точки зрения Г. Моски, не дают власть большинству. Власть от меньшинства всегда переходит к меньшинству. Отличие лишь в том, что аристократический правящий класс пополняется людьми из замкнутого социального круга. Демократический правящий класс формируется из широких социальных слоев.

Г. Моска обращает внимание на значение организации для обеспечения власти меньшинства. Групповая сплоченность и единомыслие, свойственные «политическому классу», обеспечиваются наличием у него организации и структуры. Меньшинство лучше организовано, чем большинство, что и обеспечивает возможность управления большинством. Кроме преимущества организованности у правящего меньшинства также есть и качественное преимущество. Представители правящего меньшинства неизменно обладают

свойствами, реальными или кажущимися, которые глубоко почитаются в том, обществе, где они живут. Это может быть доблесть, богатство, религиозный сан (в странах, где велико влияние религии и церкви), происхождение, когда рождение является единственным критерием, определяющим принадлежность к правящему классу. Моска обращает внимание на то, что богатство и происхождение и в условиях демократии дают больше шансов на продвижение в политический класс. Личная известность, хорошее образование, высокий сан в церковной иерархии, специальная подготовка, public administration и армия всегда доступнее богатым, чем бедным. «У богатых, по сравнению с бедными – пишет Г. Моска, – путь странствий всегда короче, не говоря уже о том, что богатые избавлены от наиболее тернистой и тяжелой части пути».

Характеризуя структуру политического класса, Г. Моска выделяет малочисленный слой «высшего начальства» и более многочисленный слой «начальников среднего звена». Политический класс постоянно нуждается в обновлении. Моска выделяет три таких способа: наследование, выбор и кооптацию. При доминировании критерия наследования политический класс становится закрытым, и общество впадает в стагнацию. При демократическом способе (выборы) – политический класс открыт, но при этом увеличивается опасность кризисов и общественно–политической нестабильности. Выборы в условиях демократии Г. Моска трактовал как путь к обновлению элиты, а не как форму контроля масс над руководителями.

Моска отмечает, что специальные знания и подлинная научная культура становятся подлинной политической силой только на высокой стадии цивилизации. Тогда доступ в правящий класс получают те, кто владеет этими знаниями. Доминирующим критерием отбора становится способность управлять, означающая собственно управленческий опыт, и знание национального характера, особенностей своего народа.

Несколько иную концепцию предложил итальянский социолог В. Парето, который ввел в общественные науки термин «элита». В любой сфере деятельности, отмечал Парето, существует своя элита. Это лица, достигшие высших благ или общественных ценностей, таких как знание, богатство, власть. Определял элиту как группу людей, занимающих высокое положение соответственно степени своего влияния, политического и социального могущества, В. Парето применяет аксеометрический (ценностный) подход пониманию элиты, в том числе и политической. Принадлежность к элите зависит от особых качеств, которыми в высшей степени обладают отдельные лица и которые обеспечивают им власть. Властью у Парето обладают, те, у кого есть для этого особые качества.

Возникновение и существование политической элиты Парето объяснял психологическими свойствами людей. В «Трактате по общей социологии» (1916) Парето формулирует тезис, что человеческие поступки в большинстве своем определяются чувствами, бессознательными импульсами, которые Парето называет «остатками» (инстинкты, страсти, стремления).

В. Парето выделяет шесть видов «остатков»:

– инстинкт комбинаций, склонность к выдумыванию новых вещей и к приключениям;

– стремление к постоянству агрегатов – этим обусловлена возможность длительного существования сложившихся политических институтов, конкретных политических взглядов, традиций);

– инстинкт общительности, который для политиков означает потребность в признании со стороны руководимых организаций, своих последователей;

– потребность в проявлении чувств (в политике на этом основаны формы понимания в иерархических системах, вера в вождя, символизация, ритуалы);

– инстинкт целостности индивидуума, это связано со стремлением обеспечить безопасность личности;

– инстинкт сексуальности, наиболее глубокий и устойчивый из «остатков».

Эти «остатки» или инстинкты чаще всего не осознаются людьми. Но даже если действия мотивированны бессознательными импульсами, человек стремится обосновать их логическим образом, с помощью определенных принципов. Парето называет эти логические обоснования «производными» (деривации). К ним относятся различного рода идеологические обоснования. «Остатки» и «производные» комбинируются таким образом, что в политическом процессе формируются элиты «лис» и «львов».

Инстинкт комбинаций и стремление к постоянству агрегатов, незыблемость механизмов особенно важны для понимания подъема и падения элит. Концентрация инстинкта комбинаций формирует политическую элиту «лис». Усиление инстинкта незыблемости механизмов приводит к появлению элиты «львов».

Ценностный подход к элите становится основой для обоснования циркуляции элит. Принадлежность к правящей элите зависит от особых качеств. Однако не все люди, обладающие элитарными качествами, добиваются руководящего положения. Те, кто в силу ряда причин не может войти в элиту, входит в контрэлиту. Социальное равновесие требует, чтобы в элиту постоянно кооптировались личности с необходимыми качествами. Но этого не происходит нерегулярно. С течением времени наблюдаются психологические изменения в характерных чертах элиты: на смену «элите лис» приходят «элита львов». Революции, перевороты – это и есть смена элит. В рамках элитистской концепции человеческая история – это история постоянной смены элит, одни возвышались, а другие приходили в упадок, т. е. «история – это кладбище аристократии».

Таким образом, у В. Парето политическая элита – это те, кто обладает определенными качествами и в силу этого приобретает власть. Когда особые качества утрачиваются, то наступает неравновесие между заслугами, способностями и властью, порождающее круговорот: правящая элита приходит в упадок и вытесняется контрэлитой, т.е. новой правящей элитой "по способностям". Однако затем снова начинается процесс замыкания правящей элиты в себе, вызревание внизу контрэлиты, и весь цикл повторяется. Для того, чтобы процесс упадка правящей элиты был не слишком стремительным, необходимо непрерывно подпитывать элиты новыми кадрами. Процесс возникновения, развития, упадка и смены элит В. Парето назвал «универсальным законом истории».

Организационный подход Г. Моски получил свое развитие в работах немецкого ученого Р. Михельса (1876–1936 гг.). Элита зависит от организованности. Во-первых, способность к организации укрепляет и гарантирует власть. Во-вторых,

структура организации неизбежно способствует формированию элиты. Элиты возникают как объективный результат общественно–политических структур и институализации влияний в этих структурах. Р. Михельс выдвинул закон, управляющий всеми организациями, и назвал его "железным законом олигархии". В соответствии с этим законом сами организационные условия предполагают существование властвующего меньшинства. Кроме организационного фактора на процесс олигархизации оказывает воздействие психология масс и стремление вождей сохранить свою власть. Эти выводы Р. Михельс сделал на основе изучения функционирования политических партий в работе «Социология политической партии в условиях демократии».

Классические теории элит сформировались в начале XX века, но их развитие продолжается.

Проблемы формирования и функционирования политической элиты, ее монолитности и эффективности была поднята американскими политологом Р. Миллсом и французскими политологами Р. Шварценбергом и П. Бирнбаумом. Они пришли к выводу, что главным элитобразующим признаком является обладание руководящими позициями в важнейших сферах общества. Элита – это те, кто занимает командные посты, в первую очередь в политике, экономике и военной сфере. Р. Миллс во «Властвующей элите» (1956) пишет, что в американском обществе существует одна сплоченная элита, которая включает в себя собственно политическую, военную и экономическую группы власти. Эти группы имеют общие социальные корни – среда, образование, социальная жизнь, и связаны отношениями солидарности, обмена и взаимной поддержки.

Французские политологи, в частности Ж. Шварценберг, определял элиту как замкнутую касту, которая во французском обществе представляет своеобразный «треугольник власти», состоящий из политиков, деловых кругов и высшей администрации. Социальная наследственность, образования и культурная среда формируют единый правящий класс, который монополизирует все ветви власти.

Классические концепции элит, а также концепции Р. Миллса, Ж. Шварценберга, П. Бирнбаумом можно отнести к олигархическим моделям. Олигархическим моделям взаимодействия элиты и общества противостоит теория множественности элит, плюралистическая модель. Американский политолог Р. Даль утверждает, что в современном демократическом обществе элита не является единым образованием, а состоит из нескольких сотрудничающих и конкурирующих между собой руководящих групп. Суть позиции Даля сводится к следующим выводам: однородной элиты не бывает, всегда существуют несколько отдельных элит (экономическая, военная, профсоюзная, политическая); каждая элита имеет собственные цели и добивается их, стремясь сохранить власть; абсолютной власти не имеет ни одна из элит; главные решения принимаются путем компромисса; различные элиты одновременно являются и соперниками и союзниками, защищая свои интересы они находят взаимовыгодные решения.

При всем различии олигархического и плюралистического подхода к элитам они имеют общие позиции. Это признание наличия элитарных групп в обществе и политической элиты в частности, т.е. группы, которая находится на вершине властной пирамиды, имеет наивысшее влияние. Вхождение в элиту далеко

не всегда связано с занимаемой высокой политической должностью. Политическая элита включает в себя более широкий круг тех, кто формально "определяет" политику, влияет на государственные решения.

### ***Функции и типы политической элиты***

Политическая элита – это порождение и элемент политической системы социально дифференцированного общества. Политическая элита – это часть властного механизма, обеспечивающего социальное господство. Обладая навыками политического управления, элиты подготовлены для эффективного представления социальных интересов. Их важнейшей функцией является актуализация интересов данного социального слоя с помощью политической власти, формирование политической воли и непосредственное руководство претворением этой воли в жизнь. Отношения господствующих социальных слоев и правящей элиты представляют сложное взаимодействие. Защищая определенные социальные интересы, элита имеет относительную самостоятельность, потому что она носитель непосредственных властных полномочий. В особых ситуациях элита может принимать решения, против которых выступает большинство ее социального слоя, так как, обладая необходимой политической компетенцией, она должна лучше понимать и совокупные интересы своего слоя, и общегосударственные интересы.

Таким образом, имея собственную социальную базу, политическая элита как властвующая сила является проводником не только узкого социального интереса, но и выступает как проводник всеобщего интереса. Важнейшая функция элиты – не только реализация интересов социально–господствующих слоев, но и достижение общегосударственных целей.

Политическая элита вырабатывает государственную политику, формирует политическую стратегию и стремится к ее успешной реализации. Для элиты важно интегрировать различные интересы и волеизъявления в единую результирующую волю и тем самым расширить свою социальную базу. Итоговые решения политической элиты – это результат согласования и корректировки курсов, учет пестрой палитры социальных позиций на общегосударственном уровне. В конечном счете, власть элиты сильна и стабильна, если ее решения рациональны, их реализация эффективна, а в обществе достигнут баланс социальных интересов.

Существенным в деятельности элиты является защита ценностей, идеалов, характерных для данного общества, и обеспечение консенсуса по основополагающим принципам жизнедеятельности государства.

Итак, для политических элит в плане их функционирования характерны несколько моментов:

- выработка и реализация государственной политики на основе учета всех социальных интересов, защита общенационального интереса;
- выражение и защита совокупного интереса слоя или класса, представителем которого она является, формирование и представление групповых интересов;
- достижение консенсуса на основе понимания общих ценностей и принципов функционирования политической системы;

– политическое проектирование, т. е. определение стратегических общественных целей и идеалов.

Политическая элита должна обладать уверенностью в себе, быть способной к решительным и, возможно, болезненным для общества мерам, но ее автономность при принятии решений не абсолютна. Элита проверяется с двух сторон: со стороны социально–господствующих сил и общества в целом. И только в той степени, в какой элита в состоянии обеспечить баланс столь конфликтных интересов и проводить эффективную политику, она может длительное время оставаться у власти.

Политические элиты бывают "*открытого*" и "*закрытого*" типов. Элиты "*открытого*" типа рекрутируют в свой состав представителей из различных социальных слоев, хотя кандидаты в элиту проходят длительный отбор через устоявшиеся структуры воспроизводства элиты. Тем самым устраняется возможность массового проникновения в элиту людей некомпетентных, политически неподготовленных. Наиболее распространенным путем попадания в элиту открытого типа является избирательная система.

Политические элиты "*закрытого*" типа формируются из ограниченного, замкнутого круга представителей. Это, например, политическая элита феодального общества – родовая аристократия. К элитам "*закрытого*" типа относится и советская номенклатура. В современных условиях элиты "*закрытого*" типа отличаются большей склонностью к упадку, они достаточно быстро теряют необходимые элите политические качества.

Среди самых распространенных систем рекрутирования в элиту выделяют антрепренерскую и систему гильдий. В политической практике чаще всего происходит сочетание этих систем. Антрепренерская система ориентирована на личностные качества кандидата, его активность и изобретательность, на конкурентную борьбу между кандидатами. Антрепренерская система формирует открытую политическую элиту. Выбор осуществляется через избирательную систему. Недостатком данной системы является возможность прихода к власти случайных лиц, формирование неоднородной элиты. Неоднородность элиты увеличивает вероятность возникновения внутренних конфликтов, опасных для стабильности общества.

Система гильдий типична для закрытой циркуляции элит. Она предполагает медленное продвижение кандидата на вершину власти. Отбор производится из определенных социальных групп. Производит отбор кандидатов узкий круг руководящих работников партии, движения или других организаций. Эта система консервативна, элита превращается в замкнутую касту, которая идет к упадку. Такая элита отличается стабильностью и предсказуемостью.

### ***Политическая элита и другие властвующие элиты общества***

Политическая элита – это вершина властной пирамиды. Но в обществе существуют и другие элиты, которые имеют чрезвычайно высокую степень властного влияния. В *структуре политической элиты* выделяют *высшую* и *среднюю* политические элиты. Представители высшей политической элиты занимают стратегические посты в системе принятия решений. Таких людей немного. Эти лица

персонально известны общественности, и именно они принимают основные государственные решения. В среднюю политическую элиту включают тех, кто занимает положение ниже во властной пирамиде, но обладает достаточно весомым влиянием на процессы принятия политических решений на государственном и региональном уровне.

Существуют и другие подходы к выделению структурных элементов политической элиты. Так польский политолог В. Милановски выделяет:

- «правлящую элиту» - это группа, управляющая обществом от имени государства;

- «потенциальные элиты» - группы, стремящиеся к власти;

- «селекторат» - это группы, подготовленные к выполнению управленческих задач;

- «самодеятельные элиты» - группы, проигравшие выборы, но активно готовящиеся к очередным выборам (оппозиция и сторонники политического режима);

- «элиты в политике» - авторитетные представители интеллигенции, способствующие укреплению позиций правящей элиты;

- «группы вето» - группы в составе правящей элиты, от которых зависит окончательное принятие политических решений;

- «связанная группа» - неформальное (анонимное, теневое) объединение, оказывающее активное влияние на политику властных институтов государства (См. Политология. Учеб.-метод. комплекс/ П.И.Бондарь, Ю.П. Бондарь. – Мн.: «Аверсэв», 2003. – С.123).

Кроме политической элиты выделяют и другие элитарные группы общества, которые входят в «правлящий класс» («властвующую элиту») оказывают самое непосредственное влияние на принятие политических решений.

Административная или бюрократическая элита – высший слой государственных чиновников. Это высокообразованные специалисты в области государственного управления, политики по профессии. В идеале они должны быть выше политической борьбы, сохранять нейтралитет в схватке политических элит. Задача бюрократической элиты – служить только государственным интересам, быть беспристрастной, не ввязываться в политические баталии, выполнять точно и добросовестно приказ. Но на практике бюрократическая элита активно вмешивается в политику, влияет на принятие государственных решений и имеет тенденцию выходить из-под политического контроля.

Деловая, экономическая элита – это крупные собственники, предприниматели, финансисты, которые самым тесным образом связаны с политической элитой.

Деловая, бюрократическая, военная элита выступают как группы давления на политическую элиту. Между элитами идет борьба за распределение благ и ресурсов. Политическая элита более гибкая, чем военная, экономическая или бюрократическая. Она стремится учитывать отдаленные последствия принимаемых решений и интересы различных социальных слоев.

Несколько особняком стоит идеологическая элита. В нее обычно включают профессиональных идеологов, лиц, направляющих деятельность средств массовой

информации, работников культуры и искусства, верхушку духовенства (особенно если церковь вмешивается в политику). Эта группа отличается значительной самостоятельностью, она может выступать и как оппозиция политической элите. Отношения с идеологической элитой у политической элиты бывают весьма напряженные. Однако эффективное управление современным обществом невозможно без целенаправленного формирования его идейной жизни. Идеологии превратились во "внутреннюю религию" государства. Поэтому политическая элита заинтересована в поддержке идеологической элиты, ищет с ней компромиссы.

В политической науке существуют и другие варианты выделения так называемых стратегических элит. Так кроме политической, экономической и военной элиты выделяют дипломатическую элиту, элиты морального авторитета (священники, философы, учителя, ведущие семьи общества), элиты, которые поддерживают общество в состоянии эмоциональной и психологической сплоченности (Жиро Т. Политология. – Х.:Изд-во Гуманитарный центр.– 2006.– С.376).

Таким образом, в современной политической литературе различают властвующую элиту и элиту политическую. Властвующая элита неоднородна, обладает сложной структурой. Политическая элита – часть этой структуры, хотя и важнейшая, но только часть. Во властвующую элиту входят элитные группы, которые оказывают существенное влияние на принятие политических решений: это представители деловой, бюрократической, военной и идеологической элит.

С точки зрения теории элит современные политические системы представляют из себя либо откровенно элитные системы, либо системы элитарно–плюралистические. Элемент элитаризма силен и в условиях современной либеральной демократии, хотя под контроль поставлен процесс формирования элиты в кадровом отношении, и народ имеет возможность выбирать в конкурентной борьбе из различных кандидатов, влияя тем самым и на состав политической элиты.

Политические элиты и политическое лидерство тесно связаны между собой. Современные лидеры в демократических странах добиваются власти в результате борьбы за голоса народа. Политический процесс индивидуализируется. Политические лидеры разного уровня являются составной частью политической элиты.

## **§2. Политическое лидерство**

Политическое лидерство в системе властных отношений занимает особое место. В лидерстве наиболее ярко проявляется "видимость" власти, ее наглядность. Политические лидеры персонифицируют собой власть. Они обладают таким огромным влиянием, которое несоизмеримо с влиянием других субъектов политики.

### ***Политическое лидерство как властотношение***

По объективным и субъективным причинам политическая активность людей неодинакова. М. Вебер писал, что есть "политики по случаю", то есть рядовые члены общества с минимальным политическим влиянием, которые проявляют себя лишь в период выборов, референдумов. "Политиками по случаю", считал М. Вебер,

мы являемся и тогда, когда рукоплещем или протестуем на "политическом" собрании, произносим "политическую" речь. Кроме "политиков по случаю" есть "политики на время". Это те, кто временно занимается политикой, принимая участие в работе политической организации. Такими политиками являются многие парламентарии, работающие от сессии до сессии, партийные функционеры, активисты общественно–политических организаций. И есть политики–профессионалы, которые живут для политики или за счет политики. Политические лидеры – это особый тип политиков–профессионалов, живущих для политики. Политика - дело их жизни, сфера полной самоотдачи и самореализации.

Политическое лидерство есть феномен власти. Под лидерством понимается сложный механизм взаимодействия лидеров (лидер-личность и лидер-группа) и их последователей, которое связано с активным и действенным влиянием на людей. В лидерстве четко проявляется способность лица (группы), находящегося на вершине властной пирамиды, изменять желаемым для себя образом социальное поведение других людей, социальных слоев, общества (если речь идет об общенациональном лидере).

Вместе с тем лидерство – это власть особого рода. Спецификой лидерства является направленность власти сверху вниз. В лидерстве властные отношения отличаются максимальной асимметричностью, поскольку лидер аккумулирует у себя власть, способную заставить делать то, что он приказывает, всех членов группы, организации, а в случае с нацией – всех граждан.

Лидерство – это управленческий статус, социальная позиция, связанная с принятием решений. Особенностью лидерства как властеотношения является то, что власть лидера носит неформальный характер. Это авторитетная власть, которая имеет продолжительное влияние. Авторитет и влияние лидера складываются стихийно и поддерживаются неофициальными средствами группового контроля. Формируется социально–психологический процесс лидерства, который отличается от руководства как юридически регламентированного процесса.

Следует отметить, что в политике лидерство и должность тесно взаимосвязанны. "Реальное" лидерство в своей основе неформально, но, имея авторитетно–властные полномочия, лидер чаще всего со временем занимает и определенную должность. Должность стабилизирует положение лидера, значительно усиливает его, способствует пролонгации власти. Но "реальное" лидерство и формальное занятие должности могут частично перекрывать друг друга, однако не совпадают полностью. Некоторые политические лидеры не занимают высших должностей, и многие из тех, кто занимает официальные позиции на вершине должностной иерархии, не являются лидерами. Так королева в Великобритании или президент в ФРГ не являются политическими лидерами, несмотря на высшую ступеньку во властной иерархии, которую они занимают.

Лидерство как власть характеризуется и тем, что оно осуществляется по широкому кругу вопросов. Так, политические лидеры общенационального масштаба осуществляют свою власть над экономической и социальной сферой, над внешней политикой и сферой национальной безопасности, решение, которое принимает лидер, может затрагивать любую общественную проблему.

Лидерство также предполагает не просто случайное использование власти, а продолжительное влияние. Поэтому лидерство рельефнее проявляется в условиях организованных групп. Чем организованнее группа, тем продолжительнее феномен лидерства. Лидерство в толпе ситуационно, носит локальный и временный характер, и только организация пролонгирует лидерство на достаточно длительный срок.

Политическое лидерство, отмечал французский политолог Ж. Блондель, есть одна из самых высоких и самых охватывающих форм власти. (Ж. Блондель. Политическое лидерство. Путь ко всеобъемлющему анализу // Политология вчера и сегодня. Вып. 4. Реферат. Сборник. – М. – 1992. – С. 128).

### ***Функции политического лидера***

*Политический лидер (от англ. leader – ведущий) – это личность, оказывающая постоянное и доминирующее влияние на все общество или то или иное политическое объединение при принятии решений и ведущий за собой последователей.* Влияние лидера, его политический и управленческий статус позволяет ему играть главную роль в принятии решений в политическом процессе и конкретных ситуациях.

Изучая политику как лидерство, американский исследователь Р. Такер выделил три основные функции, которые выполняет лидер. Во-первых, это *диагностическая функция*. "Постановка диагноза" – период, когда лидер изучает ситуацию, оценивает ее, определяя наиболее важные проблемы, выделяя негативные тенденции и устанавливая, что и как должно быть исправлено. Свои выводы лидер делает на основе информации, полученной из разных источников. Но, учитывая оценки экспертов, советы помощников и соратников, лидер, и только он, ставит "диагноз" ситуации.

Диагностическая функция связана с директивой. *Директивная функция* включает в себя определение направления действий: как и что конкретно надо предпринять в определенный момент, чтобы решить проблему.

Но деятельность лидера – это нечто большее, чем анализ и принятие решений. Это и "мобилизация" на выполнение решений, вовлечение в конкретную деятельность тех, кто нужен для решения задачи и достижения поставленной цели. Лидер в политике выполняет важнейшую *мобилизационную функцию*. Действуя на людей в массе, лидеры способны воодушевить и повести их за собой на реализацию самых сложных задач, требующих от граждан и мужества, и жертвенности, и героизма.

В современной политической науке выделяют и другие функции политического лидера. Это *функция интеграции* социальной группы, общества. Вокруг лидера сплачиваются группы, социальные слои, нация в целом. Разнообразные социальные интересы только с приходом лидера получают четкое оформление и переносятся в центр политической жизни. Лидер способствует политической самоидентификации индивидов, социальных групп, слоев. Наряду с функциями политического руководства и управления, политический лидер должен выражать общие интересы и идеалы своих не только реальных, но и потенциальных сторонников.

Важнейшая функция лидера – это *нахождение и принятие оптимальных политических решений* применительно к конкретной ситуации. Политический лидер выполняет и другие функции: легитимация определенного политического строя; социальный арбитраж и патронаж, защита от беззакония и самоуправства бюрократии (лидер, как воплощение порядка и справедливости); коммуникация власти и общества, предотвращение отчуждения граждан от власти; инициирование обновления, генерирование социальной энергии и оптимизма.

### ***Теории политического лидерства***

В современной политологии выделяют несколько групп теорий, которые объясняют феномен политического лидерства. Самые первые объяснения природы политического лидерства исходили из индивидуальных качеств лидера. В начале XX века появилась *теория черт лидера*. В рамках этой теории лидер рассматривается как совокупность определенных качеств, наличие которых и помогает выдвижению в лидеры. Для теории черт характерен социально–психологический подход к пониманию сущности лидера.

Очень многие исследователи подчеркивают значимость психологических качеств для лидера. Так, М. Вебер считал, что политику по призванию необходимо обладать такими личностными качествами, как страстью к делу, чувством ответственности и глазомером – способностью точной оценки ситуации. Если же политик имеет психологическую склонность уходить от ответственности и к тому же тщеславен, то он быстро утратит позиции политического лидера.

На рубеже XIX–XX вв. повышенный интерес возник к взаимоотношениям лидера и массы, так как в активную политическую борьбу в тот период включились широкие слои трудящихся. Французские исследователи Т. Гард и Г. Лебон обратили внимание на особую роль лидера в массовых движениях и на психологические качества лидеров. Политический лидер должен быть хорошим психологом, инстинктивно понимать душу толпы, уметь воздействовать на ее инстинкты. Лебон заметил, что нередко лидерами толпы оказываются нервно–возбужденные люди, но одаренные сильной волей.

Русский социолог Н.К. Михайловский в работе "Герой и толпа" также отмечал необходимую для лидера способность – уметь быть гипнотизером, чтобы повести за собой массы.

Большую роль в изучении психологии лидерства сыграл психоанализ. Психоаналитический подход к лидерству связан с деятельностью З. Фрейда (1856–1939 гг.). В XX веке интерес к психологии лидерства и изучению важных для лидеров качеств личности сохранился, но появились и новые аспекты исследования. Г. Лассуэлл обратил исследовательское внимание на психопатологию в политике и на опасности, которые несет политическое поведение лиц с отклонениями в психике. Свойства человека как живой личности и их влияние на политический процесс изучал Э. Фромм. В работе "Анатомия деструктивности" Э. Фромм исследовал черты характера Гитлера. Некрофилия Гитлера, деструктивные наклонности, озлобленность и мстительная ненависть оказали, считал Фромм, определяющее воздействие и на его политическую деятельность. Многие решения фюрера были порождением иррациональной деструктивности.

Изучение черт лидеров позволило обобщить огромный эмпирический материал. Американский исследователь Р. Стогдилл проанализировал 124 изыскания, основанных на "теории черт" лидеров и столкнулся с непреодолимыми трудностями, так как не было ни одной черты, с которой были бы согласны все авторы. Оспаривались даже такие, на первый взгляд, необходимые качества, как сила воли и ум.

Несмотря на трудности, с которыми столкнулись сторонники теории "черт лидера", следует признать, что личностный фактор значит очень много, но он приобретает весомость лишь в контексте деятельности лидера. Черты лидера следует рассматривать не изолированно от социальных условий, а в связи с ними, и не в статике, а в динамике. Среда для формирования и деятельности лидера имеет огромное значение. Разные политические режимы создают и разные возможности для реализации тех или иных целей и политических инициатив лидера.

Вторая группа теорий рассматривают лидера как функцию определенной ситуации – *ситуационная теория*. Это объективистская теория, в которой объективные обстоятельства определяют отбор политического лидера и детерминируют его поведение. Лидерские качества относительно, приоритет отдается требованиям объективных обстоятельств. Сторонниками этой позиции был Немецкий философ Гегель, основоположники марксизма - К. Маркс и Э. Энгельс и другие марксисты. В работе "К вопросу о роли личности в истории" Г.В. Плеханов дал классический марксистский ответ, что личность лишь видоизменяет физиономию развития, но тенденции развития остаются неизменными. И заметил по поводу Наполеона, что нужна была шпага, и ее призвали. Однако абсолютизация влияния среды может вообще свести лидерство лишь к функции ситуации, к эпифеномену. На самом деле среда лишь создает конкретную ситуацию, в которой действует лидер. Французский философ Ж.–П. Сартр, размышляя над подобными выводами отметил: не в том ли весь вопрос, какая шпага призывается, и всякий ли из призванных генералов мог сделаться императором и залить кровью Европу.

Дискуссии между сторонниками теории черт лидера и ситуационной теории лидерства продолжается. Это не удивительно, так как лидерство – явление многомерное, и при его изучении применяются разные подходы. Наиболее интересные исследования как раз и связаны с изучением личностных качеств, необходимых для лидера и с анализом взаимосвязи лидера и среды, лидера и его последователей. Уточнением и дальнейшим развитием ситуационной теории стала *концепция*, объясняющая феномен лидера через его *последователей (конституентов)*. Именно конституенты воспринимают лидера, воспринимают ситуацию и принимают или отвергают лидера. Лидер и его последователи формируют единую систему. Круг последователей широк. В него входят политические соратники, активисты, приверженцы лидера, его избиратели и те, кто, взаимодействуя с лидером, оказывают на него влияние.

Развитием ситуационной теории является и *концепция задач*. В одной и той же ситуации перед лидером могут стоять разные задачи, требующие решения. Именно задачи и определяют необходимые качества лидера и круг его конституентов.

Стремление учесть влияние всех факторов привело к появлению *интегративной теории* лидерства, в рамках которой рассматриваются и характер лидера, и свойства его конституентов, а также конкретную ситуацию, в которой лидерство осуществляется.

### ***Типология политического лидерства***

В политологии существуют различные классификации политических лидеров. Многообразие классификаций определяется многомерностью самого лидерства как властеотношения и возможностью применять разные подходы для выделения типов лидеров.

Довольно часто используется упрощенная типология, основанная на дихотомии, т.е. на противопоставлении двух типов лидеров: лидеры "львы" и "лисы" (Н. Макиавелли), "лидеры–преобразователи" и "лидеры–дельцы" (Дж. Мак-Грегор Бернс). Дихотомический подход традиционен, но действительность гораздо сложнее, поэтому применяются и более сложные типологии лидеров.

Г. Лассуэлл предложил свою классификацию, в основе которой – склонность лидеров к определенной модели поведения. Лассуэлл выделил лидеров–агитаторов, организаторов и теоретиков. Лидеры–агитаторы предпочитают воздействовать силой слова, ораторским искусством, личным образом, примером поведения. Лидеры–организаторы отдают предпочтение работе с кадрами, их привлекает использование возможностей организации для усиления своего влияния. Теоретики воздействуют силой интеллекта. Есть лидеры, у которых четко можно выделить сферу поведенческого предпочтения, но есть и такие, где сделать это затруднительно. Так, В.И. Ленин – лидер, у которого и агитаторское, и организаторское, и теоретическое в лидерстве было выражено одинаково ярко.

Интересной является классификация, предложенная С. Хуком. Критерием классификации С. Хук сделал степень воздействия лидеров на события и способность ими управлять. На этом основании он поделил всех лидеров на две неравные группы. В первую вошли лидеры, способные прекрасно ориентироваться в ситуации и использовать ее. Это эвентуальные лидеры, лидеры, использующие события. И вторая, небольшая группа лидеров, способных самостоятельно творить события, делать историю по–своему, т.е. лидер, делающий событие. Эти лидеры круто меняют исторический процесс. В первую очередь С. Хук называет в этой группе В.И. Ленина и Наполеона.

Вариант, предложенный М. Вебером, базируется на идеальных типах господства. На этой основе выделяются и идеальные типы лидерства: традиционный лидер, лидер харизматический и лидер рационального типа. Традиционное лидерство основано на обычае, утвердившейся традиционной норме. Так, старший сын монарха после его смерти сам становится монархом. Лидерство рационального типа или бюрократическое лидерство легитимируется законом. Лидер–чиновник выступает не как личность, от которой исходит власть, а как исполнитель определенной государственной функции, символизирующей собой рациональное управление. Власть харизматического лидера легитимирована верой в его особый дар, способности эффективно решать все проблемы.

Харизматический лидер представляет собой интерес для современного политического анализа. Харизмой в той или иной степени обладают многие политические лидеры. Но XX век показал, что лидер с харизматическими качествами может превращаться в фюрера, полубожественного вождя, чей образ вызывает одновременно страх, любовь и восторг. Подобный лидер требует беспрекословного подчинения своей воле и сам полон внутреннего убеждения, что он один знает способ решения поставленных задач.

Современные харизматические вожди порождаются массовыми движениями протеста. Они имеют тенденцию к реализации в условиях плебисцитарной демократии. В массовых обществах, делал вывод М. Вебер, цезаристский элемент неистребим. Избранные всеобщим голосованием народа политические лидеры общегосударственного масштаба имеют колоссальное могущество и стоят как бы над другими ветвями власти, неся ответственность только перед народом.

Необходимость в харизматическом лидере обычно проявляется в период социальных кризисов, когда традиционные властные институты дают сбой и не в состоянии адекватно реагировать на изменившиеся условия и принимать нестандартные решения. К харизматическому лидерству также тяготеют политические системы, в которых начинается процесс модернизации, а стабильные социальные институты отсутствуют, нет демократических традиций и развитого правового сознания.

Роль харизматических лидеров усиливают два обстоятельства. Во-первых, развитие средств массовой информации дает лидеру возможность напрямую обращаться к миллионам людей и использовать свои качества лидера. Второе – кризис массовых партий и в целом ослабление партийного влияния на избирателей.

Плебисцитарные харизматические лидеры напрямую избираются народом, опираются на его поддержку, отличаются твердостью и решительностью в проведении политической линии, что импонирует массам; они знают, чего хотят и не меняют свою политику под влиянием ситуации. Для современных плебисцитарных харизматических лидеров характерно стремление подняться над партийными и социальными интересами и играть роль объединяющего начала нации.

Рационально–легальное лидерство опирается на представления о законности порядка избрания лидера, передачи ему определенных властных полномочий и разумности, рациональности правления. Такие лидеры обретают политическую власть на основе выборов, но, обладая персоналистской легитимностью, не обладают харизмой.

Американский политолог Р. Такер выделит три типа лидеров. Лидеры–консерваторы, ориентированы на сохранение статус–кво в обществе. Лидеры–реформаторы стремятся к преобразованию общественного устройства посредством проведения широкомасштабного реформирования властных структур. Лидеры–революционеры ставят целью быстрый переход к новой общественной системе.

Маргарет Херманн выделяет четыре собирательных образа (images) лидеров: знаменосца (или великого человека), служителя (марионетку), торговца и пожарного.

*Лидеров-знаменосцев*, подобно Мартину Лютеру Кингу, Махатме Ганди, В.И. Ленину, отличает собственное видение действительности. У них «есть мечта», ради осуществления которой они нередко стремятся изменить политическую систему. Для понимания этой формы лидерства необходимо знать личные качества лидера.

*Образ слугителя (марионетки)* усваивает тот политик, который стремится выступать в роли выразителя интересов своих приверженцев. Лидер – агент группы. Например Л.И. Брежнев, К.У. Черненко выражали интересы партийно-советской номенклатуры.

Для *лидера-торговца* важна способность убедить. Возможные последователи «покупают» его планы или идеи, вовлекаются в их осуществление. В этом случае лидерство основывается на взаимоотношениях, которые лидер устанавливает со своими избирателями. Лидера-торговца отличает стремление понять, что от него хотят люди, стремление соответствовать их спросу.

*Лидеры-пожарные* отличаются быстрой реакцией на порожденные ситуацией события и проблемы. Насущные требования момента определяют их действия.

На практике большинство лидеров используют все четыре образа лидерства в различном порядке и сочетании.

## **Глава 15. Политические партии, общественные организации и движения**

### **§1. Партия как политический институт**

#### ***Понятие "общественного объединения"***

Важное место в политической системе общества занимают разнообразные общественные объединения граждан – политические партии, профсоюзные, молодежные организации, массовые движения, ассоциации, фонды и др. В основе подобного рода общественных формирований лежит осознание их членами общности своих интересов и стремление к их практической реализации посредством объединения и организации. Право на объединение является фундаментальным правом человека и гражданина и означает право на свободный и самостоятельный выбор гражданами любых форм негосударственной деятельности.

Для характеристики широкого круга организационных форм общественной активности в научной литературе и правовых актах используется понятие "общественного объединения". Под *общественным объединением* понимается добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся на основе общности интересов. Среди общественных объединений выделяют такие основные группы формирований, как политические партии, общественные организации и общественные движения. Обладая рядом общих признаков (добровольность, преднамеренность создания, самостоятельность и т.д.), эти типы общественных объединений отличаются между собой своими целями, задачами, степенью организационной оформленности. Особо важную роль в системе властных отношений играют политические партии.

#### ***Происхождение и сущность политических партий***

Политические партии и партийные системы представляют собой продукт длительного исторического развития. Понятие «партия» (от лат. *pars, partis* – часть, группа) уже в древнем мире использовалось для обозначения групп политических союзников, стремящихся к общей цели. Однако политические фракции, союзы, имевшие место при рабовладельческом и феодальном строе, лишь условно могут быть названы партиями; это были аморфные, временные образования, которые не могли играть сколько-нибудь значительной роли в общественно-политической жизни.

Возникновение и развитие партий и партийных систем в современном смысле слова связано с эпохой буржуазных революций, с появлением и развитием парламентаризма как формы организации и осуществления государственной власти. В генезисе партии как политического института выделяют, согласно общепринятой в политологии классификации М. Вебера, три этапа: аристократическая группировка — политический клуб — массовая партия.

Так, в Англии предшественниками современных консервативной и либеральной партий были аристократические группировки тори и вигов, возникшие в 70-х гг. XVII в. Различия между ними носили первоначально вероисповедальный, династический характер и отражали борьбу за власть между феодальной аристократией и растущей буржуазией. В 30-х гг. XIX в. тори и виги сформировали свои политические клубы - Чарлтон Клуб и Реформ Клуб, которые ориентировались в основном на парламентскую деятельность. Во Франции во времена Великой революции действовали политические клубы жирондистов, якобинцев, монтаньяров.

Аристократические группировки и политические клубы могут рассматриваться как прототипы современных политических партий. Это были в значительной степени «элитарные» объединения, которые не добивались поддержки широких масс.

Качественные изменения в характере политических партий произошли в XIX веке в результате расширения избирательного права и возникновения организованного рабочего движения. Постепенное снятие цензовых ограничений, реформы избирательного права во многих странах существенно расширили избирательный корпус. Борьба за массы вынуждает политические клубы, элитарные партии выйти за пределы парламента, чтобы оказывать постоянное идеологическое и политическое воздействие на избирателей. На основе парламентских групп депутатов и избирательных комитетов на местах формируются партии так называемого электорального происхождения. Примером может служить Либеральное товарищество регистрации выборов в Англии (1861 г.). Именно либералы первыми оформили свои партийные организации. Как оппозиция либералам возникают консервативные партии.

Значительный вклад в развитие политической партии как института внесло рабочее движение. Оно создало классический тип партии с массовым членством, сетью местных партийных организаций, периодическим съездом, уставом, членскими взносами. Рабочие партии возникали внепарламентским путем — на основе профсоюзного, кооперативного движения, рабочих кружков. Одной из первых рабочих партий стал "Всеобщий Германский союз", созданный в 1863 г. В

конце XIX — начале XX вв. рабочее движение размежевалось на два течения — революционное и реформистское, представленные коммунистическими и социал-демократическими партиями.

В начале XX в. возникают христианско-демократические и др. конфессиональные партии. С развитием национально-освободительного движения складываются различные по своей классовой сущности партии, нацеленные на национальное освобождение угнетенных народов.

Эволюция партии как политического института сопровождалась теоретическим осмыслением данного феномена в общественно-политической мысли. В к. XIX- нач. XX вв. проблематика политических партий выделилась в качестве отдельного направления политической науки. Наибольшую известность получили работы М. Острогорского, Дж.Брайса, Р.Михельса, которых по праву считают основоположниками современной партологии.

В научной литературе сложились различные подходы к пониманию сущности политической партии и ее определению. *Идеологическое направление* рассматривает партию как определенную идеологическую общность, союз идейных единомышленников, которых объединяют общие взгляды, интересы и убеждения. *Институциональный подход* подчеркивает прежде всего организационно-структурный аспект деятельности партии. Выделяются такие признаки партии, как наличие особой структуры, длительность существования, связи между организациями, работа со сторонниками и др. *Функциональный подход* предполагает исследование политических действий, роли и задач партий в политическом механизме. Значительная часть политологов считает определяющей электоральную функцию партии и делает акцент на связи партии с избирательным процессом, ее участии в подготовке и проведении выборов. В марксистской литературе преобладает *социально-классовый подход* к определению сущности политической партии. Под партией понимается наиболее активная, сознательная и организованная часть какого-либо класса, выражающая и защищающая его интересы.

Все вышеназванные подходы к определению партии имеют свое познавательное значение, но страдают некоторой односторонностью и не раскрывают в полной мере сущность политической партии. Поэтому в научной литературе предпринимаются попытки дать своего рода "синтетическое" определение партии через установление целой системы признаков, критериев. *Политическую партию можно охарактеризовать как организованную группу единомышленников, представляющую интересы части народа и ставящую своей целью их реализацию путем завоевания государственной власти или участия в ее осуществлении.*

Таким образом, основными отличительными признаками политической партии являются:

- наличие социальной базы, т.е. связь с определенным классом, социальным слоем, группой или их совокупностью;
- наличие идеологии и соответствующей программы действий;
- наличие формализованной организационной структуры (членство, субординация органов, партийный аппарат и т.д.);
- установка на достижение политической власти.

Специфика партии как политического института — это открытая борьба за политическую, государственную власть. Этим политическая партия отличается от других разновидностей общественных объединений (общественных организаций, движений, фондов), которые также активно участвуют в политической жизни, но не добиваются прямого контроля над правительственной властью.

### ***Типы политических партий***

Мир политических партий чрезвычайно многолик. Разобраться в этом многообразии помогает типология политических партий. *Тип партии* отражает наиболее существенные признаки определенной группы политических партий. В основу типологии могут быть положены различные критерии.

По своей *идейно-политической ориентации* политические партии подразделяются на коммунистические, социал-демократические, либеральные, консервативные, а также партии, опирающиеся на различные религиозные и национальные доктрины.

Идеологическая направленность партий во многом определяет их место в политическом спектре по линии «левые – центристы – правые». Левые партии и движения являются сторонниками коллективистских форм организации общественной жизни, сильной социальной политики, идей социального равенства и справедливости, активной регулирующей роли государства (коммунисты, социалисты). В системе ценностей правых партий преобладают индивидуализм, свобода, частная собственность, конкуренция (либералы, консерваторы, на крайнем правом фланге – фашисты).

По отношению к существующему порядку, содержанию целей и задач выделяют *революционные* партии (стремящиеся к радикальному, качественному преобразованию общества), *реформистские* (стремящиеся к совершенствованию общественных отношений без структурных принципиальных изменений), *консервативные* (отстаивающие сохранение устойчивых, сложившихся форм общественной жизни) и *реакционные* партии (стремящиеся к восстановлению предшествующих общественных порядков и структур).

В соответствии с характером членства, принципами организации партии делятся на кадровые и массовые. Данная типология разработана французским политологом М.Дюверже в работе «Политические партии» (1951 г.). *Кадровые партии* отличаются немногочисленностью, организационной рыхлостью, аморфным, свободным членством, децентрализованной структурой. Статус члена партии четко не определен, отсутствует система официального членства с соответствующей регистрацией и регулярной уплатой членских взносов. Кадровая партия опирается не столько на партийную массу, сколько на партийный актив и партийных функционеров, а также финансовую поддержку влиятельных кругов общества.

Основу организационного строения кадровой партии составляют политические комитеты. Они создаются по территориальному принципу в избирательных округах, обладают значительной самостоятельностью, автономией. По своей внутренней организации кадровая партия относится к партиям со слабой структурой. В такой партии горизонтальные связи преобладают над вертикальными.

Кадровая партия ориентируется на участие и победу в выборах. Основное назначение политического комитета – организация и проведение избирательных кампаний, поддержание связей с избирателями. Либеральные и консервативные партии создавались первоначально как кадровые. В настоящее время типу кадровой партии в наибольшей степени соответствуют Республиканская и Демократическая партии США.

*Массовая партия* стремится вовлечь в свои ряды возможно большее число членов, так как основным источником ее финансирования являются членские взносы. Для массовой партии характерно фиксированное членство, четкая организационная структура, централизованный характер, тесные и постоянные связи между членами партии. В соответствии с особенностями организации и деятельности первичных организаций М.Дюверже разграничивал среди массовых партий партии-секции (социалистические партии), партии-ячейки (коммунистические партии), партии-милиции (фашистские партии). Массовые партии характеризуются высокой степенью идеологизированности, ведут систематическую просветительскую и политико-воспитательную работу.

Анализируя организационное развитие партий в послевоенный период, многие политологи отмечают, что как кадровые, так и массовые партии в значительной степени изменили свой традиционный облик, и классическая типология М.Дюверже нуждается в уточнении. Развивается новый тип партии, который разные авторы определяют как «*универсальную партию*», «партию для всех» (catch-all-party - О. Киршхеймер), «партию избирателей» (Ж. Шарло), «партию притяжения» (Р.-Ж. Шварценберг). Универсальные партии стремятся заручиться поддержкой максимального числа избирателей самой различной социальной принадлежности. Для них характерны прагматизм, гибкость политики, умение идти на компромиссы.

Деление партий на кадровые и массовые дополняется типологией партий *по характеру их деятельности* на парламентские и авангардные. *Парламентская партия* борьбу за власть связывает главным образом с выборами в представительные учреждения. Свою организаторскую деятельность она осуществляет в основном в ходе избирательной кампании, стремясь к завоеванию максимально возможного числа мандатов и проведению своей политики через парламент и правительство. Парламентские фракции партий, депутаты различных уровней пользуются широкими полномочиями в решении всех, в том числе внутрипартийных проблем. *Авангардная партия* не ограничивает свою деятельность борьбой за депутатские мандаты. Она осуществляет широкую внепарламентскую деятельность, большое внимание уделяет идеологической и воспитательной работе, формируется на мировоззренческой основе.

В соответствии с представительством в органах власти и распределением депутатских мест в парламенте партии различаются по своему политическому «весу» и влиянию на процесс принятия политических решений. Возможно выделение *мажоритарной партии*, получившей абсолютное большинство мандатов и право на проведение собственного политического курса; партии с *мажоритарным призванием*, которая в ситуации чередования партий у власти способна победить на следующих выборах; *доминирующей партии*, получившей относительное

большинство депутатских мест, и *миноритарной партии*, имеющей минимальное число мандатов.

По месту в системе государственной власти партии подразделяются на *правящие и оппозиционные*. Правящими считаются партии, которые победили на выборах и сформировали правительство. Партийная оппозиция – это совокупность отстраненных от власти политических партий, движений, противостоящих правительственному курсу и ведущих с правящей партией (партиями) борьбу за государственную власть. Оппозиционная деятельность может осуществляться как в рамках парламента, так и вне его. Соответственно различают парламентскую и внепарламентскую оппозиции.

В зависимости от признания или непризнания партиями основ конституционного строя выделяют системную и внесистемную оппозиции. *Внесистемная оппозиция* полностью или частично отвергает существующую систему общественно-политических ценностей. Деятельность внесистемных партий направлена на дискредитацию институтов власти, подрыв их легитимности.

Широко используются внепарламентские методы политической борьбы. *Системная оппозиция* признает основополагающие принципы общества и расходится с правящим большинством главным образом в выборе путей и средств достижения общих стратегических целей. Деятельность системной оппозиции происходит в рамках сложившейся политической системы и не направлена на подрыв ее устоев, хотя и не гарантирует абсолютной преемственности политического курса в случае перехода власти к другим партиям.

### ***Функции политических партий***

Место и роль партий в политической системе во многом определяется их функциями. Функции отражают основные задачи и направления деятельности политических партий, их назначение в обществе.

К числу наиболее общих функций политических партий относятся:

- представительство социальных интересов;
- выработка программных установок, политической линии партии;
- формирование общественного мнения, политическое образование и политическая социализация граждан;
- участие в борьбе за власть и ее осуществление,
- подготовка и выдвижение кадров.

*Социальная функция* политических партий связана с представительством интересов классов, социальных групп и слоев. Будучи посредником между гражданским обществом и государством, партия призвана обеспечить артикуляцию, публичное выражение, формулирование интересов различных групп, их агрегирование, выделение наиболее социально значимых требований и представление их на политическую повестку дня. Социальная функция предполагает также интеграцию и мобилизацию членов группы, их объединение и организацию вокруг общих целей.

Изменения в социальной структуре общества за последние десятилетия обусловили усиление неустойчивости и неопределенности социальной базы политических партий, ослабление партийной индентификации избирателей. Однако,

несмотря на расширение социальной базы партий, между ними сохраняются различия как с точки зрения тех сил, на которые они прежде всего ориентируются, так и с точки зрения идейно-политической ориентации.

*Идеологическая функция* политических партий связана с выработкой программных установок, политического курса, стратегии и тактики партий. Партия, как правило, имеет долговременную политическую программу, основанную на определенных идеологических принципах. Идеология выступает в качестве теоретической основы деятельности партии, руководства к действию.

Степень приверженности партий идеологии может быть разной. Выделяют идеологический и прагматический стили деятельности партии. Мировоззренческие (идеологические, доктринальные) партии опираются на строго определенную идеологическую доктрину, отстаивают соответствующие идеалы и ценности, стремятся претворить их в жизнь. Прагматические партии ориентированы на практическую целесообразность действий, на решение конкретных задач и не предъявляют строгих идеологических требований к своим членам.

Партии стремятся не только к развитию и обновлению своих политических доктрин, но и к их широкому распространению в обществе. Любая партия заинтересована в признании и поддержке своей политической линии. Составной частью идеологической функции является политическая пропаганда и агитация. Публикации партийных материалов, выступления партийных лидеров по радио и телевидению, на митингах и собраниях способствуют формированию общественного мнения по актуальным вопросам общественной жизни и политики.

*Воспитательная функция* политической партии предполагает политическое просвещение и образование своих членов и сторонников, воспитание их в духе определенных ценностей и традиций, приобщение к политической жизни. Участвуя в партийной работе и различных мероприятиях партии, граждане получают общественно-политическую информацию, усваивают политические нормы и ценности, приобретают опыт и навыки политической деятельности. Тем самым партии способствуют политической социализации личности.

Важнейшей задачей политической партии является борьба за завоевание и использование государственной власти в интересах поддерживающих ее групп населения, т.е. *политическая функция*. Данная функция включает в себя:

- участие в подготовке и проведении выборов в органы государственной власти и управления;
- парламентскую деятельность партии;
- участие в процессе подготовки и принятия государственными органами политических решений;

В демократическом обществе политические партии выступают как важный, а порой и главный субъект избирательного процесса. Выборы являются основной ареной соперничества партий, легитимным способом достижения власти. Организация и проведение избирательной кампании требует от партии знания основ политического маркетинга, владения избирательными технологиями. Участие в выборах позволяет партиям заявить о себе как политической силе, использовать возможности избирательной кампании для разъяснения своих идей и программных

целей и, самое главное, – провести кандидатов от партии в органы государственной власти.

Партии, завоевавшие депутатские мандаты, формируют в представительных учреждениях свои партийные фракции. Фракции участвуют в составлении повестки дня, направляют ход прений и дебатов, вносят на рассмотрение парламента различные предложения, выступают с запросами правительству, обладают и другими полномочиями. С учетом численности парламентских фракций от разных партий формируются руководящие и рабочие органы парламента (комиссии, комитеты, бюро и т.п.).

В странах Запада действует, как правило, принцип автономии партийных фракций в парламенте, в соответствии с которым фракции непосредственно не подчиняются партийным органам, включая партийные съезды и конференции. Они проводят в жизнь партийные программы и установки, сообразуясь с конкретными условиями. Но поскольку эффективная работа парламентской фракции предполагает наличие внутренней дисциплины, партийные фракции принимают зачастую довольно жесткие правила поведения и вводят санкции за их нарушение. Например, на пленарном заседании фракции может быть принято решение, обязывающее членов фракции голосовать определенным образом (решение о "фракционном принуждении" и "дисциплине голосования"). Такая достаточно жесткая модель отношений внутри фракции и строгая партийная дисциплина характерны для парламентариев Великобритании, Канады, Австралии и др. Американская модель отношений депутатов внутри фракции отличается большей свободой действий и слабой партийной дисциплиной.

Правящая партия осуществляет власть не только посредством иницилирующей роли в парламенте, но и путем воздействия на формирование и работу правительства и других исполнительных органов. Политические партии осуществляют подбор и расстановку управленческих кадров, участвуют в формировании правящей элиты, т.е. выполняют функцию *политического рекрутирования*. Они являются институтами, в рамках которых воспитываются политические лидеры и государственные деятели.

Анализ функций политических партий позволяет сделать вывод, что в демократическом обществе партии выступают в роли посредника между гражданским обществом и государством. С одной стороны, они представляют в органах власти интересы различных групп населения, с другой – разъясняют (или критикуют, если это оппозиционная партия) правительственную политику. Через политические партии граждане выдвигают свои групповые требования к государству и одновременно получают от него обращения за поддержкой в решении тех или иных политических вопросов. Тем самым партии являются связующим звеном между органами государственной власти и гражданами.

Современный этап общественного развития характеризуется значительным обновлением, реформированием партий. В развитии политических партий обозначились такие тенденции, как размывание социальной базы, утрата ими социальной идентичности; «эрозия» поддержки партий; постепенная деидеологизация партий, нарастание прагматизма в их деятельности; децентрализация, ослабление партийной дисциплины; переход отдельных функций

партий к СМИ и другим институтам. В связи с этим некоторые исследователи заявили о кризисе партии как политического института, потере ею своей роли и влияния в обществе и даже о «конце партий» (Д. Бродер, Дж.Барбер и др.).

Однако эти утверждения не получили широкой поддержки в научной литературе. В условиях перехода к постиндустриальному обществу функциональные и организационные характеристики классических партий действительно претерпевают существенные изменения, формируется новое поколение «постмодернистских» партий (универсальные, картельные, медиа-партии, партии-движения и т.п.). Но, несмотря на некоторое видоизменение партий и партийных систем, партийное правление остается доминирующей институциональной формой современной демократии.

## **§2. Партийные системы, уклады и коалиции**

### ***Понятие и типы партийных систем***

В процессе своей деятельности политические партии вступают в определенные отношения друг с другом, а также с государством и другими политическими институтами. *Партийная система* представляет собой механизм взаимодействия и соперничества партий в борьбе за власть и ее осуществление. Этим понятием охватывается совокупность существующих в стране партий и принципы взаимоотношений между ними.

Характер и особенности партийной системы той или иной страны обусловлены множеством факторов — расстановкой социально-классовых сил, степенью политической зрелости общества, уровнем политического сознания и культуры, историческими традициями, национальным составом, религиозной ситуаций и др. Существенное воздействие на формирование партийной системы оказывает действующее законодательство и прежде всего избирательное право.

В соответствии с этим формируются различные типы партийных систем. Наибольшее распространение в научной литературе получило деление партийных систем на многопартийные, двухпартийные и однопартийные в соответствии с количеством партий, реально участвующих в борьбе за власть.

Как показывает опыт политического развития, оптимальной формой и условием демократического развития общества выступают многопартийные (двухпартийные) системы. Их отличительной особенностью является отсутствие монополии на власть со стороны одной партии и существование реальной политической оппозиции.

### ***Многопартийная система***

Многопартийная система характеризуется наличием в стране нескольких политических партий, соревнующихся в борьбе за власть. Многопартийность обеспечивает наиболее полное представительство интересов различных социальных групп, содействует состязательности и публичности политического процесса, периодическому обновлению политической элиты общества.

Историческая практика демонстрирует несколько разновидностей многопартийной системы, или партийных укладов. *Партийный уклад* — это

исторически сложившаяся устойчивая модель взаимоотношений партий по поводу участия во власти.

Классическая многопартийная система (Дания, Бельгия, Австрия, Нидерланды) характеризуется конкуренцией нескольких политических партий, ни одна из которых не в состоянии завоевать большинство мест в парламенте и самостоятельно осуществлять власть. Поэтому данную разновидность многопартийности часто определяют как *уклад многопартийной раздробленности*. В этих условиях партии вынуждены идти на компромиссы, искать союзников и партнеров с целью создания коалиционного парламентского большинства и формирования правительства на межпартийной основе.

*Партийная коалиция* — это объединение, союз политических партий для достижения общих политических целей на основе консенсуса, компромисса и баланса интересов. Коалиция представляет собой соглашение нескольких политических партий о совместных действиях. Традиционно выделяют такие разновидности партийных коалиций, как *электоральные* (образуются на период избирательной кампании), *парламентские* и *правительственные*. Различают также *легислатурные* коалиции, в которые партии вступают при подготовке к выборам и срок действия которых рассчитан на всю легислатуру, т.е. срок полномочий выборного органа, и *конъюнктурные* коалиции, формирующиеся уже после выборов и носящие зачастую временный характер.

Ввиду нестабильности исполнительной власти при системе многопартийной раздробленности в политической практике наблюдается тенденция перехода к другим партийным укладам, гарантирующим большую стабильность и эффективность политической власти.

Можно выделить в качестве особой разновидности *блоковую или поляризованную многопартийность*. Здесь на политической арене действует несколько политических партий, объединившихся в политические блоки. Притягивая к себе различные партии, блоки способствуют консолидации политических сил, преодолению дробности политического процесса. Партии строят свою предвыборную стратегию и тактику с учетом принадлежности к одному из блоков. Исход выборов определяется соответственно не столько силой каждой отдельной партии, сколько согласованностью действий внутри блока. Так, во Франции противостоят друг другу блок левых сил, возглавляемый Социалистической партией, и блок правых партий во главе с Объединением в поддержку Республики (ОПР).

Многопартийная система с доминирующей партией (*уклад доминации*) характеризуется длительным пребыванием у власти одной партии при наличии малоэффективной оппозиции. Правящая партия получает и удерживает доминирующее положение благодаря слабости и распыленности своих противников, противоречия в рядах которых не позволяют им образовать прочный оппозиционный союз. К примеру, в Швеции в качестве доминирующей партии выступает Социал-демократическая рабочая партия; в Японии долгое время у власти находилась Либерально-демократическая партия. Уклад доминации позволяет сформировать стабильное однопартийное правительство, но несет в себе опасность косности, застоя для правящей партии.

### ***Двухпартийная система***

*Двухпартийная система* предполагает наличие в стране двух сильных партий, каждая из которых способна к самостоятельному завоеванию власти и ее осуществлению. Когда одна из партий побеждает на выборах, другая становится в оппозицию, и так периодически они сменяют друг друга у руля власти. Бипартизм не исключает существования в стране и других, менее влиятельных партий. Они также участвуют в политическом процессе, но реально претендовать на победу не в состоянии.

Классическая модель двухпартийной системы сложилась в США, где друг другу противостоят Демократическая и Республиканская партии. В Великобритании борьбу за власть ведут консерваторы и лейбористы.

Наряду с классической, «совершенной» двухпартийной системой выделяют и модифицированный вариант – «несовершенную» двухпартийность, или *систему "двух партий с половиной"*. Здесь также конкурируют между собой две крупные партии, но ни одна из них не имеет абсолютного большинства в парламенте и для формирования правительства должна войти в коалицию с третьей партией. Эта третья партия играет роль баланса, чья поддержка обеспечивает перевес одной из ведущих партий. Такой уклад сложился, например, в ФРГ.

Двухпартийная система характерна для стран с устойчивой политической системой, с центристской ориентацией ведущих партий. Формированию двухпартийности во многом способствует мажоритарная избирательная система. Бипартизм обеспечивает стабильность власти и, как указывает французский политолог Р.-Ж. Шварценберг, упрощает процесс артикуляции и агрегирования интересов, поскольку каждая из соперничающих партий стремится к обобщению, "сокращению" требований различных социальных групп с целью максимального расширения своей электоральной базы. Вместе с тем двухпартийность подвергается критике за то, что она отстраняет от участия в принятии решений мелкие, не слишком авторитетные партии, выражающие интересы меньшинства.

### ***Однопартийная система***

*Однопартийная система* характеризуется монополией на власть со стороны одной партии. В однопартийной системе нет политической конкуренции. Правящая партия не допускает рядом с собой других претендентов на власть. Хотя при авторитарном режиме возможно легальное существование, наряду с господствующей и других политических партий, последние лишены реальной самостоятельности, имеют довольно ограниченное поле деятельности и признают руководящую роль правящей партии. Такая система сложилась после Второй мировой войны в ряде стран Восточной Европы — Болгарии, ГДР, Польше, Чехословакии, где так называемые союзнические партии играли второстепенную роль в политической жизни.

Свои специфические особенности присущи однопартийным системам некоторых развивающихся стран с авторитарными режимами. Роль правящей партии здесь сводится к организации массовой поддержки политики руководства

государства. Партия, будучи представлена в государственных органах, действует зачастую как бы на "вторых ролях", не участвуя непосредственно в управлении.

При тоталитарном режиме действует только одна политическая партия, другие распущены или запрещены. В результате сращивания партийных и государственных структур правящая партия становится над государством и осуществляет в нем доминирующую роль. Монополизация властных функций одной партией неизбежно ведет к субъективизму и волюнтаризму в политике, к преобладанию командных методов управления и отчуждению народных масс от политики.

Опыт функционирования однопартийных систем в XX в. показал их неэффективность и антидемократичность. В настоящее время такие системы постепенно сходят с политической арены как дискредитировавшие себя в глазах мирового сообщества.

Наряду с количественным критерием типологии партийных систем многие исследователи используют и качественные параметры. В зависимости от характера политического режима можно говорить о демократических, авторитарных и тоталитарных партийных системах. Характер отношений между партиями, а также партиями и государством позволяет разграничивать *конкурентные* и *неконкурентные* партийные системы (М. Вайнер и Дж. Лапаломбара), а также *альтернативные* (неполяризованная и поляризованная многопартийность, двухпартийность) и *неальтернативные* (уклад доминации, однопартийность) системы.

Значительный интерес представляет типология партийных систем, разработанная Дж.Сартори. Помимо количества конкурентоспособных партий он считает необходимым учитывать при классификации партийных систем наличие политических полюсов, центров притяжения партий, а также идеологическую дистанцию между ними. Дж. Сартори выделил семь типов партийных систем:

- 1) однопартийная система;
- 2) партийная система с гегемонистской партией;
- 3) система с доминирующей партией;
- 4) двухпартийная система;
- 5) партийная система умеренного, или ограниченного плюрализма.

Борьбу за власть ведут от трех до пяти политических партий, ни одна из которых не в состоянии самостоятельно осуществлять власть, в результате формируется коалиционное правительство. В такой системе отсутствуют антисистемные партии и двусторонняя оппозиция, идеологические разногласия между партиями невелики, преобладают центристские тенденции;

6) партийная система крайнего (поляризованного) плюрализма. Для этой системы характерно наличие достаточно большого числа партий (шесть и более), поляризация сил в результате значительного идеологического размежевания, наличие антисистемных партий, существование двусторонней оппозиции, преобладание центробежных тенденций;

7) атомизированная партийная система. Ее отличительными особенностями являются: большое число партий, их изолированность от реальных властных отношений, слабая связь партий друг с другом, низкий рейтинг среди населения.

### §3. Общественные организации и движения

#### *Понятие и отличительные признаки общественных организаций и движений*

Заметную роль в общественно-политической жизни, наряду с политическими партиями, играют общественные организации и движения. В отличие от партий они не претендуют на непосредственное участие в осуществлении власти. Однако, реализуя свои специфические задачи и функции, общественные организации и движения решают задачи широкого общественного значения, вносят весомый вклад в государственное, хозяйственное, социально-культурное строительство. Формирование разветвленной системы общественных организаций и движений является показателем развитости гражданского общества, свидетельством многообразия и структурированности его интересов.

*Общественная организация* — это добровольное объединение граждан на основе общности интересов, имеющее относительно устойчивую организационную структуру, фиксированное (оформленное) индивидуальное или коллективное членство. Для общественной организации характерны наличие устава, специализированного управленческого аппарата, относительная стабильность состава, участие членов организации в создании ее имущественной основы (членские, целевые взносы).

К общественным организациям можно отнести профессиональные союзы, союзы предпринимателей, кооперативные, молодежные, женские, ветеранские организации, творческие союзы (союз писателей, композиторов, театральных деятелей и т.п.), разнообразные добровольные общества (научные, технические, культурно-просветительные и др.). С учетом территориальных рамок их деятельности выделяют местные, региональные, общегосударственные, международные общественные организации.

Под *общественным движением* понимается совместная деятельность граждан, преследующих определенные общие цели, но не имеющих четкой организационной структуры и фиксированного членства. Общественные движения отличаются массовостью, широкой социальной базой, организационной и идейной аморфностью, нестабильностью ориентации и состава, нередко стихийностью и спонтанностью действий. Связи между участниками движения носят преимущественно идейно-политический, а не организационный характер.

Типология общественных движений может проводиться по различным основаниям. По целям и сферам деятельности выделяют антивоенное, экологическое, правозащитное движения, движение за расовое и национальное равноправие, движение в защиту потребителей, религиозные движения и др.

По отношению к существующему строю общественные движения делятся на революционные, реформистские, консервативные, реакционные; по способам и методам действий — на насильственные и ненасильственные.

Общественные движения могут формироваться на различной социальной основе. Некоторые из них, например, антивоенное, экологическое, национально-освободительное движения, носят межклассовый (внеклассовый) характер. Другие имеют ярко выраженный социально-классовый характер — рабочие, крестьянские

движения, а также движения интеллигенции, фермеров, предпринимателей. Общественные движения могут группироваться и по половозрастным признакам — молодежное, детское, женское движение, движение пенсионеров и др. По профессиональному признаку создаются движения ученых, врачей, писателей и т.п.

Деление добровольных объединений на общественные организации и движения носит во многом условный характер. Общественные движения по мере усиления организационных принципов зачастую становятся основой для образования общественных организаций и даже политических партий. Так, развитие экологического движения обусловило создание различного рода экологических союзов и ассоциаций, а затем и партий "зеленых" во многих странах. Народные движения и фронты в ряде бывших республик СССР эволюционировали и оформились в национально-демократические партии.

### ***Политическая роль общественных организаций и движений***

Как указывалось выше, общественные организации и движения не ставят своей целью завоевание и осуществление политической власти, не добиваются открытого контроля над ней. Они занимаются политической деятельностью лишь поскольку это необходимо для выполнения задач, лежащих в иной сфере общественной жизни (экономической, социальной, культурной). Степень воздействия различных общественных формирований на политические отношения различна. Одни из них — рабочее, профсоюзное, национальное движения и др. — оказывают существенное воздействие на политическую ситуацию, другие — практически не участвуют в политической жизни. Однако в современных условиях всеобщей политизации общества ни одно из общественных объединений не может полностью устраниваться от прямого или косвенного участия в политическом процессе. Политическая роль общественных организаций и движений состоит в оказании влияния на процесс принятия политических решений органами государственной власти и управления на различных уровнях, в более или менее постоянном давлении на властные структуры.

Общественные организации и движения выступают как своеобразные *группы интересов и группы давления*. Концепция групп интересов или заинтересованных групп разработана американскими политологами А.Бентли, Д. Трумэн и другими и давно пользуется признанием в западной политологии. Согласно А. Бентли, политика есть процесс взаимодействия и борьбы организованных в определенные группы людей за достижение своих целей и интересов. *Группы интересов* — это добровольные организации, созданные для выражения и представительства интересов входящих в них людей как во взаимоотношениях с другими группами и политическими институтами, так и внутри самих организаций.

Если группа интереса добивается удовлетворения собственных интересов путем целенаправленного воздействия на институты публичной власти, то она характеризуется как *группа давления*. Понятие "группа давления" раскрывает динамику превращения социально-групповых интересов, возникающих в гражданском обществе, в политический фактор. Эффективность деятельности групп давления во многом зависит от ресурсов, которыми они располагают (финансовые средства, информация, опыт и квалификация, культурное влияние, связи и пр.).

Профессиональные союзы, ассоциации предпринимателей, потребителей, добровольные общества и другие общественные объединения (кроме политических партий) представляют собой разновидность ассоциированных групп интересов.

### ***Функции общественных организаций и движений***

Важное теоретическое и практическое значение имеет выявление функций общественных организаций и движений, поскольку это помогает уяснить их место в системе гражданского общества и правового государства, а также показать формы, способы проявления их активности. К числу основных, общих для всех общественных организаций и движений функций относятся:

1) *Выявление и удовлетворение интересов и потребностей* членов объединения. Люди объединяются в организации и движения с целью удовлетворения тех или иных специфических потребностей, связанных с профессиональной принадлежностью, возрастными особенностями, индивидуальными склонностями и т.п. Эти интересы первоначально могут выступать в весьма неопределенной, личностной и эмоционально окрашенной форме. Общественные организации и движения преобразуют такие расплывчатые взгляды и мнения в четкие требования, программы данного объединения, способствуя тем самым артикуляции интересов своих членов. Наряду с политическими партиями общественные организации и движения решают в определенной степени и задачу агрегации интересов, т.е. согласования посредством дискуссий множества частных требований и установления между ними определенной иерархии и приоритетов. Особое значение эта функция общественных организаций и движений приобретает в условиях неразвитой партийной системы.

2) *Функция социальной интеграции и мобилизации* предполагает объединение и организацию членов группы и их сторонников вокруг целей данного формирования. Общественные организации и движения привлекают внимание граждан к острым проблемам, выдвигают свои варианты решения, добиваются общественной поддержки своим начинаниям.

3) *Функция социализации*. Привлекая своих членов к решению общественно значимых проблем, общественные организации и движения способствуют формированию их активной жизненной позиции, повышению политической образованности и культуры, привлечению граждан к управлению государственными и общественными делами.

4) *Репрезентативная функция*, или функция представительства и защиты интересов своих членов во взаимоотношениях с другими политическими институтами, доведения требований группы до сведения государственных органов, политических партий, правящих элит.

Основными формами и методами давления общественных организаций и движений на органы власти являются следующие:

- непосредственное выдвижение своих кандидатов в состав представительных и исполнительных органов власти;
- поддержка, в том числе финансовая, на выборах близких политических партий и их кандидатов;
- участие в разработке законодательных и других нормативных актов;

- участие в работе парламентских комиссий, межведомственных комитетов, совещательных и консультативных органов, экспертных групп при различных государственных органах;

- организация пропагандистских кампаний в средствах массовой информации, сбор подписей под соответствующими требованиями;

- забастовки, митинги, демонстрации и др.

Особо следует указать на такую форму представительства и защиты групповых интересов, как *лоббизм*, или лоббирование (от англ. *lobby* — кулуары, коридоры). Под лоббизмом в широком смысле слова понимают любые законные способы влияния (давления) на государство с целью защиты особых интересов. В более узком смысле слова лоббирование означает непосредственное взаимодействие представителя группы интересов с лицом, принимающим решения, — как посредством формализованных каналов и структур, так и неформальных связей (встречи, беседы, консультации, телефонные переговоры, личные обращения). Задача лоббистов состоит в том, чтобы добиться принятия желательных для группы законодательных и нормативных актов, получения правительственных субсидий, кредитов и т.п., проникая с этой целью в институты государственной власти.

В странах Запада сложилась широкая сеть специализированных лоббистских служб — юридических фирм, консультационных бюро, агентств по связям с общественностью, оказывающих посреднические услуги в установлении контактов между группами интересов и государственными органами. В США и ряде европейских стран лоббистская деятельность регламентируется законом и находится под финансовым контролем. Однако сама природа лоббизма как политического явления исключает возможность его полного контроля. Поэтому в практике лоббизма не исключены случаи коррупции, злоупотреблений, использования сомнительных, а порой и незаконных методов воздействия (шантаж, подкуп, угрозы, взятки).

5) *Функция моделирования новых общественно-политических структур*, поиск и испытание нетрадиционных форм социальных связей. Добровольные объединения в силу своего общественного, самодеятельного характера выступают как незаменимый канал проведения социальных экспериментов, поиска и осуществления новых форм социальной активности граждан.

Переломные моменты общественного развития характеризуются, как правило, интенсивным «всплеском» самодеятельной активности масс. Последние десятилетия XX в. ознаменовались развитием в странах Запада *новых социальных движений*. Их возникновение было обусловлено обострением глобальных проблем современности, вступлением в новый этап НТР, изменениями в массовом сознании, в ценностных ориентациях общества, кризисом доверия к традиционным политическим институтам.

Новые социальные движения представляют собой демократические движения протеста с широкой социальной базой, массовостью, новой проблематикой и требованиями. Костяк новых социальных движений составили экологические, антивоенные, неофеминистские движения, движения в защиту гражданских прав и др. Участников данных движений объединяет критическое отношение ко многим

реалиям современного общества, стремление найти оригинальные решения глобальных и некоторых других актуальных проблем.

Широкое распространение получили так называемые *альтернативные движения*, ориентированные на разрыв с традиционными формами общественно-политической жизни и утверждение новых моделей общественного развития. С этой целью создаются своеобразные типы кооперативов, сельскохозяйственных коммун, жилищных сообществ, альтернативные предприятия, школы, клиники и т.п. На собственном примере они стремятся реализовать новую систему гуманистических, постматериалистических ценностей. Близки к альтернативным движениям и *гражданские инициативы* — форма локальной, спонтанной коллективной самоорганизации граждан для защиты своих интересов. Гражданские инициативы борются за удовлетворение насущных требований и претворение в жизнь конкретных проектов в сфере образования и культуры, транспорта, городского развития, экологии и т.п.

По мере демократизации общества и трансформации политических систем происходят существенные изменения в системе общественных объединений в постсоциалистических странах. Вторая половина 80-х гг. XX в. ознаменовалась здесь созданием множества неформальных общественных формирований — нетрадиционных, альтернативных организаций и движений, которые действовали вне рамок официальных структур. Особо важное значение имело образование и деятельность Народных Фронтов, а также развитие рабочего, экологического и др. движений. Во многих случаях неформальные объединения стали прообразом новых общественных организаций и даже политических партий

В настоящее время деятельность общественных формирований регламентируется Законами Республики Беларусь «Об общественных объединениях» (от 4 октября 1994 г.) и «О политических партиях» (от 5 октября 1994 г, новая редакция 19 июля 2005 г.). Законодательство регулирует порядок образования, формы и условия деятельности общественных объединений, вопросы финансирования, участия в выборном механизме и др. Правовая институционализация политических партий и других общественных объединений свидетельствует о признании их государством в качестве особого политико-правового института, занимающего важное место в политической системе общества.

## **ГЛАВА 16. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ВЫБОРЫ**

### **§ 1. Избирательное право**

#### *Сущность выборов*

В современном цивилизованном обществе выборы являются процедурой, с помощью которой обеспечивается участие граждан в формировании представительных, законодательных, судебных и исполнительных органов государства. С выборами связана реализация политических прав граждан.

*Выборы* – это способ существования демократии, способ смены правящих элит, передачи власти от одних людей к другим мирным путем, через волеизъявление народа. Успешное проведение выборов и признание обществом их результатов

является важным признаком демократичности общества, его способности решать назревшие проблемы мирными политическими средствами.

Выборы – это важнейшая составная часть политического процесса. Право свободно избирать и быть избранным в государственные органы согласно статье 38 Конституции Республики Беларусь относится к числу основополагающих прав граждан. Во время выборов граждане вовлекаются в активную политическую жизнь, обеспечивая народный суверенитет и представительство всех заинтересованных групп населения в системе власти.

Существуют общенациональные президентские и парламентские выборы, выборы в органы местного самоуправления, в законодательные собрания субъектов федерации (например, штатов или аналогичных административно-территориальных единиц), а также выборы некоторых местных должностных лиц (судьи, присяжные, шерифы и др.). Люди выдвигают из своей среды представителей, пользующихся их доверием, и добровольно передают им часть своих прав решать общественные проблемы. Власть, избранная самими людьми, является легитимной, признанной населением, а выборы выступают инструментом легитимации власти, существующей политической системы.

Выборы рассматриваются также как форма контроля масс за правящей элитой. Если власть не выражает интересы избирателей, то выборы дают возможность сменить ее, привести к власти оппозицию, которая, как правило, идет на выборы с критикой существующего правительства. Однако и само правительство также может изменить политический курс под давлением избирателей, чтобы заручиться их поддержкой на очередных выборах.

Таким образом, выборы представляют собой своеобразный политический рынок. Претенденты на занятие определенных должностей и мест предлагают избирателям свои программы и обещания в обмен на властные полномочия, получаемые от избирателей. Как и на любом рынке, здесь также существует обман, спекуляция на доверии избирателей. Потому выборы эффективны тогда, когда в государстве действует избирательное право как система законов, регулирующая процедуру выборов, а также существует гражданское общество как совокупность негосударственных образований, способствующих реализации интересов граждан (партии, профсоюзы, клубы избирателей и т.д.).

Для того чтобы избирательная система функционировала успешно, она должна отвечать правовым нормам и международным стандартам, которые определены рядом документов ООН и других международных организаций. Это Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, принятая Советом Межпарламентского Союза 26 марта 1994 года, Избирательный Кодекс Республики Беларусь, принятый в 2000 году. В статье 21 Всеобщей декларации прав человека записано, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Основой власти правительства должна быть воля народа, которая выражается в периодических и нефальсифицированных выборах, проводимых при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного

голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

### ***Основные принципы избирательного права***

Процедура выборов регламентируется избирательным правом каждой страны. *Избирательное право* — это совокупность юридических норм, регулирующих участие граждан в выборах представительных органов власти, организацию и проведение выборов, взаимоотношения между избирателями и представительными учреждениями, порядок отзыва депутатов. Избирательное право регламентирует вопрос о том, кто может избирать и быть избранным, а также определяет порядок проведения выборов и подведения итогов голосования.

В основу современного избирательного права заложены принципы *всеобщих, прямых, тайных и равных выборов*. Это предполагает, что все совершеннолетние граждане государства вне зависимости от пола, расы, национальности, возраста, религии, места жительства напрямую выбирают все вертикали власти. Голосование осуществляется тайно, то есть никто без ведома самого гражданина не вправе знать, за кого он голосовал.

Принципы избирательного права, сформулированные философами-просветителями и апробированные в ходе буржуазных революций, никогда не соблюдались в полной мере. Происходило так потому, что политическая элита стремилась не выпускать из-под своего контроля такой важный инструмент собственного воспроизводства, как выборы. Существует большое количество форм и методов ограничения действия принципов избирательного права, в первую очередь через цензы.

В Конституции Республики Беларусь (Раздел 3. Конституции Республики Беларусь) зафиксированы принципы всеобщности, равенства, тайного, прямого и свободного голосования. Так, принцип всеобщности предполагает, что право избирать имеют граждане, достигшие 18 лет, что не должно быть никаких имущественных и иных ограничений. На деле всеобщее избирательное право ограничено участием в выборах только электората, то есть тех граждан, кто по закону обладает правом голоса. Как правило, электорат и общее число граждан, достигших избирательного возраста, не совпадают. Так, некоторые люди лишаются права голоса в силу определенных житейских обстоятельств, скажем, отсутствие прописки, жилья. По Конституции Республики Беларусь, в выборах не участвуют граждане, признанные судом недееспособными, лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, а также те, в отношении кого избрана мера пресечения — содержание под стражей.

Принцип равенства означает, что избиратели имеют равное количество голосов. Количество избирателей в каждом избирательном округе также должно быть примерно равным. Однако на практике эти требования не всегда соблюдаются, и правило "один человек — один голос" нарушается. Важное значение имеет то, каким образом проведены границы округов.

Основное правило игры таково: собрать все голоса соперников в нескольких округах, оставляя для себя превосходство во всех остальных. В США такие уловки получили название джерримандеринг, по имени губернатора штата Массачусетс

Элбриджа Джерри, который на выборах 1812 года состряпал неимоверно растянутый и изогнутый округ, напомнивший одному из газетных карикатуристов саламандру. Его противники назвали эту избирательную географию «джерримандерингом» от фамилии Джерри и слова саламандра. "Джерримандеринг характерен и для современной политической борьбы в США. Так, некоторые округа, вычерченные в Калифорнии в 80-е годы XX века, выглядели еще более искаженными, чем округ, сформированный Джерри.

Манипулирование с избирательными округами характерно для многих стран. Это делается, чтобы увеличить представительство сельских районов в ущерб промышленным, центральных кварталов — в ущерб окраинам и т.д. Конечно, при современной миграции населения нарезать абсолютно одинаковые округа невозможно, однако отклонения не должны превышать определенных норм. Так, в соответствии с избирательным кодексом Республики Беларусь отклонение числа избирателей, как правило, не может превышать 10 процентов. Избирательный округ составляет единую территорию: не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой.

Согласно белорусскому законодательству выборы являются свободными, то есть избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах и за кого голосовать.

### *Активное избирательное право*

Принято различать активное и пассивное избирательное право. Активное избирательное право — это право гражданина избирать, лично участвовать в выборах представительных учреждений и должностных лиц. В наше время отменены всевозможные сословные, имущественные, образовательные, расово-национальные и другие ограничения — цензы, и круг лиц, пользующихся избирательными правами, весьма широк. Однако некоторые цензы сохраняются до сих пор. Так, в некоторых мусульманских странах права голоса все еще лишены женщины, а в ряде стран женщины получили избирательные права не так давно. Например, в Италии и Японии это случилось в 1945 году, в Греции — в 1956, в Швейцарии — в 1971 году.

Существует ценз оседлости. Так, чтобы принять участие в выборах в США, человек должен прожить в данной местности 30 дней, в Канаде или Финляндии — один год, в Норвегии — 5 лет. В некоторых странах (Аргентина, Бразилия) избирательных прав лишены военнослужащие, что объясняется необходимостью поставить армию вне политики. В СССР до 1936 года избирательного права были лишены "представители эксплуататорских классов".

Осуществление активного избирательного права может быть прямым и косвенным. Прямые выборы означают, что депутаты избираются гражданами непосредственно. При косвенных выборах граждане избирают выборщиков, которые затем решают, кого избирать на ту или иную должность. Путем двухступенчатых выборов избираются, например, президенты США, Бразилии, Финляндии, верхние палаты парламентов Индии, Малайзии и других государств. Во Франции часть сената формируется путем трехступенчатых выборов.

В Республике Беларусь путем косвенных выборов формируется часть состава Совета Республики, палаты территориального представительства. От каждой

области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом.

### ***Пассивное избирательное право***

Пассивное избирательное право — это право быть избранным, это установленное законом право гражданина быть кандидатом в представительные органы или на выборную должность. Существуют ограничения и на право быть избранным. Так, чтобы баллотироваться на пост президента США, необходимо достичь 35 лет и быть гражданином США по рождению. Сенатором этой страны может стать человек не моложе 30 лет, являющийся гражданином США в течение 9 лет. Президентом Беларуси может быть избран гражданин Республики Беларусь не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и проживающий в стране не менее 10 лет. Депутатом Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь может стать любой гражданин, обладающий избирательным правом, достигший 21 года. Членом Совета Республики может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 30 лет и проживший на территории соответствующей области, города Минска не менее 5 лет.

По законодательству некоторых стран, отдельные должностные лица не могут избираться в представительные органы даже в течение определенного времени после того, как они покинули эти должности. Это относится к судьям, комиссарам полиции, префектам и др. Этого требует принцип разделения властей.

В Республике Беларусь в соответствии со статьей 92 Конституции, депутаты Палаты представителей осуществляют свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе, если иное не предусмотрено Конституцией. Депутат Палаты представителей может быть одновременно членом Правительства, но не может быть также и депутатом местного Совета депутатов. Член Совета Республики не может быть одновременно членом Правительства. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом двух палат Парламента. Депутат Палаты представителей не может быть депутатом местного Совета депутатов. Член Совета Республики не может быть одновременно членом Правительства. Не допускается совмещение обязанностей парламентария с должностью Президента либо судьи.

### ***Порядок выдвижения кандидатов***

Во многих странах граждане, прежде чем стать кандидатами, должны подумать об определенной сумме денег, которую они обязаны внести в качестве избирательного залога. Например, в Великобритании кандидат в парламент должен внести залог в сумме 150 фунтов стерлингов. Партия, выставившая своих кандидатов во всех округах, вносит 100 тысяч фунтов стерлингов. Залог не возвращается кандидату, набравшему менее 1/8 голосов избирателей. Во Франции выдвижение кандидата в Национальное собрание требует залога в 1000 франков, который не возвращается, если претендент набрал менее 5 процентов голосов. Избирательный залог на пост президента Франции составляет 10 тысяч франков. Законодательством Республики Беларусь избирательный залог не предусмотрен.

Регулируется и процедура выдвижения кандидатов на выборные должности. Используются несколько способов такого выдвижения.

1. Кандидатов выдвигают партии, общественные организации путем подачи петиций. В ряде стран эти петиции должны быть подписаны определенным числом избирателей, например, в Швейцарии 15 избирателями. В Беларуси право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит политическим партиям, зарегистрированным Министерством юстиции не позднее, чем за шесть месяцев до назначения выборов, трудовым коллективам, а также гражданам путем сбора подписей.

2. Сам кандидат подает заявление, которое в ряде стран должно быть подписано избирателями. Так, в Англии достаточно 10 подписей, в ФРГ — 200 подписей. Кандидаты в Президенты Республики Беларусь выдвигаются гражданами при наличии не менее 100 тысяч подписей избирателей. Кандидата в депутаты Палаты представителей должны поддержать не менее 1000 избирателей, проживающих на территории данного избирательного округа, кандидата в депутаты областного и Минского городского Совета депутатов – не менее 150 избирателей, в районный, городской (города областного подчинения) Совет – не менее 75, в городской (города районного подчинения), поселковый и сельский Совет депутатов – не менее 20.

3. Выдвижение кандидатов осуществляется в том же порядке, что и избрание депутатов. Такая процедура называется праймериз или первичные выборы. Через первичные выборы можно определить наиболее популярных кандидатов, которые и выходят затем на общие выборы. Первичные выборы широко распространены в США.

### ***Тип голосования***

Избирательное право определяет тип голосования (вотирования) в ходе выборов. Сам термин "голосование" пришел к нам из античной Спарты, где высший орган государственной власти формировался на общем собрании граждан общими выкриками. Избранным становился тот, за кого громче всех кричали собравшиеся. Из античных Афин дошло до нас слово "урна". Именно в урну древние афиняне опускали свои черные или белые камни во время голосования. Черный камень обозначал голосование против.

В наше время в большинстве стран пользуются бумажными бюллетенями или электронным голосованием, хотя есть примеры нетрадиционных форм вотирования. Так, в ходе местных выборов в Уганде предусматривается выстраивание избирателей на центральной площади поселка в колонну. Тот кандидат, за которым построилось больше людей, чья колонна оказалась длиннее, становится победителем. Обращиваться и перебегать из колонны в колонну запрещается.

Можно выделить три основных типа голосования: *альтернативное, коммулятивное и лимитированное*. (Д. Левчик. Технология избирательной кампании в России. М. — 1994. — С. 16). При альтернативном голосовании избиратель имеет один голос, который он может отдать "за" или "против" кандидата или партию. При коммулятивном голосовании избиратель имеет больше голосов, чем количество зарегистрированных кандидатов. Избиратель имеет право отдать все свои голоса одному из кандидатов, одной партии или распределить их между кандидатами по

своему желанию. Лимитированное голосование означает, что у избирателя меньше голосов, чем число зарегистрированных кандидатов. Избиратель может отдать свои голоса одному кандидату или распределить их по своему усмотрению. Возможны варианты перечисленных типов голосования.

### *Абсентеизм*

Этим термином принято обозначать равнодушное отношение населения к политической жизни, уклонение от участия в ней. Концентрированное выражение абсентеизм получает в уклонении избирателей от участия в голосовании на выборах разного уровня.

Во многих странах абсентеизм — достаточно распространенное явление. Причины неявки избирателей на выборы могут быть разные: аполитичность, безразличие к общественным делам и к тому, кто победит на выборах, особенно если устраивает победа любой из политических сил. Причиной абсентеизма может быть и протест части избирателей против существующих порядков, против политических игр одних и тех же сил. Люди разочаровываются в партийных программах, в деятельности правительства, не ждут улучшения своего положения, не верят обещаниям и не хотят отдавать голоса за кого бы то ни было.

Некоторые страны борются с абсентеизмом, вводя обязательное голосование. Это Австрия, Бельгия, Голландия, Италия, государства Латинской Америки. За уклонение от голосования могут налагаться моральное порицание, штрафы, ограничивается предпринимательская деятельность, поступление на государственную службу и т.д. В Турции, например, за уклонение от голосования граждане подвергаются тюремному заключению. Участие в голосовании рассматривается как важнейшая гражданская обязанность.

## **§2. Виды избирательных систем**

### *Понятие избирательной системы*

В избирательном праве каждой страны закрепляется определенная система представительства. Избирательная система — это совокупность установленных законом правил, принципов и приемов, с помощью которых определяются результаты голосования и распределяются депутатские мандаты.

Функционирование любой избирательной системы можно оценить только во взаимосвязи с формой правления, политической культурой страны, природой ее политических партий. Потому электоральные законы перестают соответствовать своим целям по мере того, как меняются другие институты общества и государства. Не случайно в условиях крупных общественных перемен меняется и избирательная система. Так, изменилась избирательная система в России, в других постсоветских республиках.

Выбор той или иной избирательной системы влечет за собой существенные изменения в расстановке политических сил. Так, во Франции избирательный закон стал объектом ожесточенной политической борьбы и несколько раз существенно менялся в зависимости от сложившегося соотношения политических сил. Американская система соответствует характеру сложившегося там водораздела

между основными тенденциями, партиями и способствует его сохранению и даже углублению. В 2000 году парламентом Республики Беларусь был принят Избирательный кодекс, который регулирует отношения, возникающие при подготовке и проведении выборов Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, депутатов местных Советов депутатов, а также референдума.

Таким образом, избирательная система в каждой стране создается в зависимости от множества факторов, например, состояния политического процесса, политических традиций и культуры, специфики политической идентификации граждан. Поэтому политики, как правило, осторожно подходят к изменениям избирательного законодательства. Нарушение баланса сил в стабильном обществе всегда ведет к непредсказуемым последствиям, может дестабилизировать политическую жизнь.

В мире существует большое количество избирательных систем, однако их разнообразие может быть сведено к следующим трем типам: мажоритарная, пропорциональная, смешанная.

### ***Мажоритарная система абсолютного большинства***

В основе этого типа избирательной системы лежит принцип большинства при определении результатов голосования (фр. *majorité* — большинство). Избранным считается кандидат, получивший установленное большинство голосов избирателей.

Существует три разновидности мажоритарной системы: абсолютного большинства, относительного большинства, квалифицированного большинства. В первом случае избранным считается кандидат, собравший абсолютное большинство голосов — 50 процентов плюс один голос. В связи с тем, что не всегда удается кому-либо из кандидатов собрать более половины голосов в первом туре, то приходится проводить второй тур выборов. Такая практика сложилась, например, во Франции, где во втором туре допускаются все кандидаты из первого тура, за исключением лиц, собравших менее 12,5 процентов голосов. Избранным во втором туре считается тот, кто набрал больше голосов, чем кто-либо из соперников.

В Беларуси также используется система абсолютного большинства. В отличие от Франции, во второй тур, если первый был безрезультатным, выходят два кандидата, набравшие наибольшее число голосов. Избранным считается тот, кто получил большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Выборы во втором туре признаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более 25 процентов избирателей, внесенных в списки. Избранным считается кандидат в депутаты, получивший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Что касается второго тура выборов Президента Республики Беларусь, то они считаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более половины зарегистрированных избирателей, имеющих право участвовать в выборах. Избранным считается кандидат в Президенты, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Выборы в местные органы власти в Республике Беларусь с 2007 года проводятся по мажоритарной системе относительного большинства.

*Этапы избирательной кампании в Республике Беларусь:* 1) формирование избирательных комиссий; 2) образование избирательных округов и избирательных участков; 3) составление списков избирателей; 4) выдвижение и регистрация кандидатов; 5) проведение предвыборной агитации; 6) голосование и определение результатов выборов; 7) второй тур голосования (если в первом никто не набрал 50 % + 1 голос) или перебаллотировка (т.е. повторные выборы, которые проводятся в случае неявки избирателей или если выборы признаны недействительными); 8) подведение итогов и опубликование результатов выборов.

Согласно ст. 70 Конституции Республики Беларусь финансирование выборов осуществляется за счет государства, а в случаях предусмотренных законом, общественными объединениями, организациями, предприятиями, гражданами.

Выборы в Палату представителей, Совет Республики, местные советы назначает Президент Республики Беларусь. Выборы Президента назначает Палата Представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Как правило, выборы по мажоритарной системе абсолютного большинства способствуют формированию относительно стабильных партийных блоков, исключая влияние малочисленных, раздробленных партий. В результате образуется система крупных и, что весьма важно, взаимозависимых политических партий. К примеру, во Франции насчитывается более восьми партий, реально претендующих на голоса избирателей. В первом туре близкие по идеологии партии идут раздельно, второй тур заставляет их объединяться и противостоять общему сопернику.

Одним из вариантов мажоритарной системы абсолютного большинства является проведение выборов с преференциальным (предпочтительным) голосованием. Избиратель получает бюллетень со списком кандидатов, в котором он распределяет места по своему усмотрению. Если никто из кандидатов не наберет абсолютного большинства, то голоса, отданные за кандидата, оказавшегося на последнем месте, передаются более удачливому, а сам он исключается из избирательного списка. И так продолжается до тех пор, пока кто-то из кандидатов не наберет необходимого большинства голосов. Такая система хороша тем, что не требуется второй тур выборов.

### ***Мажоритарная система относительного большинства***

На выборах по мажоритарной системе относительного большинства кандидату для победы достаточно набрать больше голосов, чем кому-либо из его конкурентов, и не обязательно больше половины. Избирательные округа, как и при системе абсолютного большинства, являются, как правило, одномандатными, то есть от каждого округа избирается только один депутат. При этом если бы какой-то гражданин сумел добиться только своего выдвижения в качестве кандидата, то он бы автоматически стал депутатом без проведения голосования. При этой системе победителю достаточно одного голоса, который он может подать за себя сам.

Мажоритарная система относительного большинства используется в настоящее время в Великобритании и странах, некогда находившихся под ее влиянием, в том числе и в США. Так, территория США разделена на 435 округов по избранию депутатов Конгресса. В каждом округе граждане избирают одного депутата в нижнюю палату (Палату представителей), который должен получить простое

большинство голосов. Голоса, поданные за проигравших кандидатов, не учитываются и не влияют на распределение мест в Конгрессе.

Политическим следствием применения мажоритарной системы относительного большинства является двухпартийность, то есть наличие в стране двух крупнейших, постоянно чередующихся у власти политических партий. Это не так уж плохо для страны и стабильности ее политической системы. Двухпартийность заставляет партии более ответственно подходить к решению государственных проблем, ибо победившей партии предоставлено полное управление, а проигравшая автоматически становится оппозицией, критикующей правительство. Понятно, что именно правящая партия несет и полную ответственность за проводимую политику.

### *Достоинства и недостатки мажоритарных систем*

Главным достоинством мажоритарного представительства является учет мнения большинства избирателей определенного округа при формировании органов государственной власти. Выборы по мажоритарной системе предопределяют господство нескольких крупных партий, которые могут сформировать стабильные правительства, что способствует стабильности политической системы общества в целом.

Из достоинств мажоритарной системы вытекают ее недостатки, являясь их продолжением. Основным недостатком этой системы является то, что она не полностью выражает политическую волю населения. Может теряться, не учитываться практически 49 процентов голосов избирателей, если нет, разумеется, подавляющего перевеса победившей партии. Тем самым нарушается принцип всеобщности избирательного права, поскольку голоса, поданные за кандидатов, потерпевших поражение, пропадают. Избиратели, голосовавшие за них, лишаются возможности провести своих представителей в выборные органы. Так, элементарный расчет показывает, что в Беларуси для избрания кандидату достаточно получить лишь 25 процентов голосов избирателей, ибо если на избирательные участки придут немногим более 50 процентов избирателей и немногим более половины из них проголосуют за кандидата, то в результате он получит голоса всего лишь четверти избирателей. Интересы остальных 75 процентов в выборном органе представлены не будут.

Мажоритарная система не дает адекватного соотношения между поддержкой, которую получает партия в стране, и числом ее представителей в парламенте. Небольшая партия, имеющая большинство в нескольких избирательных округах, получит несколько мест, а крупная партия, рассредоточенная по всей стране, не получит ни одного места, хотя за нее проголосовало больше избирателей. Вполне типична ситуация, когда партии набирают примерно равное число голосов избирателей, но получают различное количество депутатских мандатов. Иными словами, "мажоритарная система не ставит вопрос о том, насколько полно политический состав избранных органов, власти соответствует политическим симпатиям населения. Это прерогатива пропорциональной избирательной системы.

### *Пропорциональная система*

Главное отличие пропорциональной системы от мажоритарной состоит в том, что она строится не на принципе большинства, а на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами. Депутатские мандаты распределяются не между индивидуальными кандидатами, а между партиями в соответствии с числом поданных за них голосов. При этом от избирательного округа избирается не один, а несколько депутатов парламента. Избиратели голосуют за партийные списки, фактически за ту или иную программу. Конечно, партии стараются включать в свои списки людей наиболее известных, авторитетных, но сам принцип от этого не меняется.

Партийные списки могут быть различных видов. Часть стран, например, Испания, Греция, Португалия, Израиль, Коста-Рика, придерживаются правил закрытых или жестких списков. Избиратели имеют право выбрать всего лишь партию, проголосовав за список целиком. Если, к примеру, в списке семь кандидатур, а партия выиграла три места, то депутатами станут три первых кандидата списка. Такой вариант усиливает власть партийной элиты, верхушки, так как именно лидеры партии решают, кто займет первые места в списке.

В ряде стран применяется иной вариант — система открытых списков. Избиратели голосуют за список, но в нем могут изменить места кандидатов, выразить свое предпочтение (преференцию) определенному кандидату или кандидатам. Открытый список позволяет избирателям изменить порядок списка кандидатов, составленный партийной элитой. Преференциальный метод используется в Бельгии, Италии. В Нидерландах, Дании, Австрии применяется система полужестких списков, при которой первое место, завоеванное партией, предназначено кандидату под первым номером. Остальные мандаты распределяются между кандидатами в зависимости от полученных ими преференций.

Существует еще одна необычная форма списка, называемая панаширование (смешивание). Эта система, применяемая в Швейцарии и Люксембурге, позволяет избирателю голосовать за определенное число кандидатов, принадлежащих к разным партийным спискам. Иными словами, избиратель вправе отдать предпочтение кандидатам различных партий — смешанное предпочтение. Тем самым создаются благоприятные возможности для образования предвыборных партийных блоков.

Для определения результатов голосования устанавливается квота, то есть минимум голосов, необходимый для избрания одного депутата. Для определения квоты общее число поданных по данному округу (стране) голосов делится на число депутатских мест. Места между партиями распределяются делением полученных ими голосов на квоту.

В ряде стран с пропорциональной системой действует так называемый избирательный порог. Для того, чтобы быть представленной в парламенте, партия должна получить не менее определенного процента голосов избирателей, преодолеть определенный барьер. В России он равен 7-ми процентам, в Германии, Италии (смешанные системы) он равен 5 процентам. В Венгрии и Болгарии — 4

процентам, в Турции — 10 процентам, в Дании – 2 процентам, в Лихтенштейне – 8 процентам. Партии, не преодолевшие этот порог, не получают мест в парламенте.

Во многих странах используется внесение избирательных залогов. Так, в Нидерландах залог составляет 450 евро за партию, в Греции — 146 евро за партию, во Франции — 150 евро за кандидата, в Канаде — 200 канадских долларов за кандидата.

### ***Достоинства и недостатки пропорциональной системы***

О популярности пропорциональной избирательной системы свидетельствует тот факт, что во многих странах мира используется именно эта система. Она во многом определяет современную западноевропейскую демократию как партийную демократию. Пропорциональная система является наиболее демократичной, позволяя учитывать политические симпатии населения. Она стимулирует многопартийность, создает благоприятные условия для деятельности небольших политических партий. Вместе с тем продолжением названных достоинств пропорциональной системы являются ее недостатки. В условиях многопартийности, когда в парламенте представлено около десятка, а то и больше партий, затруднено формирование правительства, которое, как правило, нестабильно. Так, за послевоенные годы в Италии, где сочетание многопартийности и пропорциональности получило полное выражение, сменилось около полусотни правительств. За 50 лет Италия более четырех лет жила без правительства, что, конечно, ослабляет эффективность демократии. Пропорциональная система не дает возможности избирателю оценить личные достоинства кандидата, поскольку он выбирает не человека, а партию, хотя в какой-то мере это противоречие снимает метод предпочтений. Кроме того, может значительно возрасти роль мелких партий, которые за поддержку более крупных партий требуют постов, привилегий, не соответствующих их реальному месту в политической системе. Это создает условия для коррупции, перерождения партий, сращивания партий с госаппаратом, перебежек из лагеря в лагерь, борьбы за теплые места и т.д. Нарушается сам принцип пропорциональности.

### ***Смешанные избирательные системы***

Смешанная система представительства соединяет в себе достоинства и недостатки обеих систем — мажоритарной и пропорциональной. Степень работоспособности органа государственной власти, избранного по смешанной системе, зависит от характера соединения в ней мажоритарных и пропорциональных элементов.

На такой основе проходят выборы в Германии. Так, одна половина депутатов Бундестага избирается по мажоритарной системе относительного большинства, другая — по пропорциональной. Каждый избиратель в этой стране имеет два голоса. Один голос он отдает за кандидата, избирающегося по мажоритарной системе, а второй голос — за партийный список. При подведении итогов отдельно подсчитываются и первые, и вторые голоса избирателей. Представительство любой партии складывается из суммы мажоритарных и пропорциональных мандатов. Выборы проходят в один тур. Пятипроцентный избирательный порог не дает

возможности мелким партиям получать места в парламенте. При такой системе большинство мандатов получают крупные партии, даже при незначительном перевесе сил в большинстве округов. Это позволяет формировать достаточно стабильное правительство.

### ***Концепции роли депутатов***

В практическом осуществлении различных избирательных систем огромную роль играет политическая культура населения и самого депутатского корпуса. Важное значение имеет также сложившееся представление о роли депутата, его функциях. В качестве наиболее распространенных концепций, взглядов на роль депутата можно назвать следующие:

депутат представляет в парламенте свою партию, защищает и разъясняет ее политическую программу;

депутат представляет прежде всего тех избирателей, которые голосовали за него и его программу;

депутат представляет в парламенте всех избирателей своего округа, в том числе и тех, кто голосовал против или воздержался. Он защищает общие социальные, экономические и политические интересы округа;

депутат на всех уровнях выражает и защищает интересы нации, страны в целом, каждой социальной группы.

Высококвалифицированная, честная работа народных представителей на всех уровнях управления позволяет нейтрализовать негативные аспекты избирательной системы. Конечно же, политик в парламенте должен исходить из интересов всей страны, находить оптимальную степень сочетания интересов региона и страны. Необходимо стремиться к тому, чтобы отношения между народными избранниками и избирателями основывались на полномочиях и на доверии.

### ***Референдум***

*Референдум* – народное голосование по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни. Это элемент прямой демократии. Родиной референдума является Швейцария. В марте 1991 г. проводился референдум по вопросу о сохранении СССР.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь (ст. 73–78) могут проводиться республиканские и местные референдумы. На республиканский референдум выносятся важнейшие вопросы, касающиеся всего государства и общества. На местный – имеющие значение для населения поселка, города, района либо области. Республиканские референдумы в Республике Беларусь проводились 14 мая 1995 г., 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г.

Республиканский референдум назначается Президентом, при этом он принимает решение либо по собственной инициативе, либо по предложению двух палат Парламента, либо по предложению не менее 450 тыс., причем каждой области и от г. Минска должно быть не менее 30 тыс. подписей.

Местные референдумы назначаются уполномоченным на то местным Советом. Решения, принятые на референдуме, могут быть отменены только референдумом.

## РАЗДЕЛ IV. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

### Глава 17. Государственное управление в структуре политического процесса

#### §1. Социальное, государственное и политическое управление

*Управление* – это процесс перевода системы из одного состояния в другое посредством целенаправленного воздействия на объект управления с целью изменения его состояния. *Социальное управление* выделяется из процессов подобного типа тем, что в нем задействованы различные социальные силы, сочетается сознательный и спонтанный способы регулирования.

*Государственное управление* (ГУ) можно рассматривать в широком и в узком смыслах. В широком смысле государственное управление – это осуществление государственной власти через принятие политико-государственных решений и их реализацию; это целенаправленное воздействие государства на общественные процессы и явления, отношения и деятельность людей с учетом механизмов обратной связи. В данном контексте государственное управление выступает как разновидность социального управления.

В узком смысле государственное управление – это административная, исполнительно-распорядительная деятельность органов ГУ, которая направлена на регулирование процессов, отношений, связанных с жизнедеятельностью общества и осуществляющаяся на профессиональной основе. Это деятельность, осуществляемая на профессиональных началах специализированными органами исполнительной власти и должностными лицами.

В англо-американской политической науке категория *государственного управления* является обобщающей, описывающей рациональное регулирование общественных дел и коллективных ресурсов теми группами интересов, которые контролируют основные рычаги власти, опираясь на официальные институты. Узкое значение в понимании ГУ – это *государственное администрирование* (Public Administration). В широком смысле ГУ связывают с проводимой *государственной (публичной) политикой* (Public Policy).

Природу и специфику государственного управления определяют:

1. Субъект управления: в качестве основного субъекта ГУ (в узком смысле слова) выступает государство, которое как «мозговой центр» дает «импульсы-приказы».

2. ГУ обладает специфическим объемом охватываемых общественных явлений, включая решение общих (публичных) дел, согласование действий граждан, защиту совместных интересов.

3. ГУ оперирует характерными способами реализации государственной власти. Методы и средства ГУ имеют комплексный характер, подразделяясь на правовые, политические, экономические; методы принуждения и убеждения и др.

На сегодняшний день теория ГУ – это междисциплинарная область исследований. Можно говорить об *управленческой парадигме*, вклад в развитие

которой вносят такие науки как, политическая, правовая, экономическая, психологическая. В политической науке выделяют наряду с понятием «ГУ» выделяют термин «политическое управление».

Государственное управление занимает ключевое место в структуре политического процесса. Его роль заключается в обеспечении эффективного осуществления полномочий государственной власти на всех уровнях, направленных на качественное и своевременное решение общественно значимых проблем, обеспечение социально-политической и экономической устойчивости.

Система государственного управления состоит из следующих взаимосвязанных элементов:

- функций государства, определяющих его роль в различных сферах;
- нормативно-правовой базы, закрепляющей и обеспечивающей реализацию функций государства;
- элементов системы, формирующей структуры институтов государства;
- политических процессов, обеспечивающих взаимодействие как внутри системы государственного управления, так и вне ее – с институтами гражданского общества, частного сектора и другими партнерами;
- человеческих, финансовых, информационно-коммуникационных, материальных и прочих ресурсов.

Рациональное функционирование государственного управления должно обеспечиваться через эффективное взаимодействие элементов системы по основным составляющим управления: административному, экономическому и политическому управлению.

Административное управление – это процесс планирования, организации, мотивации и контроля работы системы. Основными участниками являются все ветви государственной власти.

Экономическое управление – это процесс, через который система обеспечивает усиление экономического потенциала государства, в интересах человеческого и социального развития. Действующими лицами являются государство, частный сектор и население.

Политическое управление – это процесс постановки общенациональных задач развития, разработки политики, принятия решений на общегосударственном уровне. В него вовлечены все органы государственной власти, политические и общественные институты, частный сектор и организации гражданского общества.

Рассмотрим с методологических позиций вопрос о *соотношении государственного и политического управления (ПУ)*. В политическом управлении есть специфические черты, не присущие ГУ. Одни и те же вопросы в ГУ и ПУ рассматриваются по-разному: государственное – с точки зрения государства, политическое – с точки зрения гражданина и гражданского общества. Соотношение ПУ и ГУ, таким образом, определяется соотношением государственной и политической власти и зависит от типа политической системы. «Государственное управление – это такие субъект-объектные отношения, которые возникают между государственными должностными лицами и государственными органами, выступающими в роли субъекта управления, и населением или его отдельными группами как объектом управления. Главной особенностью государственного

управления является опора на легитимное насилие, т. е. на обладание властными полномочиями, статусными ресурсами для проведения в жизнь управленческих решений. Государственное управление обладает административными ресурсами, политической управление таковых не имеет». (Пушкарева Г.В. *Политический менеджмент: Учеб. пособие.* – М.: Дело, 2002. 236 с.- с. 15-16 )

В условиях демократии возникает *со-участие* граждан в процессе управления, проведении политических курсов, разработке и реализации властно-управленческих решений, отборе самих управленцев на основе прямого и (или) опосредованного участия в этом процессе граждан, включая осуществление контроля над деятельностью властных структур.

Понятие «политическое управление» используется наряду с понятием «политический менеджмент». *Политический менеджмент* – это понятие, которое используется для обозначения особого вида управленческих отношений в политике. Политический менеджмент – это разновидность управленческих отношений, где субъект (политическая организация, государственный деятель, группа давления) не может опереться на институционализированные процедуры нормотворчества либо административный ресурс.

Выделяют такие виды политического менеджмента, как политический имиджмейкинг, политический PR, электоральный менеджмент, регулирование политических конфликтов, лоббистская деятельность, технологии заключения политических союзов и соглашений. Основные цели политического менеджмента: укрепление авторитета государственного или политического деятеля; создание благоприятных условий для деятельности государственного учреждения, политической партии, общественной организации; расширение числа сторонников той или иной государственной или политической программы, политического проекта; формирование электоральных предпочтений населения; создание политических союзов, блоков; влияние на политических оппонентов; мобилизация масс для политической поддержки. Приемы политического менеджмента все чаще используются в практике демократического государственного управления.

Содержание понятия «политическое управление» поменялось в связи с процессами демократизации. В демократическом правовом государстве главным субъектом управления является народ, свободно выбирающий своих представителей в органы власти. Государство действует от имени народа и, создавая специальные органы управления, выступает как консолидированный субъект управления, как система организационно-правовых форм.

ГУ охватывает все три ветви власти. Политическое управление в большей степени связано с законодательной властью, а административное – с исполнительной властью. Разделение властей не означает разделения управления, ибо юридической основой ГУ являются нормативно-правовые акты и документы законодательной и исполнительной ветвей власти.

## §2. Эволюция науки о государственном управлении

Эволюция науки ГУ включает три этапа: 1) 80-е гг. XIX в. – 1920 гг.; 2) 1920 гг. – 1950 гг.; 3) 1950 гг.– по настоящее время.

В 1887 г. профессор *Вудро Вильсон*, на тот момент будущий президент США, опубликовал свою работу «Изучение администрирования», которая положила начало теоретической разработке вопросов административно-государственного управления. Он первым предложил использовать в сфере деятельности государственного аппарата те методы, которые до этого применялись в организации производства, в управлении частными предприятиями, в бизнесе. Вильсон применил понятие «*административная эффективность*», поддерживал идею о необходимости подбора государственных служащих по принципу профессиональной компетентности. Совместно с *Фрэнком Дж. Гуднау* Вильсон провел исследование американской системы управления. Главной задачей их совместной работы было стремление создать такую модель государственного управления, которая сочеталась бы с демократической формой правления. Впоследствии эта идея воплотилась в формуле, которая является главным принципом государственной политики в современных демократических государствах – «*демократическое правление и эффективное государство*».

В. Вильсон одним из первых поставил вопрос о взаимосвязи между *политическим и государственным* управлением. Он утверждал, что не следует смешивать политику (политическое управление) с государственным администрированием, что сферы политики и администрирования не совпадают, хотя тесно связаны между собой. Администрация должна исполнять законы, которые принимает политическая власть.

Вильсон и Гуднау считали, что *деполитизация* и *деидеологизация* государственного управления должны стать его важнейшими принципами. На современном этапе развития политической науки разделение между политикой и управлением продолжает рассматриваться как особая проблема в сфере основных направлений политических исследований.

Очень большую роль в становлении теории государственного управления сыграл известный немецкий политолог и социолог *Макс Вебер* (1864–1920). Его работы открыли важный этап в формировании концепции административно-государственного управления. Плодотворной и для политической науки, и для теории государственного управления стала его концепция «идеальной бюрократии». Вебер выделил следующие признаки *идеальной бюрократии*: 1. Члены служебного персонала лично свободны и подчиняются лишь власти в отношении их официальных обязанностей. 2. Четко установлена иерархия должностей. 3. Должностные функции ясно определены. 4. Чиновники-управленцы (бюрократы) подбираются согласно профессиональной квалификации, подтвержденной дипломом. 5. Они получают вознаграждение в денежной форме и имеют право на пенсию. Зарплата выдается согласно месту в иерархии. 6. Исполнение должности есть единственное и главное занятие чиновника. 7. Существует четкая система делания карьеры. 8. Должностное лицо не может присвоить ни должности, ни

доходы, которые связаны с ней. 9. Должностное лицо подчиняется строгой дисциплине и контролю при исполнении своих обязанностей.

*Вильсона, Гуднау и Вебера* называют «поколением предшественников», с ними связывают появление теории государственного управления как самостоятельного научного направления. В конце XIX в. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы. В 1916 г. в Вашингтоне возник первый институт правительственных исследований. В 20–30-е гг. XX в. аналогичные исследовательские центры стали появляться в странах Европы. Их целью было изучение административно-государственной деятельности, выработка рекомендаций по повышению эффективности деятельности государственного аппарата.

Государственная администрация как особый аппарат в системе власти появился очень давно, но своего полного расцвета достиг только в XX в. В XX в. быстрыми темпами развивалась и еще одна отрасль управления – управление производством или частными предприятиями – менеджмент. Становление этой отрасли знаний оказало очень большое влияние на становление теории государственного управления.

В Великобритании развитие теории ГУ началось в конце XIX в. в Лондонской школе экономики и политических наук. Такие ученые как Э. Баркер, Д. Коул, Г. Ласки, Ч. Манниг внесли большой вклад в ее развитие. В США в 1916 г. Р. Брукинс учредил первый институт правительственных исследований. В 1926 г. Л. Уайт выпустил учебник «Введение в науку ГУ».

Наиболее известными направлениями в теории ГУ являются классическая школа – Ф. Тейлор, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси, Л. Гилберт (в рамках этой школы ГУ анализировалось по аналогии с управлением в бизнесе); и школа человеческих отношений – М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи (в рамках этой школы внимание уделялось организационной культуре и психологическому климату в коллективе). Современный этап в развитии науки о ГУ связан с переходом на постиндустриальную стадию развития и изменением функций государства. Появились такие течения, как бихевиоризм (Г. Саймон, Д. Макгрегор, Д. Томсон), структурно-функциональный, системный и ситуационный подходы (Р. Мертон, Т. Парсонс, Д. Истон).

Во второй половине XX в. складывается новая область знания – *политическое управление*, постепенно развертывающаяся в целый комплекс *политико-управленческих дисциплин*. Этот сложный научный комплекс образовался на стыках предметных полей трех блоков социально-гуманитарных дисциплин: 1) социально-политического (политическая, социологическая и экономическая науки); 2) когнитивного (философия, психология и информационно-коммуникативные исследования) и 3) менеджериального (государственное администрирование, организационная теория, общий менеджмент, военная наука). Произошел синтез различных сфер социально-гуманитарного знания, к которому со временем добавились математические и кибернетические исследования и методы обработки информации. У истоков этого междисциплинарного синтеза конца 1940–50-х гг. стояли Г. Лассуэлл и Г. Саймон. Лассуэлл совместно с Д. Лернером подготовил работу «Политико-управленческие науки» (1951). Саймон опубликовал монографию

«Административное поведение: исследование процессов принятия решений в административных организациях», принесшую ему Нобелевскую премию (1947). Названные теоретики процессы ГУ связали с механизмами принятия политических решений.

Какие же методологические подходы и концептуальные разработки создали предпосылки для интеграции знаний в новое научное политико-управленческое направление? В рамках политологии импульс к изучению принятия государственных решений возник во многом вне круга традиционной для данной дисциплины проблематики. На это обращал внимание Ч. Линдблом, отмечая, что процесс принятия политических решений не походит на такие стандартные для политической науки области, как сравнительное государствоведение, международные отношения или история политической мысли (*Lindblom Ch. 1968. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs*).

Новые модели исследования ГУ опирались главным образом на бихевиористский и системный подходы, которые начали складываться еще до второй мировой войны и изначально имели междисциплинарный характер. Прежде всего, это относится к теории политического поведения, разрабатывавшейся Лассуэллом и содержащей немало элементов, взятых из психологии и социологии (мотивы и установки, интересы и ценности людей, принимающих решения). В начале 1950-х гг. вышли работы Т. Парсонса «Социальная система» (1951) и Д. Истона «Политическая система» (1953), где были сформулированы основы системного и функционального подхода к интерпретации циклов государственной политики и процессов принятия решений. Наконец, большую роль в развитии политико-управленческого анализа сыграло заимствование методов макро- и микроэкономических исследований («затраты – выгоды», «затраты – эффективность» и др.), активно применяющихся при оценке эффективности государственных решений по сей день.

Таким образом, *теория государственного управления* является междисциплинарной наукой. Она возникла на стыке политической, правовой науки, менеджмента, экономической теории. На ее формирование большое влияние оказали социология, психология, экономика, административное право. Теория государственного управления тесно связана с теорией организаций, в рамках которой разрабатываются проблемы эффективного управления социальными системами.

Управление выступает также как искусство. Управленец должен на практике в конкретной ситуации приложить свои знания. Кроме того, крайне важны его персональные характеристики, лидерские качества, умение создать благоприятный социально-психологический климат в коллективе.

Технологии политического управления базируются на следующих концептуальных подходах. Во-первых, исходя из теории сложных организаций, исследуется, как структура политико-государственных организаций влияет на выработку управленческих решений. Устанавливаются причины неудач, невыполнения решений или политического курса, изучаются критерии оценки, отношения управленцев с общественностью, с вышестоящими и нижестоящими органами управления. Во-вторых, исходя из институционального подхода,

решаются вопросы «централизации–децентрализации», проблемы организационных условий эффективного управления. В-третьих, используются марксистская теория, теория политического развития, корпоративизм. Теории бюрократии и рационального выбора – в изучении взаимоотношений бюрократов и политиков (как выборных должностных лиц).

### §3. Уровни и виды государственного управления

ГУ представляет собой целенаправленное воздействие государства на общественные процессы и явления, отношения и деятельность людей. Процесс государственного управления распадается на несколько этапов: *государственное строительство, исполнительно-распорядительное управление, оперативное и тактическое управление*. Этап государственного строительства связан с формулированием государственной политики, а значит – с политическим управлением. Этапы исполнительно-распорядительного, оперативного и тактического управления – с реализацией государственной политики, с ГУ в узком смысле слова, т. е. административным управлением.

Базовым направлением государственного управления на уровне принятия политических решений является деятельность в сфере *государственного строительства*. Это направление получает особую актуальность в транзитивные периоды, когда формируются основы государственности и формы их закрепления, определяются цели и перспективы развития страны на конкретный период времени. Этот этап управленческой деятельности американские политологи (в частности, Дж. Кингдон) называют «большой политикой». На данном этапе принимаются не просто управленческие, а *политико-управленческие решения*. Здесь речь идет о макрополитическом управлении.

Лидеры страны демонстрируют *политическую волю* в определении целей государственного развития. Однако этот процесс сопровождается взаимным оппонированием представителей государственных органов, группировок политической элиты, консультантов и экспертов, а также общественности (партий, групп давления, СМИ). Группы интересов включены в процесс борьбы за влияние на принятие политических решений. Не следует исключать неформальные способы давления на власть. Важной стороной деятельности официальной власти является легитимация политических решений.

На этапе *государственного строительства* применяются следующие виды государственно-управленческих политических решений:

- определение целей, функций и задач развития государства;
- назначение выборов главы государства, парламента, органов местного самоуправления;
- досрочная приостановка полномочий главы государства, парламента, правительства;
- назначение референдумов;
- внесение изменений в конституцию;
- закрепление государственной символики;
- формирование системы центральных органов исполнительной власти;

создание и реорганизация министерств и других центральных органов исполнительной власти;  
формирование судов;  
закрепление административно-территориальной структуры; распределение мест в органах регионального и местного управления и самоуправления;  
определение основных принципов работы органов государственной безопасности и обороны.

Принципиальный выбор главных целей и генеральных направлений деятельности государства требует конкретизации во времени и в пространстве. Можно предложить следующую классификацию целей государственного строительства: идеалы общественного развития (миссии), макроцели (политические, экономические, социальные, духовные), цели в конкретных отраслях деятельности. Главная цель деятельности какой-либо организации и соответственно процесса управления называется *миссией*. Цели структурируются в виде классической иерархической структуры, называемой «деревом целей».

ГУ в сфере *формулирования* государственной политики включает:  
определение направлений государственной внешней и внутренней политики;  
программу деятельности правительства и государственный бюджет; проблемы государственного долга;

определение стратегических отраслей, которые остаются в государственной собственности и тех объектов, которые подлежат приватизации;  
правовой статус работы предприятий; лицензирование и стандартизацию.

ГУ в сфере *реализации государственной политики*:

планирование законотворческой деятельности;  
внесение изменений в государственный бюджет;  
координация работы министерств и ведомств;  
управление государственной собственностью;  
внешнеэкономическая деятельность и таможенное дело; создание свободных экономических зон;

обеспечение общественного порядка и борьба с преступностью.

Этап оперативного и тактического управления связан с административной деятельностью. Специфический вклад в процесс принятия решений вносится на *административном уровне* (уровне исполнительно-распорядительной власти), на котором государство предстает в качестве совокупности иерархизированных структур и организаций, подчиняющих свою деятельность стратегии развития (по сути, воплощению *политической воли*). Здесь речь идет о деятельности исполнительно-распорядительных органов и оперативном тактическом управлении, что воплощается в формулировании государственной политики и деятельности по ее реализации, что находится на стыке принятия политических и чисто административных решений. На административной фазе высшие политические решения трансформируются в аппаратные инструкции, деловые технологии, в соответствии с задачами формируются кадровые команды.

Описанные этапы ГУ и соответствующие им решения можно представить в таблице. (Бакуменко В. Д. *Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики*. – Київ.: Видавництво УАДУ. – 2000. – 237 с. – с. 23)

	Содержание этапа процесса государственного управления	Виды государственно-управленческих решений
Этап государственного строительства (политическое управление)	Определение формы государственного правления	Конституция, законы
	Определение основных целей, приоритетов и функций государства	Конституция, законы, международные договоры
	Определение административно-территориального устройства	Конституция, законы, указы главы государства,
	Разделение полномочий между высшими органами и ветвями власти	Конституция, законы, референдум
	Формирование типа политического режима	(а) Решения публичных политических лидеров, формы взаимодействия (формальные и неформальные) в центрах принятия политических решений
	Определение стратегии развития государства	Государственные программы, сценарии развития, легитимность которых подтверждена правовыми актами
Исполнительно-распорядительное управление	Определение структуры органов исполнительной власти; определение соотношения полномочий между местными и региональными органами власти	Правовые акты главы государства, административно-правовые акты
Оперативное и тактическое управление – этап реализации государственной политики	Дробление государственной политики по основным направлениям деятельности государства	Законы, правовые акты главы государства, правительства; программы социально-экономического развития; государственные программы
	Кадровая политика	
	Программирование (формирование плана действий: состав и последовательность)	Национальные, государственные, региональные, отраслевые, межведомственные программы, инструкции
	Формирование бюджета организаций исполнительной власти	Закон о государственном бюджете, постановления, инструкции

Государство как одна из форм существования публичной власти иерархично. В государственном управлении иерархия понимается как многозвенная система *распоряжения – подчинения*. Элементами могут выступать любые части системы государственного управления: органы управления, правовые акты, должностные лица.

Можно выделить линейный функциональный, отраслевой виды отношений *распоряжения – подчинения* (по такому критерию, как воздействие на объект и в зависимости от самого объекта управления).

*Линейным* называют распоряжение, в рамках которого вышестоящий орган (должностное лицо) обладает полномочиями по формированию (расформированию) данной структуры (например, созданию или упразднению должностей). При линейном подчинении вышестоящее лицо или орган обладает правом общего

руководства деятельностью нижестоящих уровней, а иногда осуществляет оперативное руководство и контроль. Линейное руководство не учитывает развитую специализацию деятельности.

*Функциональный* тип распоряжения – подчинения возникает, когда вышестоящий орган (или должностное лицо) обладает полномочиями по методическому или процедурному руководству нижестоящими в рамках строго определенного вида деятельности. Линейное руководство имеет общий характер, а функциональное – специализированный. При функциональном руководстве речь идет об обязательном следовании стандартам. Функциональное управление осуществляется органами исполнительной власти по направлениям: экономика, социальное развитие, оборона, безопасность.

Выделяют *отраслевое* управление, которое предполагает наличие вертикали соподчиненности от центра до уровня предприятия и реализуется через отраслевые министерства.

В зависимости от масштаба и временных рамок управление может быть *стратегическим, тактическим, оперативным*.

*Стратегическое* управление определяет долгосрочную перспективу развития общества по основным для государства сферам, объектам, территориям, задает программу деятельности каждому звену управления. Различают отраслевые, функциональные и общеполитические стратегии управления.

*Тактическое* управление – это кратковременное управление, которое предполагает конкретные действия по реализации намеченных целей. Тактическое управление включает корректировку некоторых показателей стратегического плана.

*Оперативное* управление направлено на решение текущих задач, а также новых проблем возникающих в процессе управления. Это вид управления, решающий конкретные задачи.

В зависимости от характера взаимоотношений центральной власти и органов административно-территориального управления выделяют *субординационное* и *координационное* управление. Координационное управление присуще федерациям и конфедерациям. Субординационное управление основано на административном подчинении периферии центру, что характерно для унитарных государств.

*Административное* управление оказывает непосредственное влияние на интересы, управляемые методами директивного принуждения (разрешение, запрет, дисциплинарные санкции, независимо от мнения объекта управления).

*Экономическое* управление – это воздействие на объект через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную, кредитную государственную политику.

Административно-территориальное деление государства также определяет структуру уровней государственного управления. В большинстве стран их три: национальный, региональный, местный. Каждому из уровней управления отведена особая сфера компетенции, каждый подчинен в политическом отношении вышестоящим органам. Форма и пределы подчинения, как и самостоятельности, определены законом.

На национальном уровне ГУ осуществляется центральными органами, представляющими все общество (глава государства, парламент, правительство, министерства, ведомства и т. д.).

На региональном уровне управление направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации, комплексное развитие территорий, выравнивание уровней их экономического и социального развития.

На местном уровне, вне зависимости от формы территориально-административного устройства, выполняются следующие функции: обеспечение общественной безопасности, решение проблем здравоохранения, системы образования, реализация социальных программ; регулирование (например, защита потребителей, дорожная безопасность), строительство, управление государственными предприятиями.

Остановимся на классификации государственно-управленческих решений в зависимости от *средств* управленческой деятельности. Данная классификация предложена украинским ученым В. Д. Бакуменко.

1. *Нормативно-правовые* средства: конституция, конституционные законы и акты, законы, международные договоры, указы главы государства, постановления правительства, акты министерств, руководителей центральных органов государственной власти, положения, регламентирующие работу центральных органов государственной власти; государственные и отраслевые стандарты.

2. *Программно-целевые* средства: национальные, государственные, региональные, отраслевые и межведомственные концепции, программы, проекты. Программно-целевые методы ориентированы на подготовку технологических аспектов решений. К программно-целевым относятся программы и проекты государственного уровня.

3. *Организационно-распорядительные* средства: поручения и организационно-координационные решения высших и центральных органов государственной власти.

*Таблица*

*Общая классификация государственно-управленческих решений (Бакуменко с.*

*25)*

Формы ГУПР	Направления ГУПР		
	Государственное строительство	Формирование государственной политики	Реализация государственной политики
Нормативно-правовые	Конституция, конституционные акты, международные договоры	Законы, указы главы государства	Постановления правительства, акты министерств, государственные стандарты
Программно-целевые	Национально-государственные приоритеты	Государственные, региональные, отраслевые программы	Программы и проекты
Организационно-распорядительные	–	Поручения и организационно-координационные решения высших органов власти	Деятельность министерств и ведомств, местных органов управления и самоуправления

## Методы государственного управления

ГУ осуществляется с помощью различных методов. ГУ – это совокупность технологий, приемов и процедур, с помощью которых государство регулирует соотношение и распределение общественных ресурсов и упорядочивает публичную жизнь. Во-первых, методы ГУ можно подразделять на административно-распорядительные, экономические и психологические. (Антонова, Н. Б., Захарова, Л. М., Вечер Л. С. Теория и методология государственного управления /Н. Б. Антонова, Л. М. Захарова, Мн. : Редакционно-издательский центр Академии управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. с. 63)

Таблица

Административно-распорядительные методы	Экономические методы	Социально-психологические методы
Основаны на силе власти: запрет, разрешение, предупреждение	Основаны на экономических интересах: экономическое поощрение, экономическая ответственность. Воздействуют на экономику косвенно: через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную, кредитную политику	Основаны на социально-психологическом воздействии на коллективы и людей через их социальные интересы, психологическое воздействие.
Реализуются через законодательные и нормативно-правовые акты; квоты, лицензии, стандартизацию Примеры: распределение централизованных инвестиций, лицензирование отдельных видов деятельности	Реализуются через финансово-кредитную систему, нормы, нормативы, лимиты, индикаторы эффективности	Примеры: политическая агитация и пропаганда; разъяснение политики государства по основным вопросам; личные встречи руководителей с трудовыми коллективами; индивидуальное поощрение

Во-вторых, методы ГУ можно разделить на прямые и косвенные. *Прямые* методы непосредственно воздействуют на объекты (приказ, распоряжение, прямое финансирование). Прямые и административные методы используются в управлении объектами республиканской и коммунальной собственности.

*Косвенные* методы оказывают воздействие опосредовано, через налоги, кредитование. Косвенные и экономические методы чаще используются по отношению к объектам негосударственной собственности.

В развитых странах границы ГУ определяются принципами *субсидиарности*, согласно которым вышестоящая организационная единица предоставляет нижестоящей определенный простор для действий и берет на себя лишь те функции, которые нижестоящая не в состоянии осуществлять. В авторитарных государствах основным методом ГУ становится принуждение.

Самостоятельность, свобода действий, право субъекта на принятие решения называется *усмотрением* или *дискреционной деятельностью* в ГУ. Дискреционной деятельности присущи следующие черты: первичное решение определенных вопросов, и, следовательно, осуществление управленческих действий; принцип принятия оптимального для данной ситуации варианта решения. Управлению по усмотрению присуща субъективность, оно требует внутреннего убеждения в правильности принятия решения; границы и цели определяются нормами права.

*(Антонова Н.Б., Захарова Л.М., Вечер Л.С. Теория и методология государственного управления. Курс лекций. Мн.: Редакционно-издательский центр АУ при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 194 с. -с. 17)*

Государственное управление воплощается в *государственной политике* (англ.аналог – Public Policy), в выработке конкретного *политического курса* (англ.аналог – Policy Making). Блоки государственной политики: 1) формирование легитимных субъектов и институциональной иерархии; 2) разработка стратегического курса и принятие государственных решений; 3) административные средства реализации управленческих решений; 4) государственный контроль и арбитраж, обеспечение самокоррекции политического режима и обратной связи с объектами государственного руководства (Категории политической науки. /Под. ред. А.Ю.Мельвиля. – М., 2002. –с. 342).

Главные принципы государственной политики Республики Беларусь – *плановность, последовательность, постепенность, преемственность*. Они определены Президентом Республики Беларусь А.Г.Лукашенко. На протяжении всего периода президентских полномочий принципы плановности, последовательности, постепенности и преемственности выражаются в следующем: «Сильная, эффективная государственная власть, политическая стабильность в нашей стране – важнейшие условия государственного курса на эволюционное и поступательное развитие национальной экономики, последовательной интеграции в мировую экономику». [<http://www.president.gov.by/press10663.html>]

Приоритеты в деятельности руководства Республики Беларусь основаны на принципе преемственности, который выражается в целенаправленной политике развития интеграционных процессов со странами СНГ и, в первую очередь, с Россией.

Беларусь является не только развитой индустриальной страной, но имеет и значительную аграрную составляющую. Корни народа, материальные и духовные, находятся в селе. Во все годы, в том числе экономически сложные, государство помогало деревне и продолжает поддерживать сельского производителя.

Государство придерживается курса на использование устоявшихся механизмов и традиции, совершенствует отдельные грани проводившейся ранее политики с целью придания ей большей эффективности и последовательности.

Принцип последовательности находит свое выражение в реализации сильной государственной власти. В стране создана эффективная президентская власть, которая не проводит политику двойных стандартов, в каких бы сложных условиях ни приходилось работать. (<http://www.president.gov.by/press10663.html>)

#### **§4. Принятие политических решений**

Ядро государственного управления – процедура принятия решений. Управленческие решения – это осознанный выбор субъектом деятельности оптимального варианта действий из возможных. Данная сторона решения напрямую связана с такими условиями его принятия, как свобода и ответственность: чем выше статус субъекта, принимающего решение, тем выше степень его свободы в отборе вариантов действий, но вместе с тем – выше уровень его социальной

ответственности за избранный им вариант. Решение есть еще и *волевое усилие* того, кто его принимает. Решение есть согласование целей и средств их достижения одного субъекта управленческой деятельности с целями и средствами, установленными другим субъектом.

Решение – это всегда *процесс*, начинающийся с появления проблемы и заканчивающийся ее разрешением, снятием. Управленческие решения могут быть политическими, административными, оперативно-тактическими. *Политическое решение* – это способ реализации интересов участников политических событий, это также средство разрешения конфликтных политических ситуаций. «Принятие политического решения – это выработка нескольких вариантов действия для ликвидации возникшей политической проблемы и дальнейший выбор оптимального из них, реализация которого должна устранить проблему с максимальной эффективностью» [Симонов К.В. Политический анализ М.: Логос, 2002. – 152 с. - с 56].

На рубеже 1950–60-х гг. на страницах журнала «Public Administration Review» развернулась дискуссия относительно моделей принятия политических решений, в которой принимали участие Г. Саймон, Ч. Линдблом, У. Дрор, А.Этциони и другие известные ученые. Ч. Линдблом выделял два ключевых метода принятия решений: рационально-универсальный («корневой метод») и метод последовательных, ограниченных сравнений («метод ветвей»). На сегодняшний день выделяют такие модели принятия решений, как: *рационализм, инкрементализм, смешанное сканирование*. Рассмотрим названные модели подробнее.

Рационализм как метод принятия решений основан на доскональном изучении проблемы и ориентации на достижение наилучшего способа ее *полного* разрешения при наименьших затратах (принцип «минимальные затраты – максимальный эффект»). Ранжируются все ценности или приоритеты, имеющие значение для достижения данной цели, вырабатывается несколько возможных альтернативных путей реализации и выбирается оптимальный вариант. Этот метод *рационален*, ибо альтернативы и ценности сравниваются, а оптимальный вариант логически обосновывается. Этот метод *универсален*, так как учитываются все возможные варианты и ценности. Метод требует максимальной объективности и беспристрастности на основе систематически получаемой информации. Но он трудно применим в обстановке, требующей оперативного принятия решения. На практике рациональный метод не всегда можно использовать, поскольку можно столкнуться с противодействием как бюрократического аппарата, так и общества (например, при проведении реформ).

Инкрементализм – метод частичных поэтапных приращений, улучшений проблемной ситуации, не затрагивающих ее системных и фундаментальных причин. Инкрементальный подход как постепенное приращение путем добавления малых величин наиболее распространен в виде *последовательных, ограниченных сравнений*. Субъекты управления прагматически отбирают наиболее приемлемый вариант, причем планируются небольшие конкретные шаги для достижения цели и предпочтение отдается приемлемым, а не максимально эффективным вариантам. Эта модель упрощает процесс принятия решений. Данный метод принятия решений

часто используют политические силы, стремящиеся к пролонгации властных полномочий.

Смешанные методы варьируют два первых метода в зависимости от ситуации. Смешанно-сканирующий метод принятия решений, применяются в масштабных, фундаментальных процессах принятия решений и их последующей разработке. Он сочетает рациональный подход к одним элементам проблемы и поступательный, менее детализированный к другим. Этот метод соединяет достоинства двух вышеназванных методов, позволяет адаптироваться к быстро меняющейся ситуации.

Кроме трех названных в реальной практике принятия решений также используются интуитивные методы, методы прецедента (воспроизведение приемов прошлой деятельности), экспериментальные методы (пилотные проекты по моделированию проблемной ситуации и ее разрешению).

Концептуализация принятия решения предполагает: знание ситуации и особенностей субъектов принятия решения; выработку процедуры принятия решения; понимание процесса принятия решения как совокупности конкретных приемов, методов, процедур, техник, предполагающих организационный контекст; восприятие решения; предвидение возможных последствий принимаемого решения.

Необходимость принятия решения возникает в условиях конкретной ситуации. Центрам предстоит составить схему принятия решения на базе ответов на следующие вопросы: Кто будет принимать решение? В чем его смысл? Когда принимать решение? Как его принимать? На каком уровне, где его принимать? Характерные черты ситуации? Каков класс (или подкласс) данного решения? Почему оно должно быть принято?

Акту принятия решений предшествует подготовительная фаза – анализ проблемной ситуации. В сфере государственного управления выделяют три основных типа проблемных ситуаций.

Во-первых, хорошо структурированные (или стандартные) ситуации – их государственные органы периодически решают, по ним наработаны типовые модели реагирования. Стандартные проблемы легко переформулировать в задачи и описание подотчетных действий, четко очерчен круг ответственных должностных лиц.

Во-вторых, слабо структурированные – по ним нет типовых алгоритмов реагирования, нет четко очерченного круга ответственных лиц; проблема с трудом превращается в «дерево целей и задач».

В-третьих, неструктурируемые ситуации, обладающие новизной, критерии оценки эффективности их решения отсутствуют. Необходимые компоненты решений плохо описываются в количественных параметрах и проявляются лишь по мере развития ситуации.

После описания проблемной ситуации следует стадия выработки возможных альтернатив в принятии решений, а затем – сам акт принятия решения.

Процесс принятия политического решения распадается на отдельные этапы или стадии. По этому вопросу есть несколько точек зрения. Разработкой схемы принятия решений занимались Г. Лассуэлл, Д. Савицки, А. Вайнинг, Г. Клементевич, Г. Саймон, Дж. Кингдон.

Саймон выделял следующую последовательность действий в процессе принятия решений: постановка проблемы, сбор информации, определение возможных альтернатив, выбор действующими лицами одной из альтернатив в соответствии с их иерархией ценностей.

Г. Лассуэлл выделяет семь функциональных этапов процесса принятия решения: постановка проблемы, поиск информации, выработка рекомендаций (формулирование альтернатив), установка (отбор альтернатив), обращение за поддержкой (предварительное убеждение), оценка эффекта решения, итог (обновление, пересмотр или отмена).

Д. Марч и Г. Саймон включают в процесс принятия решения четыре стадии: постановка проблемы; поиск наиболее эффективных альтернативных решений; сравнительный анализ альтернатив; выбор оптимальной альтернативы в качестве плана действий.

Итак, в принятии решений выделяют следующие *фазы*:

1. Обнаружение и определение проблемы.
2. Сбор информации по возникшей проблеме (анализ ситуации).
3. Составление плана принятия решений, включающего выделение этапов и ответственных исполнителей, определение информационных, временных, ресурсных, финансовых, организационных и других ограничений.
4. Определение альтернативных вариантов решения проблемы, а также определение того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций без активного вмешательства.
5. Выбор критериев оценки альтернатив, прогноз относительно последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы.
6. Принятие решения.
7. Реализация (имплементация) решения.
8. Анализ реакции на решения, оценка эффективности и продуктивности принятого решения.

Сокращенно они выглядят так: накопление исходных данных о проблемной ситуации в обществе; анализ исходных и всех дополнительных данных; принятие решения; реализация решения.

### *Эффективность ГУ: понятие, критерии и методы оценки*

Потребность в эффективном воздействии на динамично развивающиеся сложные процессы обуславливает значимость и интерес со стороны общества и его структур к результативности и эффективности ГУ. Оценка эффективности ГУ является необходимой в силу невозобновимости потерь, понесенных обществом вследствие необдуманного, непрофессионального управления; порождением новых проблем, способных длительное время влиять на снижение уровня управления; снижением доверия к управлению, падением его общественного престижа. Оценка ГУ может быть как официальной, специальной, так и общественной, что воплощается в определенной степени доверия по отношению к органам власти. Критерии оценки эффективности ГУ бывают количественными и качественными.

ГУ должно быть результативным и эффективным. *Результативность* означает достижение поставленных целей. При оценке результативности ГУ главным критерием является характер поставленных целей. Здесь важен вопрос: достижима ли поставленная цель и в какие сроки?

*Эффективность* показывает то, каковы затраты на достижение результата (какой ценой достигнут результат). Эффективность – это результативность, представленная как соотношение полученного результата и затрат, связанных с его получением. Эффективность предполагает возможное достижение наилучших результатов в кратчайшие сроки при наименьших затратах (принцип «минимакса»). Применительно к системе ГУ эффективность в широком смысле слова следует рассматривать как комплексную характеристику потенциальных и реальных результатов функционирования системы с учетом степени соответствия полученных результатов целям и задачам ее развития. Результаты могут быть *прямыми* – ожидаемыми, и *побочными* – неожиданными, непреднамеренными. Эффективность должна оцениваться не только в краткосрочной, но и средне- и долгосрочной перспективе и иметь комплексный характер (учитывать множество параметров).

Виды эффективности ГУ:

1. Экономическая эффективность (эффективность проводимой экономической политики по темпам экономического роста, инфляции, безработицы, макроэкономическим показателям). В экономике главным критерием выступает наращивание общественного производства. Внешнеэкономическая эффективность предполагает взаимовыгодное экономическое сотрудничество, участие в международном разделении труда, обмену новейшими технологиями.

2. Социальная эффективность (оценка по решению социальных проблем, по повышению качества и уровня жизни). В социальной сфере эффективность связана с соблюдением принципа социальной справедливости.

3. Экологическая эффективность (по использованию окружающей среды).

4. Выделяют эффективность отраслевого, регионального и местного управления и самоуправления.

В последнее время эффективность ГУ рассматривается с позиций измеряемых составляющих: технической и экономической эффективности. *Техническая эффективность* ГУ определяется степенью достижения целей деятельности с учетом общественных интересов, отражает соответствие ГУ требованиям внешней среды.

*Экономическая эффективность* – это отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов. Как экономическая категория экономическая эффективность отражает отношение желаемого результата и произведенными при этом затратами. При общей оценке эффективности функционирования экономики применяются следующие показатели:

1. ВВП, ВНП – эти показатели сопоставляются к одному году или к одному и тому же периоду; их необходимо привести к единой валюте с учетом покупательной способности и с учетом товарной структуры ВВП (потребительские расходы семьи, капиталовложения, социальные услуги государства и текущие государственные расходы).

2. Отраслевая структура национальной экономики – ее анализируют по ВВП, подсчитанному по отраслям.

3. Производство основных видов продукции на душу населения, т. е. возможность удовлетворять потребность в основных видах продукции, значимых для экономики (например, производство электроэнергии, выплавка стали и производство проката, станков, автомобилей).

4. Уровень жизни населения (оценивается по ВВП, по структуре использования ВВП, по таким показателям, как потребительская корзина, прожиточный минимум, средняя продолжительность жизни, уровень образования, потребление на душу населения основных продуктов питания, число врачей и больничных коек на 1 тыс. населения).

Для определения качества жизни применяется Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) как альтернатива ВВП. ИРЧП включает три параметра: уровень жизни, долголетие, образование. Величина ИРЧП колеблется от 0 до 1. Макс – 1, мин – 0. Если ИРЧП равен 0,5 и меньше – он считается низким, если 0,5-0,8 – средним, от 0,8 до 1 – высоким.

Традиционные формы оценки эффективности ГУ представлены политическим и административным контролем. Это отчеты правительства перед парламентом, отчеты депутатов парламента и местных представительных органов власти перед избирателями, результаты парламентских слушаний; отчеты руководителей органов государственной власти, контрольных комиссий, государственной аудиторской проверки.

Оценку эффективности ГУ дают разные общественные институты: граждане, трудовые коллективы, общественные объединения, семьи через: общественное мнение; оценку тех или иных проблем в СМИ; обращения граждан как форму выявления общественных проблем и механизм обратной связи с обществом.

Отдельно можно выделить специальную научную оценку ГУ, которая основана на социологических опросах, экспертных оценках, использовании контрольных групп, фокус-групп, проведении экспериментов, методе сравнений.

## **Глава 18. Социальная политика государства, ее исторические формы и направления**

### **§1. Понятие «социальная политика»**

Социальная политика является важнейшей сферой общественной жизни, важнейшим направлением государственной политики. У современного государства значительно увеличился объем функций. Оно создает условия для развития образования, осуществляет мероприятия по защите окружающей среды, развивает общественный сектор экономики, где производятся "общественные блага", потребляемые членами общества совместно транспорт, связь, уличное освещение, пожарная служба, служба спасения и т.д. Государство обеспечивает безопасность общества, создавая специальные органы охраны общественного порядка, обеспечивает возможность защитить свои права и интересы в суде.

Все эти функции называются «социальными». «Социальные функции» государства понятие более широкое, чем «социальная политика», но именно в социальной политике реализуется большинство из них. Их реализация обеспечивает социальную направленность экономической и политической системы общества.

В общественном сознании социальная политика всегда связывается с социальной справедливостью как мерой равенства и неравенства в жизненном положении людей, классов и социальных групп. В ней очень большую роль играет морально-правовой аспект, в рамках которого *справедливость* выглядит как понятие о должном. Справедливость содержит требование соответствия между реальной значимостью различных индивидов, а также социальных групп и их социальным положением, между их правами и обязанностями, между деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, преступлением и наказанием и т.п.

Понятие социальной политики относится к числу тех понятий, которые используются в системе государственного управления, употребляется в официальных документах. Однако до настоящего времени эта категория остается дискуссионной.

В зарубежной и отечественной науке накопился большой спектр подходов и определений социальной политики. Все эти подходы можно разбить на группы, в каждой из которых объединяются схожие концепции.

**П е р в а я**, наиболее обширная группа исходит из отождествления социального и общественного, в силу чего социальная политика рассматривается как *общественные действия по решению проблем, затрагивающих все общество*. Цель социальной политики при таком подходе – способствовать достижению целей общества.

**В т о р а я** группа исходит в первую очередь из социально-трудовых отношений и ориентирована на их *стабилизацию, регламентирование отношений труда и капитала*.

**Т р е т ь я** группа концепций рассматривает социальную политику как *вид общественной деятельности, нацеленной в первую очередь на потенциально опасные слои – нетрудоспособных, маргиналов, деклассированные элементы, – чтобы через систему государственной помощи и общественной благотворительности обеспечить низшим слоям минимально приемлемый уровень удовлетворения их потребностей*.

**Ч е т в е р т а я** группа концепций рассматривает социальную политику как *технология управления обществом. Социальная политика в таком контексте это инструмент, смягчающий негативные последствия индивидуального и социального неравенства через систему редистрибутивных (перераспределительных) мероприятий*. Главным инструментом ее реализации выступает налоговая политика.

Широко распространенный как за рубежом, так и в последние годы в нашей стране «Словарь социальной работы» Р. Баркера дает следующее определение социальной политики: *Социальная политика – деятельность и принцип общества, формирующие способ, при помощи которого оно вмешивается и регулирует отношения между индивидами, группами, общинами, социальными учреждениями. Эти принципы и действия являются результатом обычаев и ценностей общества и*

*в большой степени определяют распределение ресурсов и уровень благосостояния людей [7. С. 16].*

Все ученые в той или иной мере подчеркивают, что социальная политика – это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике. Она регулирует отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения. Социальная политика государства – это определенная система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными группами, создание тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей.

Социальную политику определяют также как деятельность государства и/или общества (общественных институтов) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющих согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества.

Но как бы ученые и практики ни определяли социальную политику, ее главным объектом является социальная сфера общества.

*В социальную сферу общества* входят отношения между обществом и личностью, отношения между существующими в обществе социальными группами: социально-классовыми группами, этническими, профессиональными, религиозными, демографическими и др. В социальной сфере каждый субъект имеет свои специфические интересы, его положение отличается многими особенностями. Отношения в социальной сфере – это отношения по поводу изменения или сохранения роли и места субъекта в существующей системе социальных отношений. Поэтому многие ученые считают, что в государственной политике следует выделять ее главный стержень – социальную политику, в гражданских ожиданиях – социальные ожидания. Их совокупность составляет ядро публичной сферы – социальную сферу.

*Понятие "социальная политика"* употребляется в широком, и в узком значении этого слова. В широком значении социальная политика – это деятельность государства по развитию социальной сферы общества. В таком толковании главная задача социальной политики – это обеспечение наилучших условий для развития всех общественных групп, гармоничного взаимодействия между ними, достижения баланса интересов, наиболее благоприятных условий для удовлетворения материальных и духовных потребностей общества. В этой деятельности современного государства проявляется его стабилизирующая роль. Деятельность государства в социальной сфере способствует стабильному устойчивому состоянию общества. Целью социальной политики является увеличение «социальности» в обществе, что означает возрастание возможностей социального функционирования для всех индивидов, независимо от их происхождения, социального статуса, физических особенностей или интеллектуальных способностей. Социальная политика тогда отвечает критериям «социальности», когда она направлена на повышение степени свободы индивидов, расширение возможностей их выбора, реализацию потенциала саморазвития.

Понятие "социальная политика" употребляется и в узком значении этого слова как деятельность государства по защите человека в наиболее трудные моменты его

жизни (болезнь, инвалидность, потеря работы, старость, потеря кормильца, стихийные бедствия). В узком значении этого термина понятие "социальная политика" рассматривается как тождественное понятию "социальная защита" и очень тесно взаимодействует с понятием "социальная безопасность".

Социальная защита предусматривает систему законодательных, экономических, социальных, социально-психологических гарантий населению и обеспечивает социальную справедливость различным его категориям с учетом их социального положения и социально-психологических свойств. «Социальность» государства проявляется в «социальных гарантиях» – тех обязательствах, которые берет на себя общество в лице государства. Эти обязательства реализуются в определенных мероприятиях и действиях, которые осуществляет государство, а также некоторые негосударственные институты и организации, и которые позволяют человеку опереться на силу и возможности общества в тех или иных областях жизни.

При таком подходе главная задача социальной политики – это защита человека, обеспечение его безопасности. В данном направлении деятельности государства проявляется "защитная" функция социальной политики.

Итак, в границы социальной политики включается достаточно обширный круг вопросов жизнедеятельности индивидов и общества. Основные направления социальной политики отражают ее специфику:

- политика доходов населения (жизненный уровень, потребительская корзина, благосостояние);
- политика в сфере труда и трудовых отношений (оплата труда, охрана труда и социальное страхование, занятость населения и др.);
- социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малоимущих слоев населения (пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, социальные гарантии и др.);
- основные направления развития отраслей социальной сферы (охрана здоровья, образование, наука, культура, физическая культура и спорт);
- социозэкологическая политика;
- политика в области современной инфраструктуры (жилье, транспорт, дороги, связь, торговое и бытовое обслуживание);
- политика в отношении отдельных категорий населения (семейная, молодежная политика, политика в отношении пожилых и инвалидов, а также миграционная политика).

Поле социальной политики, таким образом, имеет обеспечения выживания и поддержания жизнедеятельности слабейших членов общества: инвалидов, престарелых, одиноких, беженцев, представителей национальных меньшинств и т.д., – до обеспечения функционирования и развития общества в целом.

Существует специальная система учета, которая отражает состояние социальной сферы общества (социальная статистика). Она включает в себе огромное число показателей: среднюю продолжительность жизни, уровень детской смертности, соотношение минимальных и максимальных доходов в обществе,

размер средней заработной платы, соотношение минимальной заработной платы и минимального потребительского бюджета, уровень потребления определенных продуктов питания, обеспеченность жильем, телефонами, предметами длительного пользования и т.д. На основе этих показателей государство осуществляет контроль над развитием социальной сферы, принимаются решения о необходимости внесения изменений в те или иные направления социальной политики

Существует схема показателей социальной статистики, разработанная ООН, которая включает следующие разделы: население; социальная структура общества; семья и быт; доходы и семейные сбережения; уровень жизни; здравоохранение; потребление продуктов питания; жилищные условия; образование и культура; условия труда и занятость; условия жизни сельского населения; социальное обеспечение; содержание и воспитание детей; инвалиды; престарелые и пенсионеры; моральная статистика; общественные фонды.

Хотя термин *социальная политика* имеет довольно позднее происхождение, однако вопросы, связанные с пониманием особой роли государства в его взаимоотношениях с обществом, с давних времен являются предметом внимания мыслителей. Еще в глубокой древности ученые различных школ признавали, что задача государства – забота о своих гражданах. Платон утверждал, что всякая власть, поскольку она власть, имеет в виду благо не кого-либо иного, а тех, кто ей подвластен. Аристотель указывал, что государство создается не ради того, чтобы жить, но для того, чтобы жить счастливо, что государство – это союз в целях оказания помощи.

Мыслители Нового времени, среди них Т.Гоббс, И.Кант, Г.Гегель и др., также рассматривали вопрос об обязанностях государства перед своими гражданами, считая справедливость неоспоримой социальной и нравственной ценностью.

Большинство исследователей разделяло точку зрения, которая в обобщенном виде была выражена следующим образом: *если человеческое общежитие хочет иметь легитимный характер, то оно должно: во-первых, иметь правовой характер; во-вторых, право должно обрести качество справедливости и, в-третьих, справедливое право должно быть защищено общественным правопорядком – а значит, принять облик справедливого государства.*

Последовательная деятельность по изучению и истолкованию социальной политики как специфической функции государства и общества относится к тому времени, когда закладываются основы социального государства.

Его предпосылки начали складываться еще в конце 19 века. Именно тогда в ряде европейских стран стали появляться первые институты страхования. Первой страной, которая ввела элементы социального страхования, стала Германия в годы правления Бисмарка. Был принят ряд законов, закрепивших систему обязательного страхования на случай болезни (1883), от несчастных случаев на предприятиях (1884), а также по инвалидности и по старости (1889). Затем подобные законы были приняты в других странах.

Само понятие "социальное государство" ввел в научный оборот в конце 19 века известный немецкий ученый *Людвиг фон Штайн*. Он считал, что социальное государство обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием

развития всех и именно в этом смысле можно говорить о социальном государстве. Впоследствии один из виднейших политиков XX века и один из лидеров социал-демократии *Вилли Брандт* так сказал о социальном государстве: «...Общество может более или менее полно удовлетворить притязания *всех* граждан на приличную жизнь лишь тогда, когда оно возлагает обязанность заботиться об этом на государство, лучше сказать, на социальное государство. ...Социальное государство – институциональный гарант человеческого достоинства....».

Широкое распространение термин «социальное государство» получил после того, как был юридически закреплен в Конституции ФРГ 1949 года.

Социально-правовое государство – это государство, которое в своей деятельности подчиняется принципу социальности, что означает обязанность правительства проводить политику, направленную на обеспечение достойного уровня жизни всех граждан, на удовлетворение основных жизненных потребностей всех социальных групп. Именно данный принцип лег в основу концепции социального государства, которая не ставила своей задачей реализацию принципа социального равенства и социальной справедливости. Главную роль социального государства она видела в создании условий для максимального обеспечения социальных гарантий.

В последующие годы понятие социальной политики исследовалось в контексте представлений о социальном государстве. Поскольку типы этих государств, равно как и их идеологические основы, отличаются друг от друга, в понимании социальной политики сохраняются существенные различия у представителей различных школ общественной мысли и в социально-политической практике.

Хотя термин *социальное государство* чаще всего употреблялся по отношению к таким европейским странам, как Швеция, Германия, Дания, многие современные демократические государства также несут в себе те или иные признаки «социальности». В них также проводится целенаправленная государственная социальная политика, укореняются представления о необходимости сознательного управления социальными процессами, применяются социальные технологии. Такие государства признают обязательства перед гражданами, необходимость перераспределения доходов через налоги и социальные программы. Сегодня основными параметрами социального государства любого типа считаются:

- развитая система страховых социальных отчислений и высокий уровень налогов, формирующих бюджет и размеры бюджетных отчислений на социальную сферу;
- развитая система услуг и социальных служб для всех групп населения;
- развитая правовая система, где осуществлено разделение властей, четкая реализация функций каждой ветви власти; отработана нормативно-правовая база социальной работы, взаимодействие государственных органов, гражданского общества и частных инициатив.

*Социальное государство – это государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.*

Идеологические основания социальной политики государства воплощаются в его целях, выражаются в основных направлениях социальной политики и берут начало в социокультурных и религиозных традициях каждого отдельного государства.

Механизм реализации целей социального государства зависит от господствующей идеологии и воплощается в социальной политике. Социальное государство немыслимо без политической доктрины, экономической модели и ее финансового обеспечения. Социальная политика формируется с учетом конкретно-исторических условий каждой страны.

Характер социальной политики, которую проводит государство, зависит от многих факторов.

– Во-первых от характера самого государства, его природы, системы базовых ценностей, которые воплощаются в его государственной идеологии.

– Во-вторых, от особенностей социальной структуры общества, тех процессов, которые происходят в социальной сфере.

В-третьих, от ресурсов национальной экономики, то есть от тех возможностей, которые обеспечиваются результатами экономического развития той или иной страны.

Социальная политика в современном мире осуществляется различными субъектами, прежде всего государством. Но в современных развитых демократических государствах на поле социальной деятельности, кроме государства, вышли другие "игроки" – негосударственные субъекты, выражающие интересы тех или иных групп общества, общественные движения и объединения, а также сами граждане (гражданские инициативы).

В развитых странах благодаря "третьему сектору" (первый – это сектор коммерческий, частный, второй – сектор государственный) государству удается справиться со многими социальными проблемами. В странах Запада с каждым годом растет число некоммерческих и негосударственных организаций, предназначенных для формулирования и реализации общественных интересов.

Среди других субъектов социальной политики выделяются политические партии. С появлением массовых политических партий социальная политика стала важнейшей частью их программ. Так, после второй мировой войны укрепили свою власть «левые» силы, особенно социал-демократические партии. За время своего правления они сделали очень много для того, чтобы жизнь трудящихся была социально, политически и экономически защищена от стихии рыночных отношений. Показатели уровня жизни и социальной стабильности в годы правления этих партий достигли очень высоких показателей. Примерами реализации социал-демократического варианта социальной политики и справедливости являются такие страны, как Австрия, Германия, Норвегия, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция и другие европейские государства.

В 80-е годы XX века в Западной Европе и Северной Америке пришли к власти *неоконсервативные* партии с иными критериями социальной справедливости. Партии социал-демократической ориентации были ими потеснены во многих странах, в том числе в странах с традиционно сильными позициями социал-демократии (Германия, Франция и др). М.Тэтчер и Р.Рейган стали первыми

политиками, которые поменяли ориентиры социальной политики в своих странах. Неоконсерваторы, придя к власти, пересмотрели место и роль социального государства в обществе. По их мнению, конкуренция за рабочие места полезнее для общества, чем полная занятость, они утверждали, что безработица стимулирует повышение производительности труда, повышает заинтересованность в его результатах, пробуждает новые стимулы к труду и способствует искоренению иждивенчества. Поэтому неоконсерваторы значительно урезали социальные программы и расходы бюджета на социальные нужды: пенсии, пособия безработным, многодетным семьям и т.п. В образование, медицину, социальное страхование и другие сферы жизнедеятельности был допущен частный бизнес. Были ограничены в правах профсоюзы, служившие социал-демократам мощнейшим рычагом воздействия на государство для проведения социальной политики в пользу трудящихся.

Следует отметить, что снижение социальной ориентации преобразований не привело к тому, что избиратели отказались от такого курса во внутренней политике и выразили недоверие неоконсерваторам, так как в целом у неоконсерваторов не исчезла ориентация на интересы трудящихся. Приватизация в государственном секторе экономики шла через акционирование предприятий. Широко проводилась приватизация квартир, расширились льготы для строительства нового жилья (коттеджей, домов). Поощрялся мелкий и средний бизнес через льготные кредиты и налоги, через его освобождение от давления «верхов» (государства) и «низов» (профсоюзов, трудящихся). Проводилась политика превращения максимального числа лиц в собственников. Например, в США приблизительно 2/3 населения в настоящее время владеют акциями. Бизнес становился привлекательным и доступным для широких слоев населения, открывал перспективу личного успеха. Так складывалась ситуация для мобилизации новых стимулов к труду.

В результате таких мер изменилось отношение населения к тем мерам, которые проводили неоконсерваторы, хотя определенная часть общества по-прежнему выступает против такой политики, считая ее социально несправедливой. Социальная политика неоконсерваторов многими критикуется за культивирование эгоизма, в «холодности» к малообеспеченным и обездоленным слоям общества и т.п. В итоге в 90-е XX в. годы маятник предпочтений в некоторых странах Запада качнулся «влево».

Социал-демократы снова стали определять политику в таких странах, как Англия, Германия, Греция, Норвегия, Португалия, Финляндия. После решительных рыночных преобразований в странах Центральной и Восточной Европы тоже стали приходиться к власти социалисты (Венгрия, Польша, Литва, Молдова).

Существует также и *либеральный* вариант социальной политики. Для либерализма важнейшими из политических ценностей являются индивидуальная свобода и права человека. Либералы, проводя социальную политику, стремятся избегать в ней крайностей, например, допускаемого социал-демократией усиления государства, которое может привести к «умалению» прав человека. В то же время они поддерживают практику обеспечения высокого уровня жизни, когда исключаются нищета, безработица, бездомность, что, по их мнению, исключает нарушение человеческих прав. Они не приемлют «бездушность» государства по

отношению к социально незащищенным слоям населения, так как это ущемляет права человека, но высоко ценят стремление использовать инициативу масс для достижения гражданами личного успеха в экономической сфере и за ее пределами.

В странах мировой системы социализма и Советском Союзе реализовывалась особая модель социальной политики, *социалистическая социальная политика*, которую часто называют *советской моделью*. Для нее характерна ликвидация тех социальных групп и классов, которые были носителями частнособственнических отношений (капиталистов, землевладельцев, банкиров, торговцев и т.п.). В качестве главной цели развития стала рассматриваться непротиворечиво-однородная социальная структура общества, в которой нет места различным социальным и экономическим интересам общества. Происходило идеологическое приукрашивание действительности, не показывалась реальная социально-экономическая дифференциация общества. Происходила унификация форм собственности в сфере экономики. Все стало государственным, «общенародным», но при этом собственность сконцентрировалась в руках партийно-государственной верхушки и чиновничества. Индустриализация страны осуществлялась за счет экономического грабежа крестьянства, урбанизация – через опустошение деревни. Закрепилось глубоко уравнильное распределение, а не по количеству и качеству труда. «Номенклатура» могла жить в свое удовольствие из-за слабого контроля «снизу» и системы льгот для себя. Стимулы к труду и творчеству масс терялись. Власть превращала человека в «винтик» государственной машины. Общественные организации теряли функцию представительства интересов во властно-государственных структурах. Укоренился принцип остаточного финансирования социальной и духовной сферы. Сформировалось устойчивое отставание в производстве товаров, ориентированных на запросы человека. В результате сложилась ситуация, когда всеобщий труд советского народа при наличии колоссальных природных богатств и высокого интеллектуального и научного потенциала населения не мог обеспечить высокий уровень жизни и ее качество.

Исследователями часто высказывается точка зрения, согласно которой социальную политику можно рассматривать исходя из существующего в современных обществах раскола на два основных партийных крыла: «левые» и «правые». Сторонники данного подхода исходят из того, что процесс выработки социальных стратегий основан, в первую очередь, на политико-экономических доктринах.

Политико-экономической доктриной «левых» является политика равенства, фокусирующаяся вокруг требования выравнивания распределения благ, услуг и возможностей в настоящем. Она нацелена на перераспределение жизненных шансов ради социальной справедливости.

Политико-экономическая доктрина «правых» – это политика продуктивности, подчеркивающая максимизацию экономического роста, индустриального и технологического развития в будущем. Индивидуальная свобода стимулирует производительный труд посредством рынка, и это является более важным, чем социальная справедливость. Для создания большего благосостояния и продуктивности государство должно организовать общество так, чтобы повысить производительность, обеспечить индустриальный и технологический рост. Эта

политика связана с сохранением неравенства жизненных шансов в обществе, с богатством и поощрением компетентности в виде наибольших доходов. Главным аргументом является следующий: при росте производительности будет лучше как богатым, так и бедным.

Исследования в этой области показали, что политическое доминирование «левых» не всегда является обязательным условием для высокого уровня социальных расходов, но доминирование «правых» партий объясняет снижение уровня расходов на социальные нужды.

Многие ученые подчеркивают, что в большинстве случаев сохраняется определенная адекватность политики победившей партии или коалиции партий своим предвыборным обещаниям и по предвыборным партийным программам можно в целом судить о характере будущей социальной политики.

Рассматривая проблему взаимосвязи между социальной политикой и стратегией политических партий, многие ученые обращают внимание и на иной подход – пренебрежение партийной политикой. Сторонники данного подхода утверждают, что главным для определения курса государственной политики в различных сферах выступает уровень ее экономического и социального развития, а не предвыборные программы политических партий. Именно социально-экономические параметры развития заставляют партии часто действовать одинаково.

Несмотря на критику, влияние этого направления сохраняется в политической науке и теории государственного управления, ибо невозможно не учитывать социальные и экономические условия при выработке социальной политики, так как политика вырабатывается не в вакууме. Выбор тех, кто формулирует социальные цели и принимает политические решения, опирается на возможности общества и его материальные ресурсы.

Показателем роли и значения социальной политики в современном мире является то, что многие из ее компонентов получили закрепление в важнейших международных документах, таких как Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о правах ребенка, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских, политических правах, а также во многих других документах ООН, ЮНЕСКО, ВОЗ, МОТ.

Большой вклад в формирование международных принципов социальной политики внесла Каирская международная конференция по народонаселению и развитию, которая состоялась в 1994 году. Согласно программе действий, принятой на ней, основными принципами, из которых должны исходить правительства, являются:

- ответственность государства за создание условий для свободного и достойного развития личности, государственная защита брака, семьи, материнства, отцовства и детства;
- устойчивое развитие экономики в целях роста благосостояния, повышения качества жизни и недопущения бедности;
- обеспечение всестороннего и равноправного участия женщин в общественной, культурной, экономической, политической жизни страны;

- всеобщая доступность медицинского обслуживания, в том числе услуг, связанных с планированием семьи;
- обеспечение права каждого человека на образование, которое должно быть направлено на полное развитие людских ресурсов, достоинства и потенциала людей.

Успехи социальной политики и ее эффективность воплощаются в уровне удовлетворения человеком своим материальным положением и духовным развитием, в достижении высокого уровня благосостояния всего общества.

*Применительно к государственной социальной политике используется понятие «сильная» или «слабая» социальная политика. О сильной социальной политике говорят тогда, когда социальная политика является приоритетным направлением государственной деятельности, и государство расходует на социальные нужды существенную часть своего бюджета.*

Социальную политику все чаще определяют как особую социальную технологию. Социальная технология в широком смысле – это определенный способ достижения поставленных государственным управлением целей. Социальную политику определяют как социальную технологию именно потому, что ее осуществление формирует определенное самочувствие граждан государства. Социальная политика обеспечивает определенный морально-психологический климат в обществе, влияет на выбор конкретных моделей общественного поведения, на трудовую мотивацию, на отношение общества к институтам государственной власти.

Социальная политика реализуется в *системе специальных социальных (общественных) программ и проектов*. Программы разрабатываются и реализуются во всех сферах социальной жизни. Это программы повышения доходов, развития здравоохранения и образования, пенсионного обеспечения, жилищного строительства, развития социального предпринимательства, социальной защиты различных групп населения, планирования семьи, комплексные государственные программы, касающиеся серьезных общественных проблем и т. д.

*Социальная политика* как теоретическое понятие и как практика тесно связана с социальной безопасностью и социальной работой. Социальная политика оказывает огромное влияние на социальную работу в обществе, определяет основные направления социального обслуживания различных категорий населения.

## **§2. Главные принципы государственной политики Республики Беларусь**

Принцип социальной справедливости находит свое выражение в адресной социальной политике, социальных гарантиях, особенно по отношению к молодежи, старикам, жителям территорий, пострадавших от последствий Чернобыльской катастрофы.

Принцип преемственности в проведении социальной политики в целом и образовательной, в частности, позволил не только сохранить высокоразвитую образовательную систему, унаследованную после развала СССР, но и выстроить на ее основе новую, отвечающую высоким мировым стандартам.

Планомерность государственного курса заключается во всемерной поддержке талантливой учащейся молодежи, студентов. Создан не имеющий аналогов на территории СНГ Специальный Фонд Президента Республики Беларусь по социальной поддержке одаренных учащихся и студентов.

Беларусь всегда славилась своими спортсменами. Занятия физкультурой, спортом, следование принципам здорового образа жизни являются приоритетами государственной политики.

Важную роль в реализации планомерного курса на обеспечение благополучия людей играет выполнение в социальной сфере минимальных государственных стандартов, предусматривающих снабжение граждан продовольствием, теплом, коммуникациями, транспортом, бытовыми услугами, нормальную работу учреждений образования, здравоохранения, культуры.

В Беларуси сложилась эффективно действующая система справедливого распределения вознаграждения за труд, социальной защищенности малоимущих граждан и повышения социальной защиты населения в целом. Задача сейчас ставится так: законы Республики Беларусь о человеке, его нуждах должны быть эталонами социальной справедливости.

Ведущей социальной установкой белорусской государственности и ее идеологической платформы, гуманистической по своей направленности, является оптимальное сочетание централизованных гарантий и индивидуального трудового вклада в процветание государства. Только эффективный труд может быть источником экономического и социального успеха личности и государства.

Социальные гарантии в рамках белорусской модели развития утверждают равенство мужчин и женщин в образовании и трудовой деятельности; права молодежи на духовное, нравственное и физическое развитие; право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения экономического, морального и социального содержания жизнедеятельности человека; справедливую долю вознаграждения за труд, но не ниже уровня, обеспечивающего гражданам и их семьям свободное и достаточное существование; права на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения; права на социальное обеспечение в старости, по болезни и другим причинам.

Главной целью социальной политики в республике является предоставление каждому трудоспособному человеку возможности своим трудом и предприимчивостью создать свое семейное благосостояние, а для нетрудоспособных и нуждающихся граждан – обеспечить надежную социальную защиту. При этом социальная защита должна быть исключительно адресной и направлена на конкретные, самые незащищенные группы и слои населения. Международный опыт стран с переходной экономикой показывает, что эффективные системы адресной социальной помощи в состоянии обеспечить поддержку лишь 10-15% населения.

Смысл эффективной адресной социальной защиты состоит в том, чтобы сконцентрировать ограниченные ресурсы на удовлетворении потребностей социально незащищенных слоев населения. Характерным явлением в эволюции социальной политики будет перенос центра тяжести адресной социальной защиты на местный уровень: помощь должна быть приближена к потребителю.

Предполагается переход от общих социальных программ к программам адресным, учитывающим потребности конкретных слоев и групп населения, а также определенных регионов. При этом нужны строго дифференцированные программы, в частности: инвалидам, одиноким пенсионерам – различные социальные услуги, обслуживание на дому; многодетным, неполным семьям - приоритет во всех видах адресной материальной помощи семьям с низкими доходами. [<http://www.president.gov.by/press10663.html>]

## **Глава 19. Конфессиональная политика**

### **§1. Религиозные факторы в современном политическом процессе**

Общим уже стало утверждение ученых о возвращении религии в жизнь современных обществ. «Конец двадцатого века стал свидетелем повсеместного возрождения религий (*la Revanche de Dieu*)»<sup>\*</sup> – констатирует известный американский политолог Самюэль Хантингтон. При этом речь идет не только о возрождении влияния религии на частную жизнь, но и об усилении религиозного фактора в общественно значимой деятельности людей, в том числе политике.

Религиозный фактор как динамичная система религиозно-философских взглядов (догматика, теология, религиозная философия, которая включает различные современные философские идеи; культ как наиболее стабильный консервативный элемент; отношения между сторонниками той или иной религии, которые сложились в ходе культовой деятельности, их отношение к другим конфессиям; разные институты – церковь, секта, деноминация, новые религиозные движения и т.д.), оказывает влияние на жизнь общества. Как правило, он определяет лояльность граждан государству, консолидирует верующих, вносит интегрирующий и стабилизирующий элемент в общественную жизнь государства.

Вместе с тем, в переломные моменты истории, когда недостаточно сильной является сама государственная власть, во время социально-экономического кризиса в стране религиозный фактор может оказывать дезинтегрирующее влияние на общественную жизнь, вносить дополнительную напряженность в общественные отношения, способствовать межконфессиональным и межэтническим конфликтам. Когда светское государство провозглашает принцип равноудаленности от конфессий, предоставляет им право самим решать внутренние проблемы, то определенная часть общества активно принимает участие в религиозной деятельности, тем самым, оказывая влияние на общество. В этом случае религиозный фактор функционирует в обществе и государстве, не создавая проблем.

Рост значимости религиозного фактора в политической сфере страны связан с тенденцией, которая обозначается как «религиозное возрождение». Термин

---

<sup>\*</sup> Хантингтон С. Столкновение цивилизаций/ С. Хантингтон. — М.: АСТ, 2003. — 88 с.

«религиозное возрождение» стал общеупотребительным в связи с возрастанием роли религиозного фактора в общественной жизни. Религиозная жизнь современной Беларуси тесно переплелась с социальной, политической жизнью. Существенно и то, что религия воспринимается человеком как фактор самоидентификации. Размежевание населения многонационального белорусского государства по этноконфессиональному принципу стало заметной чертой нашего времени. Для части наших сограждан религиозность выступает как форма протеста и отхода от неприемлемой для них социально-политической действительности. Кроме того, многими белорусами религия воспринимается как важнейший элемент национальной культуры.

Упразднение в начале 1990-х годов ограничений права граждан на свободу вероисповеданий, признание общественной ценности религии, а также значимости церковного служения создало в белорусском государстве новую ситуацию. Религия стала важным фактором общественной и государственной жизни. В новой религиозной ситуации произошло значительное увеличение числа конфессий, деноминаций, религиозных направлений, наблюдается быстрый рост числа их последователей. За последние 17 лет число религиозных организаций увеличилось почти в четыре раза и составляет 2971.

По состоянию на 1 января 2006 года в Республике Беларусь насчитывалось 2886 религиозных общин, в их числе 1349 — православных и 438 католических, старообрядческих — 33, Христиан веры Евангельской — 488, Евангельских христиан-баптистов — 265, Совет церквей ЕХБ — 29 (без регистрации), Греко-католических — 13, Новоапостольских — 20, иудейских — 28, исламских — 24, Свидетелей Иеговы — 26, бахаи — 5, мормонов — 4, кришнаитов — 5. Общины представляют 25 конфессий, церквей, религиозных направлений и деноминаций. Число религиозных общин продолжает увеличиваться. Кроме того, немалое число религиозных организаций действуют без регистрации, не получая статуса юридического лица.

На территории Беларуси имеются 1159 православных церквей, 427 костелов. Всего насчитывается 2006 культовых помещений.

В республике со своими уставами действуют 144 религиозные организации, имеющие общеконфессиональное значение. Имеются такие религиозные организации, как православная и 2 католические духовные семинарии, православная академия и духовные училища, 26 православных и 8 католических монастырей, 21 протестантская миссионерская организация, 44 религиозных центра и управления (республиканских и областных). Среди них 11 православных и 4 католические епархии.

В религиозных организациях осуществляют свою деятельность 2712 служителей культа, в том числе 1289 православных священника и 376 католических ксендзов (198 из них являются иностранными гражданами). В 2005 году религиозными объединениями было приглашено в Республику Беларусь 682 иностранных гражданина, в том числе 305 человек для религиозной деятельности.

Определенное влияние на увеличение конфессионального многообразия оказала деятельность зарубежных миссионеров. Усложняющаяся структура

конфессионального пространства является одной из причин периодически возникающей напряженности в межконфессиональных отношениях. Можно выделить две группы факторов, способствующих обострению внутри- и межконфессиональных противоречий, – внутрирелигиозных и социетальных. К первой группе факторов, действующих в самой религиозной сфере, относятся:

- доктринальные, догматические расхождения;
- идея конфессиональной исключительности;
- фундаментализм, религиозная нетерпимость, осложняющая отношения внутри и между различными конфессиями;
- возникновение новых религиозных движений, а также асоциальный или экстремистский характер некоторых религиозных практик;
- прозелитизм, жесткая конкуренция на религиозном «рынке», означающая борьбу за паству, обладание возвращаемыми государством культовыми зданиями и имуществом, поддержку со стороны властей, лидеров общественного мнения, СМИ и т.д.

Ко второй группе факторов, социетальных, внешних по отношению к самой религиозной подсистеме, можно отнести следующие общественные явления и процессы:

- этнизацию религии, в ходе которой религия становится опорой национализма и сепаратистских движений, вследствие чего этнические конфликты приобретают религиозную окраску;
- политизацию религии, проявляющуюся в том, что различные политические силы, разыгрывая политическую карту, сталкивают между собой конфессии, на которые сделаны (или не сделаны) ставки;
- слабость законодательной базы, регламентирующей взаимодействие государства и религиозных организаций;
- нарушение принципа свободы совести и вероисповедания со стороны государства и отдельных граждан.

В реальной практике эти факторы зачастую тесно переплетены между собой. Случаи межконфессиональной напряженности и конфликтной ситуации, которые временами возникают в населенных пунктах республики, инициируются не рядовыми верующими, а некоторыми духовными лицами и лидерами отдельных религиозных организаций, а также конфессионально ангажированными или некомпетентными публикациями в СМИ.

Одной из основных характеристик религиозной ситуации является уровень религиозности населения. Данные социологических исследований, проведенных белорусскими социологами, говорят о том, что верующими себя считают около 50% опрошенных. Это означает, что половина населения Беларуси в той или иной степени испытывает религиозные потребности и вправе рассчитывать, что их удовлетворение будет предметом не только непосредственной заботы религиозных организаций, но и уважения со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Другим показателем отношения населения к религии является конфессиональная самоидентификация, которая может не совпадать с идентификацией по признаку веры–неверия. В сознании части опрошенных она

выступает своеобразным заместителем этнокультурной идентификации.

В целом по конфессиональной принадлежности опрошенные распределились следующим образом: 80% отнесли себя к православным; более 10% – к католикам; почти 2% – к разным направлениям протестантизма; 0,2% отнесли себя к мусульманам; 0,2% – к иудеям; еще около 1% исповедуют другие религии. Однако точные цифры назвать невозможно, ибо официальной статистики по данной проблеме нет. Доля православных вполне коррелирует с долей представителей славянских этносов в составе населения республики, а доля мусульман – с представительством тюркских и кавказских этнических групп.

Обращает на себя внимание следующий факт: сейчас, в отличие от советского периода, верующие более или менее равномерно представлены во всех группах населения по возрасту, образованию и занятости. Это позволяет сделать вывод о том, что в современном обществе религиозность утратила характер признака маргинальности определенных общественных групп, а стала духовным качеством, присущим в примерно равной степени всем группам населения, в том числе и наиболее молодым, образованным, профессионально квалифицированным и социально активным.

Вместе с тем показатели степени религиозности (интенсивности проявления религиозности и участия в религиозной жизни) значительно ниже показателя уровня религиозности. Это позволяет заключить, что религиозность большей части верующих носит формальный, декларативный характер, не подкрепляется глубокими религиозными переживаниями, знанием догматических основ и культовых предписаний своей религии, соответствующим уровнем религиозного поведения. В ней преобладает элемент традиционности, либо она выступает как ситуативная религиозность, которая не является проявлением глубокой и искренней веры в Бога, носит спонтанный характер, проявляется лишь время от времени в определенных, преимущественно неблагоприятных жизненных обстоятельствах и в основном сводится к формальному соблюдению некоторых традиционных религиозных обрядов, следованию этноконфессиональным стереотипам поведения.

Отдельные религиозные организации, которые появились в Беларуси в последние годы, часто используют такие формы социальной активности, которые находятся на грани правовой нормы. Кроме того, антигражданские установки, ревизия социокультурной памяти их последователей, активная финансово-политическая помощь из-за границы и другие обстоятельства, сопровождающие деятельность некоторых религиозных организаций, формируют негативные социальные взгляды, что может стать источником межконфессиональной напряженности в обществе, а также привести к более тяжелым социальным последствиям.

В области межрелигиозных отношений в Республике Беларусь наблюдается место действие двух противоречивых процессов, влияющих на развитие религиозной терпимости. Укреплению демократических представлений о свободе совести противостоит антидемократическая и изоляционистская (в рамках «своей» религии) тенденция. Ряд так называемых новых религиозных движений, прежде всего тоталитарной направленности, объективно содействуют развитию нетерпимости в обществе. Непросто сегодня говорить об итогах деятельности в

Беларуси этих религиозных организаций и их представителей. Бесспорно, что эта деятельность нарушает религиозную стабильность в стране и этноконфессиональный баланс, который складывался столетиями.

Для последних лет характерным является значительный рост количества религиозных организаций и серьезные изменения в их организационной структуре, а также определенные новые тенденции в разграничении сфер влияния между конфессиями. Их популярность и степень воздействия на сознание, и поведение людей зависят от экономических возможностей и от авторитета политической силы, выбранной в союзники. На фоне этих проблем объективно возрастает конкуренция между различными вероисповеданиями.

Борьба всех религиозных организаций за влияние на сознание верующих проходит в специфических условиях постсоветского общества, для которого характерны низкий уровень религиозной культуры. Можно выделить два направления, по которым проходит конкурентная борьба: первое – организации традиционных для Беларуси религий конкурируют между собой, стремясь реализовать свои интересы; второе – традиционные религии совместно выступают против усиления влияния «новых религий».

Опыт совместного существования на территории поликонфессиональной и многонациональной страны делает сегодня невозможным открытое противостояние между руководителями религиозных организаций православия, католицизма, ислама, иудаизма, однако это не означает, что отдельные религиозные общины либо религиозные деятели никогда не применяют агрессивных методов для реализации своих интересов. В целом, такие действия находят осуждение со стороны верующих и иерархов. Поэтому можно говорить о мирном сосуществовании религиозных организаций, традиционных для Беларуси. Все эти религиозные общины и организации стремятся вести мирный диалог между собой и по вопросам вероучений, и по проблемам реальной экономической, политической и культурной деятельности. Однако эффективного диалога с «новыми религиями» пока не получается.

Все представители традиционных для Беларуси вероисповеданий занимают позицию непризнания в отношении к деятельности миссий западных вероучений протестантского толка и миссий организаций нетрадиционных культов. Именно традиционные религиозные организации поддерживают общественные объединения, которые противостоят «тоталитарным сектам», поскольку государство занимает позицию невмешательства. Православные общины организуют центры помощи людям, которые стали жертвами антигуманных религиозных вероучений, организаций. Проблема реабилитации морального и психического здоровья тем более острая, что жертвами сект становятся молодые люди.

Религиозная жизнь как составная часть общественной жизни, с одной стороны, является совокупностью универсальных, общеполитических, а с другой стороны – специфических региональных оценок и особенностей. Поэтому общегосударственные и религиозные компоненты в одних случаях, взаимодействуя между собой, формируют систему гармоничного взаимообогащающего существования, а в других – вступают в противоречие, приводят к отчуждению и размежеванию в религиозной среде.

Специфика современной религиозной ситуации заключается в следующем: наблюдается повышение роли религиозного фактора, что проявляется в росте религиозных организаций; отмечается религиозная многовариантность как в исключительно конфессиональном понимании, так и в плане конфессионально-территориальном; произошло преобразование страны в многоконфессиональное государство с доминирующими христианскими деноминациями; наблюдаются недоразумения, распри, противоречия в религиозной среде; происходит развитие национального самосознания у представителей разных этнических меньшинств, одним из каналов которого является возникновение разных национальных религиозных течений и объединений.

Для современной религиозной ситуации в республике характерной является постоянная жесткая конкуренция религиозных организаций и объединений в борьбе за влияние на население и пополнение своей паствы. Религиозные организации и объединения свободно, без контроля со стороны государственных органов исполняют свои функции в своей среде и обществе, свободно пропагандируют свое вероучение. Поднялся уровень гражданского престижа и реальной роли религии, религиозных организаций в общественных процессах республики. Фактически исчерпан резерв для дальнейшего роста уровня религиозности жителей Беларуси, который наблюдался в первой половине 1990-х годов.

Современный религиозный мир нашей страны весьма неоднороден, противоречив, многопланов. Сегодня известно большое количество религиозных организаций, которые отличаются друг от друга не только вероучением, происхождением, историей, количеством последователей и ролью в этнокультурном развитии Беларуси, но и особенностями их социальной структуры, положением в социуме и набором социальных целей. Весь спектр моральных, правовых, политических проблем современной Беларуси характерен для деятельности религиозных движений. Религиозные организации являются инициаторами ценных моральных, экологических начинаний, стремятся сделать наш мир по-настоящему гуманным.

Вместе с уже известными имеются и совсем иные направления деятельности религиозных организаций, связанные с конфронтацией в отношении к принятым в обществе порядкам. Некоторые служители культа и группы верующих в условиях демократии и гласности воспринимают свободу совести как ничем не регламентированную деятельность, как право не признавать юридические нормы, не выполнять законы. Прослеживается переплетение религиозных и национальных моментов, которые выливаются в отдельных случаях в антисоциальные проявления, в стремление клерикализации общественной и культурной жизни, воспитания, быта, втягивание верующих в межконфессиональные распри. Религиозная идеология взята на вооружение рядом общественно-политических партий и движений.

## **§ 2. Государственно-конфессиональные отношения**

Религиозная жизнь в Беларуси представляет собой сложную систему отношений, которые включены в общую структуру общественной жизни и

развиваются под влиянием социально-экономических и политических процессов. Укрепление роли и влияния религии в обществе прямо связано с политикой государства.

Влияние отдельных конфессий на общественную жизнь Республики Беларусь достаточно велико: прежде всего, это Белорусская Православная Церковь (БПЦ), к которой относит себя более 80% населения Беларуси, считающее себя верующими.

Религиозный фактор представляет собой совокупность религиозно-политических убеждений, религиозных идеалов, традиций, религиозно окрашенных ценностей, религиозно-психологических мотивов и суждений, имеющих значение для поведения человека в социальной сфере, благодаря которым религия непосредственно или опосредованно проникает в сферу политики.

Религия и политика в реальной жизни всегда тесно переплетены одна с другой. Власть всегда стремилась использовать религиозные организации, в тех или иных политических процессах. С другой стороны, сами религиозные организации нередко боролись за приоритет над светской властью, используя свое духовное влияние на массы.

Несмотря на разные предназначения, цели, сферы деятельности, религия (сфера сверхъестественного, духовной жизни, личных чувств и убеждений) и политика (специфическая сфера организации общественной жизни, властных отношений, управления социальными слоями, обществом и государством) взаимосвязаны. Вопреки принципу размежевания политики и религии, в нынешней Беларуси религиозные организации довольно активно участвуют в политической жизни, идеологических и партийных процессах (особенно в период выборных кампаний), в межнациональных коллизиях и т.д.

Можно выделить традиционные каналы переплетения религии и политики:

- во-первых, религия вторгается в социально-политическую жизнь путем влияния на общественные действия своих приверженцев, используя их религиозные чувства;

- во-вторых, связь религии и политики обусловлена также целенаправленными действиями и интересами самого аппарата церкви, руководителей религиозных организаций. Церковные учреждения и различные организации (детские, молодежные, профессиональные и т.п.) берут под контроль человека, начиная с рождения, и стремятся осуществлять его в детском саду, школе, вузе, быту, общественно-политической жизни и т.д.;

- в-третьих, политические деятели различных оттенков активно используют религию в сфере внутренней и внешней политики, применяя разные средства – материальные подачки и т.п.;

- в-четвертых, присутствие религиозного фактора в политике имеет место в тех случаях, когда в силу конкретных условий сами верующие, участники массовых социальных движений, обращаются к религии для обоснования своих интересов и надежд.

Религия никогда не сводилась лишь к вере в Бога и в потустороннюю жизнь, к совершению религиозных обрядов. Именно социальные учения позволяли монотеистическим религиям овладевать массами и тем самым влиять на расстановку сил в обществе. Религия по-своему объясняет реально существующий

мир и регулирует не мнимые, а реальные отношения между людьми. Без религиозной интерпретации чисто земных отношений между людьми религия не смогла бы выполнить сложные социальные функции, в том числе и интегрирующую, потеряла бы свою привлекательность, перестала бы существовать. Сами причины возникновения новых религиозных движений, как правило, носят социально-политический характер. Такие движения появляются в ответ на назревшие потребности общественной жизни. Фактически каждая вновь возникшая религиозная секта выступает как социально-политическая ячейка, а система ее воззрений – это новая социально-политическая доктрина, появляющаяся в религиозной форме. Такова, в сущности, история возникновения христианства и других мировых религий и их участия в религиозно-политическом процессе.

Религиозно-политический процесс представляет собой расстановку *различных религиозных и политических сил* на определенный момент времени состояние отношений между ними, в основе которых лежат религиозно-этические отношения, их развитие и воздействие на объекты политики с целью решения политических проблем.

Религиозно-политические процессы разнородны уже потому, что опираются на различные конфессии: католицизм, протестантство, православие, разновидности местных верований. Однако их политическое содержание и общественная роль определяется не столько базовыми конфессиями, сколько политическими устремлениями групп, формирующих эти процессы, и интересами их последователей. Более того, на базе каждой конфессии развивается, как правило, несколько религиозно-политических течений, которые имеют не одинаковые, а даже противоположные политические взгляды, выражают различные устремления и играют разную роль. Многие из них гораздо ближе к некоторым светским идейно-политическим направлениям, чем к религиозно-политическим.

Общим у разнообразных религиозно-политических процессов является религиозно-этическое обоснование политических средств и целей, а также поиск религиозно-этического решения общественных проблем. Именно это обеспечивает им развитие и рост популярности в современных условиях. Чем динамичнее и радикальнее происходят какие-либо социально-политические перемены под религиозными лозунгами, тем больше привлекает многих людей вера, обещающая морально-политическую устойчивость и социальную справедливость.

Движущей силой религиозно-политического процесса выступают противоречия, возникающие в ходе взаимодействия его участников. Процесс отличается относительной самостоятельностью, однако, в конечном счете, он детерминирован экономической структурой, государственным устройством, характером социально-политических отношений, уровнем религиозности в обществе.

Положения *светского правового принципа*, предполагающего признание независимости и автономности друг от друга политики и религии, признаны и в современных документах конфессиональных организаций, например, в определении Архиерейского Собора Русской Православной Церкви «О взаимоотношениях церкви с государством и светским обществом на канонической территории Московского Патриархата в настоящее время» (1994 г.), в аналогичном определении

Архиерейского Собора Русской Православной Церкви «О взаимодействиях с государством и светским обществом» (1997 г.), в «Основах социальной концепции Русской православной церкви» (2000 г.), в Пастырской Конституции о церкви в современном мире «Радость и надежда», принятой II Ватиканским Собором, которой руководствуется и католическая церковь Беларуси, и др.

В контексте развития государственно-конфессиональных отношений в Беларуси особое внимание следует обратить на позицию Белорусского Экзархата Русской Православной Церкви (далее – БПЦ) как самой влиятельной конфессии, которая первой начала активно сотрудничать с государством.

БПЦ является самостоятельным неполитическим институтом политической системы общества и субъектом политической жизни, отличающимся от других конфессий. БПЦ имеет серьезный потенциал политической мобилизации, поскольку церковь может призвать верующих поддержать или не поддержать те или иные инициативы государства, призвать (латентно, как правило) верующих идти на выборы или голосовать за того или иного кандидата, оставляет за собой право в крайних случаях призвать верующих к гражданскому неповиновению\*. Именно поэтому современное белорусское государство выстраивает отношения с БПЦ в рамках действующего законодательства с учетом исторической роли в развитии белорусского общества и государства.

Именно опыт сотрудничества БПЦ с государственными структурами позволяет другим традиционным конфессиям, особенно католицизму, последовать по тому же пути в последние годы.

Русская Православная Церковь (РПЦ) в Основах социальной концепции (далее – Концепция) четко заявила, что считает правильным отделение церкви от государства и невмешательство их в дела друг друга. Вместе с тем в трактовке отделения церкви от государства Концепция не всегда последовательна.

Возможные модели взаимоотношений РПЦ и государства перечислены в разделе III.5 Концепции: государственная церковь, радикальное отделение церкви от государства, при котором церковь имеет статус частной организации (сепарационная модель), и промежуточная между ними кооперационная модель, при которой церковь имеет статус корпорации публичного права и ряд привилегий и обязанностей, делегированных ей государством. Первые две в Концепции отвергаются, а последняя последовательно раскрывается и обосновывается.

Для РПЦ неприемлема трактовка принципа светского государства как принципа, означающего радикальное вытеснение религии из всех сфер жизни народа, отстранение религиозных организаций от участия в решении общественно значимых задач. Раздел III.8 Концепции содержит обширный перечень областей сотрудничества церкви и государства – культура, здравоохранение, армия, нация и др. Особый характер взаимоотношений РПЦ с государством предполагает пункт «р» – противодействие деятельности псевдорелигиозных структур, представляющих опасность для личности и общества.

Концепцией предусмотрен диалог церкви с органами государственной власти любых ветвей и уровней по вопросам, значимым для церкви и общества, в том числе

---

\* См.: Основы социальной концепции Русской православной церкви. М., 2000. —С.78.

связанным с выработкой нормативных правовых актов и конкретных управленческих решений. Церковь ожидает, что «государство при построении своих отношений с религиозными объединениями будет учитывать количество их последователей, их место в формировании исторического, культурного и духовного облика народа, их гражданскую позицию».

Наиболее решительное предложение содержится в разделе XI.4 доктрины: «Демографические проблемы находятся в сфере постоянного внимания церкви. Она призвана следить за законодательными и административными процессами, дабы воспрепятствовать принятию решений, усугубляющих тяжесть ситуаций». Иными словами, церковь призвана вмешиваться в осуществление государственными органами своих функций. Данное положение, по-видимому, вызвано особым отношением церкви к вопросам биоэтики. Не соответствует белорусскому законодательству и положение о том, «церковная миссия в медицинской сфере является обязанностью не только священнослужителей, но и православных мирян – работников здравоохранения». Использование служебного положения сотрудниками государственных органов и учреждений в целях пропаганды любого вероучения недопустимо в светском государстве.

Концепция намечает последовательное развитие кооперационной модели взаимоотношений государства и РПЦ. Трактовка принципа отделения религиозных организаций от государства как «известного разделения сфер компетенции церкви и власти, невмешательства их во внутренние дела друг друга» весьма неоднозначна по роду моментов, однако в целом соответствует светскому характеру государства. Особенности сотрудничества БПЦ и государственных структур разного уровня свидетельствуют о весьма вольном толковании принципа отделения церкви от государства как церковными иерархами, так и рядом государственных органов на практике.

В концепции анализируются из взаимоотношения церкви и мира. Русская Православная Церковь сохранила богословские традиции отношения к миру: ни безоговорочное принятие, ни его отвержение. Православие принимает мир, осененный божественной благодатью. Свою миссию Русская Православная Церковь видит в одухотворении мира, в подчинении его божественному закону. В документе определена собственная идеологическая позиция Русской Православной Церкви, отличная от государственной доктрины. По-прежнему духовная (церковная) власть ставится выше государственной власти. Церковь притязает на самостоятельную воспитательную функцию в обществе, на активное миссионерство.

Отношение современной церкви к социуму в документе представлено в четырех категориальных блоках:

1. Общество, понимание его природы, основ общественного устройства.
  2. Церковь, понимание ее природы и институционального назначения, ее социального статуса и отношения к государству.
  3. Личность, понимание ее природы, ее связи с обществом и таких ее важных концептов, как ее существование, свобода, права и ответственность перед обществом.
  4. Духовные константы современного общества (мораль, культура, наука).
- В целом концепция представляет собой не всеобъемлющее учение о социуме,

а, скорее, учение о месте РПЦ в мире, о позиции воцерковленного человека по отношению к миру. РПЦ подчеркивает свою мистическую природу. В этом документе можно уловить и претензии православия на возрождение статуса государственной религии, от которого она публично отрешивается. Здесь явно высказывается пожелание РПЦ видеть общество воцерковленным, передать церкви дело воспитания и образования. Церковь впервые в своей патриотической истории прокламирует право на неповиновение светской власти.

Современный человек в концепции рассматривается как «поврежденная грехом личность». Он не в состоянии самостоятельно распорядиться своей свободой без опеки со стороны Бога и церкви. Отметим гуманистическую направленность концепции. РПЦ заявляет о готовности разделить судьбу социума. Она выражает свою поддержку самым нуждающимся гражданам и призывает к резкому усилению благотворительного и милосердного служения. Она осуждает проявления аморализма и заявляет о необходимости выхода из духовного кризиса. Церковь готова возвысить свой голос в защиту высших человеческих ценностей, которые в ее понимании неразрывно связаны с Богом. Социальная концепция православия призвана интегрировать РПЦ в современное общество, сохранив в неприкосновенности ее мистическую природу и традиции.

Несмотря на критику реализации отдельных ценностей – светскости государства, свободы совести и других, – концепция нацелена на принятие новых политических реалий и даже их поддержку. При этом основополагающим принципом новой модели участия РПЦ в социально-политической жизни признается воздействие на общество с помощью механизмов гражданского общества.

В Основах социальной концепции РПЦ заявила о своей автономии от государства. Церковь не рассматривает себя в качестве политического актора, который ставит своей целью достижение политической власти. В то же время в концепции перечисляются сферы возможного взаимодействия РПЦ с политическими акторами (государством, партиями). Изменившаяся политическая и общественная жизнь позволяет расценивать религиозные конфессии и как субъекты гражданского общества, и как институты политической системы общества.

Обладая суверенитетом, государство определяет правила, по которым осуществляется деятельность любой религиозной общины. По поводу этих правил, религиозные организации вступают в диалог с субъектами политики. В ходе этого взаимодействия определяется, где и как религиозные организации могут вести свою деятельность.

В основе *государственно-конфессиональных отношений* лежат законодательно закрепленные представления о месте религии и религиозных организаций в обществе, об их функциях, о сферах деятельности и компетенции всех субъектов этих отношений, а собственно отношения проявляются в правоприменительной, политической, социальной практике на конкретном историческом этапе. Они предстают не просто как юридические отношения между государством и религиозными организациями, а как элемент более широких общественных взаимосвязей, оказывающих влияние на другие сферы общественной жизни, на процессы демократизации, общественные настроения. Они затрагивают

интересы не только религиозных организаций как специфического института, но и институты государственной власти, культуры, образования, социального обеспечения. В эти отношения указанные институты вступают для решения вопросов свободы совести и вероисповедания, для обеспечения в обществе порядка, согласия и принципов демократического развития, реализации разнообразных интересов граждан, поддержания отношений между государством и формирующимся в стране гражданским обществом.

Государственно-конфессиональные отношения представляют собой совокупность исторически складывающихся и изменяющихся форм взаимосвязей и взаимоотношений между государственными структурами, с одной стороны, и религиозными организациями – с другой. Государственно-конфессиональные отношения являются одной из составных частей внутренней и внешней политики государства, цель которых – содействие согласию в белорусском обществе, обеспечение свободы совести и вероисповедания граждан, создание правового поля для осуществления всестороннего диалога с религиозными организациями, учет мнений и интересов своего населения, имеющего религиозную форму общественного сознания и выражающего его через религиозные организации.

В динамике современных государственно-конфессиональных отношений в Республике Беларусь прослеживается три этапа, обладающих особым сочетанием определенных признаков:

- с середины 80-х годов XX века изменения в политико-правовом процессе начинаются демократизацией государственно-конфессиональных отношений, последующей их вовлеченностью в контекст общественно-политической борьбы и конфликтов конца 1980-х и заканчиваются в 1990 г. разрушением советской модели политико-правовых отношений;

- с 1990 г. начинается становление новой модели политико-правовых государственно-конфессиональных отношений, закреплённой в Законе Республики Беларусь «О свободе вероисповеданий и религиозных организациях» (1992 г.). Эти отношения выстраивались в условиях резкой активизации религиозной жизни общества при отстранении государства, особенно исполнительной ветви власти, от политико-правового регулирования и контроля сферы религиозной жизни; политизации религиозного сообщества, в возникновении политических партий и общественно-политических движений на религиозной основе; нарастании противоречий и кризиса соответствующих политико-правовых отношений к концу 1996 г.;

- третий этап изменений государственно-конфессиональных отношений начинается в 1996 г. и продолжается по настоящее время. Обретя правовую форму в Конституции Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями), в последующие годы изменения закрепляются в Законе Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях» (2002 г.). Характерными чертами современного этапа являются: возврат государства в политико-правовой процесс, ориентированный на религиозную сферу жизни, сохранение и усиление демократического характера государственно-конфессиональных отношений; устранение из него элемента политизации религиозных организаций и запрет на создание партий и общественно-политических движений на религиозной основе,

решение накопившихся противоречий, совершенствование и гармонизация государственно-конфессиональных и общественно-религиозных отношений.

Государственно-конфессиональные отношения сегодня – это существенная часть отношений государства с формирующимся гражданским обществом в целом, а также с институциональными религиозными образованиями, опирающимися на поддержку многих граждан Беларуси, являющихся приверженцами той или иной религии.

Процесс подготовки, обсуждения, принятия и первые шаги по реализации закона о свободе совести (2002 г.) с новой силой активизировали динамику политико-правового процесса, связанного с религиозной сферой жизни общества. Сопровождался он явной и скрытой борьбой различных социально-политических и религиозных сил как внутри страны, так и на международной арене. Это не могло не обострить старые и породить новые противоречия и проблемы. В политико-правовой плоскости они существуют во взаимоотношениях государства и религиозных организаций, в первую очередь во взаимоотношениях, связанных с реальным социально-политическим статусом в обществе Белорусской Православной и Римско-Католической Церквей; в сфере имущественных отношений и экономической деятельности религиозных организаций; в социальной работе религиозных организаций; в межконфессиональных отношениях и др.

В политико-правовых основах государственно-конфессиональных отношений произошли значительные изменения: государство, сохранив в своих действиях принципы светского государства, отделения государства от религиозных организаций и равенства религиозных организаций перед законом, отказалось от целей, задач и функций, связанных с полным запретом или ограничениями прав верующих и религиозных организаций в религиозной и внерелигиозных сферах деятельности и вмешательством во внутренние дела религиозных организаций и перешло к политике сотрудничества с религиозными организациями по многим социальным вопросам.

Выстраивание системы участия религиозных организаций в политике происходит не по линии реабилитации привилегированных связей с государством, которые существовали до революции 1917 года, а с помощью механизмов, которые вписываются в представления о гражданском обществе. В первую очередь религиозные организации активно используют свою религиозную традицию для формирования аксиологического измерения политики и предложений относительно конкретной политики. Подобный опыт существует у отдельных политических партий, которые разрабатывали свои политические программы, опираясь на религиозное мировоззрение. Они провели следующую процедуру: сформулировали на основе религиозного мировоззрения политические ценности, которые уже не являются религиозными и могут быть поддержаны людьми других убеждений. К таким ценностям относятся патриотизм, ценность семьи и личности, справедливость, гражданская активность и т.д. И уже на основе этих норм сформулировали конкретную политическую деятельность. Это позволяет гармонизировать право гражданина на воплощение своего мировоззрения в политической сфере и религиозную плюралистичность современного общества.

В то же время на государственном уровне была отвергнута другая форма влияния религиозного мировоззрения на деятельность политических партий. Речь идет о предотвращении инструментализации партии или религиозной организации в сфере политики, которая может возникнуть, если чисто религиозные цели будут внесены в политическую программу. В 2005 г. была принята новая редакция Закона о партиях, который запрещает создание и деятельность партий, ведущих пропаганду религиозной вражды. В учредительных документах партий не допускается указание на превосходство какой-либо религии.

Кроме партийного механизма, религиозные организации используют другие площадки для выработки своего подхода к политике и политическим проблемам. В этом важную роль играют христианские общественные организации, религиозно-общественные форумы, программы сотрудничества с государством и общественными организациями, международные конфессиональные межрелигиозные движения и форумы. Безусловно, нельзя утверждать, что разработка политических предложений со стороны религиозных организаций происходит без оглядки на власть. Основной установкой в этой модели поведения является принцип «не конфликтовать с государством, а по возможности поддерживать его». Православная церковь допускает критику в отношении направлений политики, которые расходятся с ее нормами. На Архиерейском Соборе 2000 г. Патриарх Алексий назвал этот принцип взаимодействия с государством «критической солидарностью».

Другой вид участия религиозных организаций в политическом процессе касается их непосредственных действий по реализации определенных социально-политических проектов совместно с другими политическими и общественными акторами. Принцип этого действия в Православной церкви получил название «сотрудничество», что предполагает равенство статусов партнеров по отношению друг к другу. Православная церковь последовательно проводит мысль, что соратниками политических акторов в Беларуси могут быть преимущественно несколько традиционных религий: католицизм, ислам, иудаизм, лютеранство.

Совместные действия ставят не только проблему выбора партнера (политического или религиозного), но и выбора направлений сотрудничества. Предметом подобного сотрудничества не может быть борьба за власть. Особенно это положение стало важным при проведении избирательных кампаний, в которые привлекался религиозный фактор. Этот принцип, выдвинутый РПЦ, был закреплен избирательным законодательством нашей страны, в котором религиозным организациям запрещается участвовать в предвыборной агитационной кампании партии или кандидата. В то же время в области участия религиозных организаций в предвыборных процессах накопился положительный опыт, стимулирования избирательной активности граждан, который может быть интегрирован в политическую традицию.

В целом складывающаяся модель участия религиозных организаций в политическом процессе современной Беларуси находится в русле демократической традиции, а также реальных процессов, развивающихся сегодня в других странах. Эта модель исключает принудительные методы внедрения своего мировоззрения и отличается терпимостью к другим мировоззренческим системам.

Структурная модель *государственной политики в сфере свободы совести* может быть представлена как совокупность следующих взаимосвязанных компонентов: ценностно-целевого, нормативного, инструментального (организационного) и праксеологического (деятельностного). Структурные компоненты любой деятельности представляют собой цель, средство, способ (как определенное упорядочение деятельности, наилучшим образом обеспечивающее достижение цели), акты деятельности (отдельные этапы, на которые деятельность может быть разделена) и ее результат.

*Ценностно-целевой (цель)* – представляет собой совокупность целей, ценностей и интересов личности, общества и государства в сфере свободы совести, базирующихся на преобладающих в белорусском обществе идейно-мировоззренческих представлениях о месте и роли религии и религиозных организаций в жизни страны, о характере взаимоотношений государства и религиозных организаций, о функциях и сферах деятельности субъектов этих организаций.

*Нормативный компонент (способ)* – это законодательство, регламентирующее правила поведения субъектов отношений в сфере свободы совести и свободы вероисповедания.

*Инструментальный (средство)* – это государственные органы власти и управления, призванные непосредственно реализовывать политику в сфере свободы совести.

Соответственно *праксеологический компонент (акты деятельности)* представляет собой практическую деятельность органов власти и управления в центре и на местах.

Между компонентами государственной политики в сфере свободы совести существуют устойчивые взаимосвязи, проявляющиеся в том, что существенные изменения в каждом из компонентов оказывают воздействие на остальные компоненты и характер политики в целом. Ценностно-целевой компонент государственной политики в сфере свободы совести является определяющим. Формирование остальных компонентов – нормативного, инструментального и праксеологического – производится на основе указанных представлений. В свою очередь, остальные компоненты модели, реализуя свое назначение, необходимо влияют на ценностно-целевой компонент и взаимообогащают друг друга, выстраивая систему.

Реальная религиозная ситуация оказывает значительное влияние на ценностно-целевой компонент, на основе которого выстраиваются нормативная правовая база и структура органов, непосредственно взаимодействующих с религиозными организациями. Складываясь в систему, то есть в политику, проводимую государством, компоненты оказывают воздействие на состояние и развитие религиозной ситуации и, в свою очередь, испытывают ее влияние.

Белорусское законодательство определяет основные приоритеты государства во взаимоотношениях с религиозными организациями. Эти приоритеты, исходя из действующего законодательства, базируются на двух основных принципах: равенства религий и вероисповеданий перед законом (Конституция Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских

референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г., ст. 16, ч. 1), Закон Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях» (ст. 6, ч. 1) и признание определяющей роли Православной церкви в историческом становлении и развитии духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа; духовной, культурной и исторической роли Католической церкви на территории Беларуси; неотделимости ее от общей истории народа Беларуси Евангелическо-лютеранской церкви, иудаизма и ислама. Существующая государственная религиоведческая экспертиза базируется на ст.ст. 11, 17, 22 Закона Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях». (Эти нормы закона получили конкретизацию в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 6 февраля 2002 г. № 164 «Вопросы Комитета по делам религий и национальностей при Совете Министров Республики Беларусь»). Комитет по делам религий и национальностей при Совете Министров Республики создал Экспертный совет для проведения государственной религиоведческой экспертизы. За нарушение требований законодательства в области прав и свобод личности наступает юридическая ответственность. К тому же право предполагает не только юридические нормы, содержащиеся в законодательстве и других источниках, но и наличные (субъективные права физических и юридических лиц, их правомочия). В первом случае речь идет о праве в объективном смысле, во втором — о праве в субъективном смысле (субъективном праве). Эти термины общеприняты в юридической науке.

Государство должно иметь средства надежного и действенного контроля над соблюдением религиозными организациями законодательства в отношении прав и свобод граждан. Данный опыт регулирования деятельности религиозных организаций давно используется за рубежом. Так, во Франции Национальное собрание проголосовало за законопроект «против новых религиозных движений», предусматривающий от 3 до 5 лет лишения свободы, а также штраф от 300 до 500 тысяч франков за «вовлечение в секту». Спецслужбой Франции «Рансенъеман женеро» выработаны признаки сектантства, а также впервые в истории французского права дано определение секты: «Группа, имеющая целью или результатом своей деятельности создать или эксплуатировать психологическую или физическую зависимость участников». В этом документе представлено определение «манипуляция сознанием»: «Тяжкое и повторяющееся давление или использование специальных методов, чтобы изменить суждение с целью добиться от человека, с его согласия или без оно, совершить действие или воздержаться от действия, в результате чего ему будет нанесен серьезный ущерб».

В США действует закон «об ответственности за психонасилие», имеющий более 2000 правовых норм, которые регулируют взаимоотношения государства с религиозными организациями.

Законодательство Японии позволяет правоохранительным органам осуществлять трехлетний надзор за деятельностью новых религиозных организаций. Полиции разрешено производить обыски по месту расположения сект, члены которых обвинялись в массовых убийствах.

В Великобритании государственные инстанции, в том числе и суды, придерживаются установки, согласно которой религией признается система

взглядов, имеющая теистическое содержание. Так, основываясь на данной концепции, суды в этой стране отказывают признать сайентологов благотворительной организацией, освобожденной от уплаты налогов, поскольку последняя является «философией существования», а не религией.

В Греции, где большинство граждан по вероисповеданию является православными, в законодательстве закреплены нормы, ограничивающие права католических и протестантских организаций.

В 1999 г. в Польше при Премьер-министре создан специальный экспертный совет из представителей министерств, координирующих религиозную сферу общества. Данный совет координирует деятельность государственных органов по противостоянию распространению сектантства в государстве.

В Бельгии в целях надзора за «сектантской средой и новыми культами» создана специальная служба «Сюрте де Л-Ета», которая также собирает всю необходимую информацию о нарушении законодательства на религиозной почве.

Учитывая позитивный международный опыт в области совершенствования религиозной политики, законодательные страны СНГ приступили к рассмотрению и реализации законов в области религии, направленных на поддержание психологической безопасности, защиту прав и свобод граждан, в большинстве своем исповедующих традиционные религии.

## **Глава 20. Этническая политика**

### **§1. Социально- этнические общности как субъекты и объекты политики**

Население Земли образует множество разнообразных общностей. Особое место среди них по устойчивости в истории, по вкладу в культурное достояние человечества занимают этносы. Научное осмысление понятия «этнос» для обозначения особой общности людей активизировалось во второй половине XX века, когда появилось огромное количество публикаций по этой проблеме. Интерес к этнической проблематике вызван тем, что этнические отношения, конфликты стали играть существенную роль в жизни многих государств. Оказалась несостоятельной позиция, согласно которой фактор этничности будет терять свое значение вследствие процессов модернизации, индустриализации, демократизации. На практике этнические проблемы в современных условиях стоят чрезвычайно остро в ряде стран, приводя к межэтническим конфликтам, гибели мирного населения.

Термин «*этнос*» (ethnos) появился в древнегреческом языке, где он имел несколько значений – народ, племя, группа людей, иноземное племя, язычники, род и др. Примерно в IV – V вв. до н.э. господствующим значением становится “племя”, “негреческое племя”. В этом значении оно вошло в римскую культуру и латинский язык. Появляется прилагательное “этнический” (ethnicos), которое используется в библейских текстах в смысле «языческий», «нехристианский».

До конца XVIII века употребление понятия «этнос» было ограниченным. В XIX веке этот термин стал использоваться в научной литературе в значении

«народ», во многом благодаря трудам немецкого этнолога А. Бастина, который под понятием «этнический» подразумевал культурно-специфический облик народа.

Современное понимание этноса восходит к определению, данному в 1920-е годы русским этнографом С. М. Широкогоровым: «Этнос есть группа людей, говорящих на одном языке, признающих свое единое происхождение, обладающих комплексом обычаев, укладом жизни, хранимых и освященных традицией и отличающихся ею от таковых других групп». (Широкогоров С.М. Исследование основных принципов этнологии и этнографических явлений // Отдельный оттиск из Т. LXVII Известий Восточного факультета Государственного Дальневосточного университета – Шанхай, 1922. с. 13.). Более широкое толкование термина «этнос» состоит в том, что он объединяет понятия «племя», «народность», «нация».

Этнос выделяется из других общностей людей рядом признаков.

– **Самоназвание** (эндоэтноним) – собственное имя. Нет племени, народности, нации, у которых бы оно отсутствовало. Экзоэтнонимы – имена, даваемые данному этносу другими народами, часто отличаются и от самоназвания, и друг от друга.

– **Общность самосознания** как совокупность взглядов, оценок, мнений, отношений, выражающих представления членов данной социально-этнической общности о своей истории, судьбе, месте среди других народов, целях и интересах. Этническое самосознание формируется в древности, на основе отличия от других этносов по культурным, антропологическим, религиозным и иным признакам, противопоставляя «мы» и «они». В конечном счете этносом становится только та группа людей, которая осознает себя особой общностью, отличает себя от других групп. Осознание группового единства и принято называть *этническим самосознанием*, внешним выражением которого является самоназвание (этноним). Этническое самосознание выступает интегральным показателем этноса, позволяя ему сохраняться и в условиях потери этнической территории, территориального разобщения.

В связи с тем, что исторически формировались такие общности людей, как роды, племена, народности, нации, то менялось и этническое самосознание их членов. Собственно национальное сознание многих народов мира оформилось в XVIII – XIX веках на основе становления и развития современных наций. Национальное сознание белорусов оформилось во второй половине XIX – начале XX веков. Сегодня развитие национального самосознания является важным фактором самосохранения и развития белорусской нации.

Национальное самосознание включает рациональные (осознание своей принадлежности к нации) и эмоциональные (чувства, надежды, сопереживание единства с членами этнической группы) элементы. Оно является индивидуальным, в отличие от национального сознания, которое выражает господствующие общественные представления национально-этнической группы. Довольно точно определить уровень национального самосознания можно по таким показателям, как знание истории своего государства, народа, национальных традиций, отношение к праздникам, обычаям, языку, чувство национального достоинства. Важнейшим критерием является самоидентификация, отличие себя от других и сознание связей своей личности с жизнью и судьбой данного этноса.

–*Устойчивость*. Этнос – устойчивая во времени межпоколенная группа. Каждый человек обладает устойчивым этническим статусом, его невозможно “исключить” из этнической группы. В принадлежности к такой группе человек ищет опору в жизни, солидарность. Нестабильность в мире объективно способствует росту национально-государственного самосознания.

–*Общие компоненты культуры*. Сопоставление своей этнической группы (“мы”) с другими группами (“они”) базируется на различиях в языке, традициях, религии, способе производства, в системах ценностей. Закрепление этих различий способствовало сохранению национальной культуры, языка, народного творчества. Этническая культура проявляется во всех областях жизни народа, в стереотипах поведения, традициях, обрядности. На ее формирование влияют природные условия, климат. Так, символами Родины у белорусов являются аисты, такие реки, как Неман, Припять, Нарочанские озера, Беловежская пуца. Вместе с тем современные нации не замыкаются на этнической стороне своей культуры. Они используют достижения других культур, взаимодействуя в мировом культурном процессе, сохраняя свой специфический стиль. Ни один из элементов культуры не является непременным этнодифференцирующим признаком. В одних случаях главная роль принадлежит языку, в других – религии и т.д. Этнос – это культурная целостность, осознающая себя как таковую.

–*Общие черты психики*. Это представления об общности происхождения, о “родной земле”, природе, религиозной, гражданской общности. Они формируются на протяжении многих столетий и представляют наиболее глубинные пласты сознания и подсознания человека, меняясь медленнее всего.

– *Целостность территории*. Этот признак имеет важнейшее значение для возникновения этноса. Но есть устойчивые этносы и без единой для них территории и государственности. Их объединяют особенности культуры, психики, язык, самосознание, самоназвание. По мнению Ю. Бромлея, этот комплекс и составляет ядро собственно этнических свойств.

Место формирования данного этноса, зона обитания его основной части называется этнической территорией. Часто эта территория не совпадает с государственной границей, которая пересекает и отделяет этническую территорию, что ведет к острым конфликтам (например, этническая территория курдов входит в состав четырех государств).

Этносы – исторически сложившиеся системы. Ни один этнос не является вечным и неизменным. Многие когда-то известные народы ушли в небытие (скифы, половцы, финикийцы), другие существуют с древних времена (финяне, грузины). Нации возникают с развитием капитализма (английская (XVI в), русская (XVII – XVIII вв.), немецкая (XIX в)). Процесс формирования наций продолжается и ныне.

*Этничность* – особая характеристика личности, состоящая в переживании индивидом своей принадлежности к определенной общности людей, проявляющаяся в сравнении «мы» и «они» в ходе взаимодействия с другими этносами. Этничность – это форма социальной организации культурных различий. (Ф. Барт). Осознание этой совокупности черт проявляется в понимании людьми своей национальной идентичности.

### *Теоретические трактовки этноса*

В научной литературе принято выделять три главных подхода к трактовке этноса: *примордиалистский, конструктивистский, инструменталистский*.

*Примордиализм* (от лат. *primordial* – изначальный, исходный) возник в XIX веке в Германии и был развит в работах К. Гирца, Р. Гамбино, У. Коннора. Ю.В. Бромля и др. Этничность в концепциях этих авторов рассматривается как врожденное свойство человеческой идентичности, имеющее свою объективную основу либо в природе, либо в обществе. Сторонники примордиализма считают, что «осознание групповой принадлежности является продуктом ранней человеческой эволюции, когда способность распознавать членов родственной группы была необходима для выживания» (Тишков В.А. Очерки теории этноса и политики этничности в России. М., 1997. с. 92).

Примордиалистский подход включает в себя два основных направления: социобиологическое и эволюционно-историческое. Сторонники *социобиологического (природного) направления* понимают этничность как следствие генетической предрасположенности человека к родственному отбору («непотизм»). Суть его заключается в том, что альтруистическое поведение уменьшает шансы данной особи на передачу своих генов следующему поколению, но увеличивает возможность передачи генов кровными родственниками. Эта тенденция предпочтения родства индивидуализму была названа в социобиологии родственным отбором или непотизмом. Непотизм дает группе эволюционные преимущества и закрепляется на генетическом уровне. Важная роль в социобиологических теориях отводится также взаимодействию, сотрудничеству людей как родственников, так и соседей, которые воспринимались как «свои» в противовес «чужим», пришедшим издалека. Таким образом, этничность в социобиологии понимается как форма естественного отбора и родственных связей, которые сохраняют значение и в развитых обществах. Осознание индивидом себя частью группы закодировано генетически.

*Эволюционно-историческое направление* восходит к работам И. Г. Гердера с его пониманием народа как общности, возникающей на основе единства «крови и почвы». Известное определение этноса, данное С.М. Широкогоровым, восходит к этому направлению, развивавшемуся и в советском обществоведении. Так, в работах Ю. В. Бромля этнос определяется как исторически сложившаяся социальная группа людей, связанная общностью территории своего формирования, языка, культуры, психики, сознанием своего единства, самоназванием (этнонимом). При этом ни один из признаков в отдельности не является этнодифференцирующим, лишь их совокупность определяет этнос. Таким образом, этносы, оставаясь примордиальными группами, имеют социальный, а не биологический характер, поскольку этнические связи зависят от исторических изменений.

Концепция русского ученого Л. Гумилева основана на природно-биологическом характере этноса, который возникает в определенных географических и климатических условиях под воздействием космического излучения. Это вызывает *пассионарный толчок* – мутацию гена человека, отвечающего за восприятие энергии организмом из внешнего мира. Человек становится способным воспринять значительно больше энергии, чем ему

необходимо для нормальной жизнедеятельности. Люди с избыточной энергией – пассионарии, собранные вместе в благоприятных географических условиях, объединенные одной целью, могут дать начало новому этносу. Новые стереотипы поведения, создаваемые пассионариями, передаются последующим поколениям не генетически, а через культуру, через механизм социального наследования путем подражания и изучения. Пассинарность, повышенная тяга к действию становится пусковым механизмом этногенеза.

Цикл жизни этноса составляет около полутора тысяч лет, если этнос не гибнет раньше по внешним причинам. Л. Гумилев выделяет ряд периодов в жизни этноса: после пассионарного толчка наступает фаза подъема, затем акматическая фаза с усилением индивидуализма пассионариев, фаза надлома (кризиса), инерционная, обскурации (старости этноса) и, наконец, мемориальная фаза, когда память о героических деяниях предков живет в фольклоре, легендах. Остатки этноса могут вымереть из-за отсутствия желания жить. Новый цикл развития может быть вызван очередным пассионарным толчком, при котором возникает новая популяция. Но она не реконструирует старый этнос, а создает новый. Благодаря очередным виткам этногенеза человечество не исчезает с лица Земли.

Все примордиалистские концепции трактуют этносы как реально существующие группы людей, которые биологически воспроизводятся, разделяют базовые культурные ценности, имеют общее самосознание, отличают себя от других групп. Этносы объективно отличаются от классов, сословий, профессиональных групп, рас, каст и т.д. Такое понимание этничности было распространено на Западе в 60-е годы XX века в русле теорий модернизации.

В середине 70-х годов в западной этнологии широкое распространение получила *инструменталистская* трактовка этничности. Этничность – инструмент, используемый политическими лидерами для достижения своих интересов в борьбе за благосостояние, статус, власть. Этничность рассматривается как чувство солидарности, как «средство в коллективном стремлении к материальному преимуществу на социополитической арене, а наблюдаемая в различных формах этническая мобилизация диктуется требованиями тех или иных материальных факторов, которые определяют социальное поведение (Тишков В.А. Этничность, национализм и государство в посткоммунистическом обществе // Вопросы социологии. 1993. № 1. с. 4. )

Инструменталистский подход (М. Бэнкс, Э. Смит, Д. Хоровитц, М. Фишер, Н. Глейзер и др.) базируется на социально-психологической теории личности. Этничность трактуется как эффективное средство преодоления отчуждения, восстановления равноправия, как социальная терапия. Определенные социальные обстоятельства могут вести к рациональному выбору этнической идентичности как средству достижения политических, экономических целей, которые усиливают групповую солидарность (Э. Смит, А. Коэн, К. Янг).

Сторонники инструментализма считают этничность продуктом мифов, создаваемых элитой общества для достижения определенных выгод и получения власти. Этнические группы поддерживают элиту, мобилизуясь для осуществления идей равенства, справедливости. Этничность рассматривается как способ

достижения определенных целей, интересов, пользы, что позволяет считать инструменталистскую трактовку этничности утилитарной.

В отличие от примордиалистского подхода инструментализм ориентирован не на поиск объективных оснований этничности, а на выявление функций этноса, который рассматривается как данность, как факт. Раз этносы существуют, значит, они служат определенным целям и интересам людей, облегчая их жизнь в обществе.

В 80-е гг. XX века появился *конструктивистский подход* к трактовке этничности, получивший наибольшее распространение в (США, Канаде, Австралии). Здесь не было естественной укорененности этнических групп, за исключением индейских племен и австралийских аборигенов. В таких странах конструктивистский подход более приемлем, чем в государствах, сложившихся на основе многообразия коренного населения.

Этничность рассматривается как интеллектуальный конструкт, сознательно и целенаправленно создаваемый писателями, политиками, учеными. Особое внимание уделяется роли сознания и языка как ключевого символа. Теоретическое обоснование конструктивистский подход получил в трудах американского антрополога Дж. Комароффа, норвежского этнолога Ф. Барта. Главным критерием этничности Барт считает способ определения границ группы, которыми она сама себя ограничивает. Именно этнические границы направляют социальную жизнь в определенное русло, что влечет за собой сложную организацию поведения и социальных отношений. По этой причине наблюдаются и различные культурные явления, демонстрируемые членами разных групп. Все внутриэтнические отношения строятся на «культурном знании», благодаря которому человек ведет себя адекватно своей этнической роли и рассматривается как член этнической группы. Широким массам это знание передается с помощью системы образования и СМИ. Этничность не содержит ничего статичного, она постоянно предполагает новое содержание. Она в большей мере является воображаемой и сконструированной, чем есть на самом деле. Так, сторонники конструктивизма приводят пример изобретения знаменитой шотландской юбки, которую придумал англичанин, а благодаря деятельности любителей гэльской культуры она стала ассоциироваться с гэльскими кланами.

Таким образом, для конструктивизма этничность – вопрос сознания. Этнос – общность людей, формирующаяся на основе культурной самоидентификации (самоопределения) по отношению к другим общностям. Признаком этноса является не общее происхождение, а миф об общей исторической судьбе. Этничность – процесс *конструирования воображаемых общностей*, основанный на вере в то, что их члены объединены естественными связями, единым типом культуры, идеей общности происхождения и истории.

### ***Подход к пониманию нации***

Исторически термин «нация» (от лат. nascog – рождаться) использовался еще в Древнем Риме. Он применялся наряду с термином греческого происхождения «этнос». Впоследствии «нацией» стали называть общности, образованные в результате слияния нескольких этносов, но такой подход не остался единственным. В ряде трактовок нация означает и этническую общность, и все население государства, а в английском языке характеризует государство.

Современное понимание нации сложилось в конце XVIII века. В эпоху французской и американской революций под нацией понималось сообщество граждан, коллективный суверенитет которых создал государство. Нация представляла общий интерес всего населения, этнические особенности не имели существенного значения. Общность языка была важна в сугубо прагматическом плане. Новый политический порядок легитимизировался народным суверенитетом. Нация, по Б. Андерсону, «воображаемое политическое сообщество». Оно воображаемо потому, что члены даже маленькой нации лично не знакомы друг с другом, тем не менее представление об их общности имеется в уме каждого из них. Нации воображаются как ограниченные сообщества, за границами которых располагаются другие нации. Несмотря на эксплуатацию и неравенство, нация всегда понималась как горизонтальное братство. Нация является реальной социальной сущностью лишь в той мере, в какой она соотносена с государством и репрезентирующим ее национализмом. Государства и националистические движения могут произвести нации, но не наоборот (Э. Хобсбоум, Э. Геллнер). Нация – политическое сообщество по волеизъявлению, принадлежность к которому не зависит от социального, конфессионального или этнического происхождения. Тем самым любому гражданину государства обеспечивается национальная идентичность. Две трети европейских государств обязаны своим появлением сепаратистскому национализму, и только три трети европейских государства образованы в результате объединения: Швейцария (из 22 кантональных государств в 1848 г), Италия (из 8 государств в 1859 – 1866 гг.), Германия (из 36 членов Северо-Германского союза в 1871 г).

Помимо государственного, политического понимания нации существует этническое понимание, в соответствии с которым этнос как союз людей характеризуется общностью происхождения, традиций, языка, религии. Во времена Французской революции и Просвещения стала возрождаться народная культура в противовес культуре придворной и церковной, а также литературному языку. Духовные лидеры этнических («национальных») движений, ориентируясь на крестьянскую культуру, разработали на основе одного или нескольких наречий стандартные письменные языки. В XIX – XX веках культурно-этнические движения приобретают политический характер, выдвигают требования собственного национального государства. Этнические меньшинства к нации не причисляются и нередко дискриминируются, хотя формально обладают гражданскими правами, как и нация – носитель государства. Понятно, что гомогенные этнонациональные государства могут создаваться либо путем этнической ассимиляции, либо через насилие, изгнание, геноцид. Длительное существование им не обеспечено [см.: Э.Ян. Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство// Полис. 2000. № 1. с. 114-123].

Следует учитывать, что этнокультурные черты неизбежно присущи и государственным нациям, так как в нацию включаются языковые и этнические меньшинства, да и титульная нация, давшая название государству, также имеет этнические особенности. Потому вряд ли может быть успешной ассимиляторская политика по отношению к этнически-языковым меньшинствам, которая является отражением аграрного и придворного-централистского общества. В современных

условиях растет мобильность людей, усиливается смешивание обществ. Стремление к универсальной монокультуре означает лишь ее обеднение. 150 лет назад люди говорили на 15 тысячах языков, теперь – на 8 тысячах. Дальнейшее катастрофическое сокращение числа языковых культур и усиление борьбы за независимость среди сильных языковых сообществ ведет к национальным войнам и конфликтам.

Выход видится в учете и поддержке культурно-этнических различий вместо их уничтожения. Замена «плавильного котла» политикой «крупно нарезанного салата» способствует гражданских прав. Чтобы не было сепаратизма и абсурдного роста числа государств, необходимо поддерживать единство государственной нации и многообразие составляющих ее этнонаций, вырабатывать мультинациональную концепцию демократии.

Таким образом, нация рассматривается как народ, имеющий собственное правительство и территорию, пределы которой признаются другими нациями. Существование наций обусловлено общностью территории, языка, экономических связей, психологического склада.

### ***Этническая политика, национально-этнические отношения***

*Этническая политика* – одно из направлений политики государства, касающееся его взаимоотношений с этническими группами, а также регулирования отношений между этническими общностями, населяющими страну.

В силу полиэтничного состава многих государств мира, в том числе и Беларуси, этническая политика государства приобретает особую значимость и актуальность, так как сфера национальных отношений весьма подвижна, касается всех областей жизни общества.

Этническая политика связана с решением проблем, касающихся:

- становления единой политической нации;
- защиты и реализации национальных интересов государства;
- положения национальных меньшинств;
- миграции;
- демографической ситуации;
- связей с зарубежными соотечественниками.

Объективной предпосылкой возникновения и развития национальных отношений является существование социально-этнических групп, отличающихся по происхождению, языку, культуре, этническому самосознанию, религии. Национальные отношения не существуют в «чистом виде», они переплетены с другими общественными отношениями и проявляются во всех сферах жизни государства. Любая проблема (культурная, религиозная, языковая, экономическая) может приобрести национальный характер, если затрагивает интересы той или иной этнической общности. Специфика национальных отношений состоит в том, что они зачастую имеют острый характер, сопровождаются разного рода иллюзиями, мифами, предрассудками, сильными эмоциями, ведут к конфликтам.

Взаимодействие этнических общностей может происходить в различных формах. Так, в современном мире активно идут процессы *миграции* (лат. *migratio* – переселение), то есть передвижение этнических групп, переселение их в другие

регионы, в иную этническую или культурную область. В политическом плане мигранты могут создавать серьезные проблемы для стран, куда они переселяются. Так, нелегальная миграция идет из стран Африки в Европу, из Латинской Америки в США и т.д.

Развиваются в мире процессы *интеграции* (integration – объединение в целое каких-либо частей), характеризующиеся установлением этнических, культурных контактов различных народов в пределах одной социально-политической общности, государства (ЕС, Россия, США и др.).

*Консолидация* – процесс слияния обычно родственных по языку, культуре народов в единую этническую общность (например, теленгиты, челканцы, кумандинцы, телеуты и др. образовали алтайский народ).

*Ассимиляция* – процесс этнического взаимодействия этносов, в результате которого представители одного этноса усваивают язык и культуру другого этноса и полностью утрачивают прежнюю этническую принадлежность. Ассимиляция бывает естественная (добровольная) и насильственная. Политика насильственной ассимиляции сопровождается, как правило, конфликтами, насилием.

*Аккомодация* или адаптация означает приспособление людей к жизни в новой этнической среде или приспособление этой среды к ним для взаимного сосуществования.

*Аккультурация* – процесс взаимопроникновения культур, в результате которого происходит изменение их первоначальных моделей. В зарубежной литературе зачастую под аккультурацией понимают процесс распространения у народов Азии, Африки, Америки европейской культуры, социальных институтов, форм хозяйства, т.е. европеизацию.

Этническая ситуация в ряде молодых государств Азии и Африки характеризуется *трайбализмом* (англ. tribe – племя) – сохранением племенной обособленности. Трайбализм проявляется в политическом обособлении на основе родоплеменного деления, в активном участии кланов в общественной жизни, в борьбе за ресурсы, власть, в истреблении других народностей и т.д.

Этническая политика в любом государстве затрагивает положение национальных меньшинств. Меньшинством принято считать любую группу (народность), состоящую из граждан данного государства, составляющую меньшинство по отношению к большинству населения, имеющую свою специфику в области культуры, языка, традиций, религии. Дж. С. Милль считал, что тирания большинства – одно из худших зол, от которого общество обязано защищаться, как и против любой формы злоупотребления властью.

В различных государствах типы политики в отношении национальных меньшинств могут быть следующие:

– *плюралистическая* – предполагает высокую степень самостоятельности меньшинств в решении их внутренних дел;

– *интеграционная* – государство стремится интегрировать, сближать народы, но позволяет им сохранять самобытность, развивать культуру, традиции;

– *ассимиляционная* – нацелена на гомогенность, утверждение общих черт в культуре. Ассимиляция может быть добровольной, естественной или насаждаться властными структурами.

– *сегрегационная* – политика изоляции национальных меньшинств, которые ставятся в подчиненное положение.

После первой мировой войны Лигой Наций была создана система защиты меньшинств. Вопрос о меньшинствах не считался внутренним делом государства. После второй мировой войны эта система была упразднена в связи с тем, что права человека уже содержат в себе защиту прав меньшинств. В политической практике во время второй мировой войны использовался жестокий институт коллективной ответственности.

Государство выселяло миллионы людей с их родной земли, применялись насильственная ассимиляция, обмены населения. В СССР выселялись немцы, крымские татары, народы Кавказа, в Польше в 1947 году около 150 тысяч украинцев переселены в западные районы страны и рассеяны. Следствием так называемой операции «Висла» стала репрессивная политика польского государства к украинцам с погромами, конфискацией имущества. По советско-польскому соглашению в 1946 году около 600 тысяч украинцев были депортированы из Польши, из них около 150 тысяч добровольно. Из Беларуси были депортированы поляки. В 1990 году акция «Висла» была официально осуждена.

В современных условиях приходит признание гуманности, демократичности существования меньшинств, национально-этнического плюрализма. Важным институциональным решением является создание автономий. Различают две их разновидности:

- самоуправление, основанное на территориальном принципе;
- самоуправление, основанное на персональном принципе.

Низовые организации (самоуправление меньшинств) функционируют как государственные институты. В условиях плюралистической демократии обеспечивается представительство меньшинств в парламенте, местных органах, бюджетные дотации (доля в бюджете). Организационное и политическое представительство национальных меньшинств в рамках существующих государств позволяет обеспечить им необходимые условия для развития и сохранять территориальную целостность государства.

Важное значение имеет правовое закрепление положения национальных меньшинств. Государства-члены Совета Европы в 1995 году приняли рамочную Конвенцию «О защите национальных меньшинств». В ней отмечается, что потрясения, имевшие место в европейской истории, продемонстрировали необходимость защиты национальных меньшинств для стабильности, демократической безопасности и мира на континенте. Важно не только уважать этническую, культурную, религиозную, языковую самобытность любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, но и создавать условия, позволяющую выразить эту самобытность. Развитие терпимой и процветающей Европы зависит не только от сотрудничества между государствами, но и основывается на трансграничном сотрудничестве между местными и региональными властями при соблюдении конституционной и территориальной целостности каждого государства.

В статье 1 этого документа провозглашается, что защита национальных меньшинств, прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является

областью международного сотрудничества. Без ущерба для мер, принимаемых в развитии своей общей интеграционной политики, государства воздерживаются от любых действий, имеющих целью ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, вопреки их воле. В свою очередь, национальные меньшинства обязаны соблюдать национальное законодательство и уважать права других лиц. В 1992 году ООН приняла Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Как члены ООН страны связаны международными обязательствами по данному вопросу. Игнорирование прав меньшинств представляет собой угрозу международному миру.

В Беларуси действует закон «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь», который гарантирует свободное развитие национальных меньшинств, сохранение и развитие их культур, право изучения и пользования родным языком. Культурные объединения национальных меньшинств вправе осуществлять хозяйственную деятельность, устанавливать культурные связи с соотечественниками за пределами страны.

В Республике Беларусь проживают представители более 140 этнических групп. По данным переписи населения 1999 года 81% населения являются этническими белорусами, 19% – представителями других национальностей. Среди наиболее крупных – 11 % русских, 3,9 % – поляков, 2,4% – украинцев, 0,3% – евреев.

В Беларуси отсутствует межнациональная напряженность, нет каких-либо столкновений на этнической почве. Для белорусского общества характерны давние и прочные связи между этническими группами. Многие люди не придают национальной принадлежности человека никакого значения при выборе друзей, спутника жизни, деловых контактах и т.д.

Национальная политика Беларуси строится на понимании белорусской нации как *согражданства*, как совокупности граждан различных национальностей. Государственные структуры стремятся обеспечить оптимальные условия для развития культур всех национальностей. В Беларуси действуют 122 общественные организации, представляющие граждан 24 национальных меньшинств. Их деятельность связана с изучением истории, культуры своих народов, проведением встреч, семинаров, фестивалей, выставок, налаживанием связей со странами происхождения. Создаются культурно-просветительские центры, самодеятельные коллективы народного творчества, школы выходного дня, проводятся республиканские фестивали национальных культур. Многоплановую работу с диаспорами проводят Белорусское общество дружбы и культурных связей с зарубежными странами, белорусское общество по связям с соотечественниками за рубежом «Радзіма». Большую поддержку общественным объединениям оказывает Государственный комитет по делам религий и национальностей, призванный проводить эффективную этническую политику в интересах всех народов, проживающих на территории страны.

## §2. Национальные движения в современном мире

В мировой истории развитие наций связано со многими конфликтами и войнами, с угнетением одних народов другими. В XX веке национально-освободительное движение колониальных народов привело к появлению ряда новых государств. Проблемы, затрагивающие развитие национальной культуры, государственности, и сегодня не утрачивают остроты и актуальности, вызывая вспышки национальной розни и кровопролития в разных регионах мира.

Национальные движения по своему характеру противоречивы, так как в них участвуют различные политические силы со своими интересами, целями. Есть *сепаратистские* движения, ставящие задачу отделения той или иной этнической группы от государства, в котором она проживает. Движения, выступающие за объединение нескольких государств или присоединение части одного государства к другому, называют *ирредентистскими*. Выделяют государственный (имперский) национализм крупной нации, стремящейся навязать свои ценности другим национальным группам, в том числе путем насильственной ассимиляции. Противоположный тип движений – национализм наций, национальных меньшинств, стремящихся обеспечить себе экономические, политические привилегии. Самое серьезное влияние на характер национальных движений оказывает их отношение к принципу национального самоопределения.

Национальное самоопределение понимается в основном в политическом плане как требование нацией создания собственного государства. Понятно, что стремление национальных групп, проживающих в многонациональных государствах, к отделению, политическому самоопределению, подрывает целостность этих государств. На практике это требование противоречит принципу территориальной целостности государств. Если учесть, что в современном мире насчитывается несколько тысяч этнических групп, то требование создания для каждой из них независимого государства практически было бы абсурдным.

В реальной политике следует учитывать, что по своему содержанию принцип национального самоопределения не сводится только к достижению политической независимости. Речь идет и о культурном, правовом, психологическом содержании этого принципа, о возможности национального развития в границах существующих государств. Иными словами, речь идет о демократизации национальных движений. Это тем более актуально, что в современном мире с его миграцией населения, смешением рас и народов уже невозможно разойтись по отдельным государствам. Люди различных национальностей вынуждены уживаться вместе, быть терпимыми к другой культуре, обычаям, вере, уважать права людей независимо от их национальной принадлежности.

О принципах, на которых должно строиться решение национальных проблем, рассуждал выдающийся ученый конца XIX- начала XX веков И. А. Бодуэн де Куртенэ. Он считал, что государство не должно быть национальным, так же как оно не должно быть религиозным, сословным, партийным. Оно должно состоять из территориальных (экономико-географических) автономных образований, но никаких национально-территориальных автономий быть не должно. «Национальная автономия» достигается на основе закона о свободе союзов и обществ: группа

людей любой национальности имеет возможность решать все свои культурные, бытовые и иные вопросы, как это могут делать группировки людей одной веры, одной партии. Не может быть речи о каких бы то ни было национальных, вероисповедальных стеснениях. Бесперспективно и опасно для гражданского мира разделять людей на «коренных» и «пришельцев». Некоторые ученые считают, что в школах язык преподавания должен определяться не государственной властью, а местным самоуправлением, согласно воле населения. Если какое-то национальное меньшинство требует преподавания на своем языке, то это требование должно быть удовлетворено за счет общинного, областного или государственного бюджета «в размере, соответствующем гражданским правам и платежной силе этого меньшинства» [См. Кармин А.С. Основы культурологии: мифология культуры. СПб. 1997. с. 141 – 143].

### **§ 3. Причины этнических конфликтов и пути их урегулирования**

Под этническим конфликтом принято понимать социально-политическую ситуацию, обусловленную несовпадением интересов отдельных этнических групп, государств в рамках единого этнического пространства и выражающуюся в их стремлении изменить сложившееся этническое неравенство или политическое пространство. В зависимости от состава участников выделяют:

- «горизонтальные» конфликты между этническими группами (осетино-ингушский, ферганский конфликт между узбеками и турками-месхетинцами и др.);
- «вертикальные» конфликты между этнической группой и государством (чеченский, карабахский конфликты).

В основе конфликтов лежат как объективные, так и субъективные причины. Этнический фактор обычно выступает линией противостояния, когда социальные, политические, культурные, экономические противоречия проходят по этническим границам. Этнические конфликты сопровождают всю историю человечества, являются одним из самых распространенных видов социальных конфликтов. Несмотря на их многообразие, ученые отмечают общие характерные причины их возникновения и развития.

Среди причин этнических конфликтов главной выступают территориальные споры. Любое посягательство на этническую территорию воспринимается как посягательство на само существование этноса. Для обоснования территориальных претензий используются, как правило, исторические факты, принадлежность территории определенному этносу в прошлом. У сторон конфликта есть доказательства, закрепляющие их право на владение территорией. Потому территориальные проблемы в принципе неразрешимы, их постановка в программах политических движений свидетельствует о вызревании этнического конфликта. Если найдено компромиссное решение, это не значит, что следующие поколения не возобновят конфликт.

Конфликтологи насчитывают свыше 70 очагов потенциальных (латентных, скрытых) территориальных конфликтов на земном шаре, наряду с открытыми, уже разгоревшимися. В таких условиях, чтобы избежать кровопролитных войн, следует соблюдать принцип нерушимости границ. Современные государства сложились в

результате сложных геополитических процессов, двух мировых войн, миграций населения. Перестройка границ вряд ли приведет к новому справедливому и приемлемому для всех сторон порядку.

Большая часть этносов на Земле не имеет собственных государств. Некоторые этносы имеют различные формы государственности, включенные в состав других суверенных государств. По мере развития экономики, культуры, повышения фактического статуса этих этносов, в их среде возникают движения, ставящие целью создание независимого национального государства. Лидеры национальных движений рассматривают отделение от другого государства как единственный способ этнического самоопределения и путь решения назревших проблем.

Второй важнейшей причиной этнических конфликтов является социально-экономический фактор. Это борьба за материальные ресурсы, разделение труда, политическую власть и т.д. Это безработица среди молодежи, малоземелье, люмпенизация значительной части населения. Среди материальных ресурсов важнейшими являются земля, ее недра, госбюджетное финансирование сфер образования, культуры. В ряде политикоэтнических обществ сложилось разделение труда между этническими группами. В ряде республик трудовые коллективы формируются на основе земляческой, клановой солидарности. Целые профессиональные, социальные слои приобретают этническую окраску, монополизированы целые профессии (например, коммерция). Различные сферы приложения труда дают различные доходы, что ведет к конкуренции, напряжению в межэтнических отношениях.

В сложных ситуациях, при экономических трудностях люди ищут такую группу, которая станет опорой. Такой группой солидарности является свой народ, свой этнос. Возникают требования выравнивания уровня жизни, представительства в элите, прекращения льгот, субсидий и экономической помощи другим народам. Эти конфликты возможно разрешать за счет перераспределения власти, экономических ресурсов при сохранении существующей структуры общества.

Серьезной причиной этнических конфликтов являются социально-психологические факторы, различного рода фобии, страхи, направленные на другие группы. Этнические группы стремятся поддерживать межгрупповые границы. Для них характерен этноцентризм (понятие ввел американский антрополог У. Самнер в 1906 году) – это восприятие и оценка жизненных явлений сквозь призму традиций и ценностей собственной этнической группы, которая считается эталоном. Другие группы оцениваются как худшие, по отношению к ним проявляется враждебность, недоверие, презрение. Этноцентризм рассматривается как результат социокультурных процессов, а не врожденных свойств людей. Так, дети не имеют этнических стереотипов. Последние формируются в семейном воспитании, в процессе социокультурных контактов. Чем больше у детей контактов со сверстниками из других этнических групп, тем слабее формируются негативные стереотипы.

Этноцентризм рассматривается как механизм, поддерживающий дистанцированность данного этноса от других, прежде всего через этнические стереотипы – упрощенные, устойчивые, часто искаженные представления о моральных, умственных и иных качествах членов различных этнических групп.

Психологическая роль стереотипа заключается в возможности быстрого и шаблонного реагирования в меняющихся условиях. Стереотипы существуют в рамках любой группы, могут стать питательной почвой для возникновения конфликтных ситуаций, однако их недостаточно для распространения межэтнической конфликтности.

Особую роль в возникновении этнических конфликтов играет идеологический фактор (национализм, религиозный фундаментализм). Особенно возрастает роль идеологии в переломные исторические периоды, когда возникают конфликты групповых интересов, этническая мобилизация. В различных странах мира всплеск идеологии национализма приходился на эпохи масштабных перемен: социальных революций, экономических депрессий, антиколониальной борьбы, распада социалистической системы. В стабильных обществах эта идеология не занимает в общественном сознании серьезных позиций. Французский социолог М. Доган выявил следующую закономерность: чем выше уровень образования, тем слабее националистические тенденции.

Усилению межнациональной напряженности способствует стремление национальных элит использовать религии и их институты в своих политических интересах. Принадлежность противостоящих сторон в конфликтной ситуации к различным конфессиям создает много шансов для ее развития в полномасштабный конфликт. Усилению ожесточенности конфликта на деле способствует солидарность единомышленников из других стран, в том числе поставками оружия, боевиков. По подобной схеме развивались кровопролитные арабо-израильский, хорватомусульманский, сербско-хорватский, армяно-азербайджанский конфликты.

Причиной этнических конфликтов может выступать историческая память народов. Такие прошлые насильственные действия, как изменение границ, расчленение этнических общностей, вынужденное переселение, депортации народов в определенных условиях могут стимулировать разжигание межэтнической розни.

Существуют различные типы классификаций этнических конфликтов. Так, В. А. Тишков выделяет *латентные (скрытые) и актуализированные (открытые)* конфликты. Латентные конфликты могут существовать десятилетиями, они не создают угрозы для жизни людей и могут перерасти в открытые лишь в определенных условиях.

По характеру действий сторон различают *насильственные (войны, бунты, погромы) и ненасильственные (митинги, демонстрации, голодовки)* конфликты.

По целям, выдвигаемым конфликтующими сторонами, выделяют *статусные* (борьба за создание своих национальных образований, увеличение объема властных полномочий этнической элиты), *территориальные* (споры из-за территорий, воссоединение этносов, сецессия), *культурно-языковые* (сохранение, возрождение языка, культуры этнического меньшинства).

В связи с частым возникновением конфликтов в различных регионах мира (с 1946 года по 2000 год произошло около 200 региональных конфликтов) возникла необходимость в их прогнозировании и урегулировании. В XXI веке на передний план выходят этнические, религиозные конфликты и сепаратизм внутри отдельных стран, что может привести к их распаду (Югославия, СССР). Сепаратисты есть

почти во всех странах мира. Внутренние административные границы в некоторых странах могут стать внешними границами новых независимых государств.

Многоаспектный характер этнополитических конфликтов предполагает пути урегулирования, которые позволили бы использовать различные средства – политические, экономические, правовые, социально-психологические. Еще важнее предупредить конфликт, не дать ему перейти из латентной фазы в открытую. Накоплен серьезный опыт миротворческой деятельности в зоне этнического конфликта, прежде всего международными, государственными организациями. Технологии урегулирования конфликтов предполагают участие посредников, миротворцев, предложение уступок в обмен на получение льгот, восстановление прав этнической группы, изменение ее статуса. Конфликт может разрешиться и сам по себе в связи с утратой актуальности, истощения ресурсов и т.д. Урегулирование конфликтов предполагает разработку различных политических моделей. В этом процессе участвуют ООН, государства, дипломатические структуры. Наиболее распространенное средство примирения сторон – переговоры.

В региональных конфликтах задействованы, как правило, не только его непосредственные участники, но и крупные державы. Тем самым создается общая конфликтная линия в мировой политике. Разрешение этнических конфликтов, их предупреждение имеет важное значение для всего мирового сообщества. В современных условиях человечество создает правовые условия для разрешения национальных конфликтов. Всеобщая декларация прав человека (1948г.), Хельсинкский акт (1975 г.), Парижская хартия (1990 г.) провозглашают принцип равноправия наций и приоритет прав человека над правами нации и государства. Такие международные структуры, как Комитет ООН по правам человека, Совет ООН по устранению расовой дискриминации и др. осуществляют контроль за соблюдением правовых норм.

В ряде стран создаются специальные политические механизмы, смягчающие межнациональные противоречия. Например, национальным меньшинствам предоставляются специальные квоты для участия их представителей в органах власти, используется концепция «со-общественной» демократии (Лейпхарт), учитывающая возможности представительства меньшинств в структурах власти, устанавливается определенная избирательная система и т.д. Важную роль играет стремление общества деполитизировать национальные отношения. В этом плане утверждается принцип национальной экстерриториальности, отрицающий жесткую зависимость существования нации от территории проживания. Такой подход был предложен О. Боуэром и К. Реннером, немецкими социал-демократами в конце XIX века («культурно-персональная автономия»). Борьба за национальное самоопределение не должна идти за часть государственного суверенитета, а за демократизацию полиэтнического государства, в котором всем национальностям предоставляются равные права для культурного, экономического и политического развития.

## РАЗДЕЛ V. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

### Глава 21. Система международных отношений. Геополитика

#### §1. Сущность и понятие международных отношений

*Международные отношения* – это совокупность экономических, политических, правовых, идеологических, дипломатических, военных, культурных, гуманитарных, экологических и иных связей и взаимоотношений между различными субъектами мирового сообщества. *Международные отношения* можно определить и как совокупность интеграционных связей между государствами, партиями, частными лицами, создающую среду для реализации международной политики. Основные субъекты международных отношений – государства.

Специфичность международных отношений проявляется в том, что в этой области политики не существует единого легитимного центра принуждения, единого источника власти, который обладал бы авторитетом для всех участников. Если в области внутренней политики государства опираются на законы и нормы, то во внешней – на собственные интересы.

В зависимости от числа и характера участников международных отношений выделяют следующие их *виды*: двусторонние и многосторонние, межличностные, межпартийные, межгосударственные и др. Международные отношения подразделяются также на глобальные и региональные, приоритетные и второстепенные. Для международных отношений характерны различные виды состояний: стабильность и нестабильность, доверие и вражда, сотрудничество и конфликт и т. д.

Основу международных отношений составляет *мировая политика*, которая представляет собой совокупную внешнеполитическую деятельность политических лидеров, движений, политических партий, государств, международных организаций и т. д. Мировая политика включает в себя все политические процессы, происходящие в сфере международных отношений. Её основу составляют межгосударственные взаимодействия, которые могут быть как двухсторонними, так и многосторонними. (В.Л.Калашников, С.Б.Лугвин // Политология. Учебное пособие. Москва, 2004. – С. 407)

Политический регулятор системы международных отношений – баланс сил между государствами (блоками государств). Потому государства во имя реализации собственных целей могут односторонне трактовать нормы международного права, нарушать их. Они имеют различные интересы и обладают неодинаковыми, несоизмеримыми ресурсами для обеспечения своих интересов и целей. Практический опыт показывает, что эффективность действия норм международного права зависит, прежде всего, от позиции стран, обладающих мощными экономическими и военными ресурсами.

Вместе с тем международные отношения регулируются не только правовыми, военными, политическими, но и моральными методами. В 1970-е годы в Хельсинки

(Финляндия) в заключительном акте СБСЕ были сформулированы принципы современных международных отношений. Они включают:

- суверенное равенство государств;
- нерушимость установленных границ;
- неприменение силы или угрозы силы в межгосударственных отношениях;
- признание территориальной целостности государств;
- мирное урегулирование споров;
- невмешательство во внутренние дела других государств;
- уважение прав и свобод человека;
- равноправие и право народов распоряжаться собственной судьбой;
- сотрудничество между государствами и добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Время показало, что мировое сообщество в целом поддерживает и реализует эти принципы. Осуждаются нарушения прав человека, агрессия, терроризм.

Однако в связи с распадом СССР и политическими изменениями в Восточной Европе изменился баланс сил в мире. В результате западные государства, объединенные в НАТО, предложили миру концепцию транснационализма, предусматривающую и рассматривающую их вмешательство в дела суверенных государств не только в случае проведения экспансионистской политики, но и нарушения прав человека, применения вооруженной силы внутри страны против мирного населения. Эта позиция вызвала противодействие. Многие страны были не согласны не столько с содержанием политико-правовых требований, сколько с тем, что право на оценку государственной политики было присвоено определенной группой стран. Сложившиеся международные институты, отражавшие прежний, послевоенный баланс сил, могут потерять прежнее значение.

Ни одно государство не может постоянно сохранять в неизменном виде ни союзнические, ни конфронтационные отношения с другими государствами. Не случайно есть неписаное правило: "У государства нет вечных друзей и врагов, а есть только неизменные интересы".

В то же время есть государства, близкие друг к другу по политическому весу, уровню экономического развития, географическому расположению и т. д. Между ними формируются более устойчивые связи. Например, сформировались международные системы регионального характера в Юго-Восточной Азии, Африке, Америке. Потому международные отношения могут быть иерархичными, равноправными, более и менее устойчивыми, непостоянными, доминирующими, спорадическими и т. д. Таким образом, сфера международных отношений – это область неравновесных и неравномерных взаимодействий. Несбалансированность международных отношений возрастает в связи с выходом на международную арену, помимо государств, и иных самостоятельных субъектов: национальных, конфессиональных и демографических групп, международных организаций, транснациональных кампаний, туристических фирм, СМИ, террористических группировок, даже отдельных лиц (бывших политиков, рядовых граждан) на уровне организаций (корпораций), индивидов. Мотивация участия в мировой политике еще

более усложняется. Может меняться соотношение внутри внешнеполитических приоритетов.

Важнейшим регулятором международных отношений является *международное право*, которое представляет собой совокупность юридических принципов и норм, регулирующих отношения между государствами. Главными субъектами международного права являются государства, международные организации, нации и народы. Современное международное право существенно отличается от того, которое применялось в прошлом. Его нормы создаются в процессе согласования воли государств, из него исключены такие положения как право победителя, право аннексии, право на контрибуцию и т. п. Устав ООН нормативно закрепил идею сотрудничества государств, что стало основой создания разветвленной системы договорных и иных документов нового поколения.

*Основные принципы международного права* закреплены в Уставе ООН. К их числу относятся принципы суверенного равенства государств, неприменения силы, нерушимости государственных границ, добрососедского выполнения международных обязательств и др.

В XX веке обозначилась тенденция расширения числа субъектов мировой политики. Возрастает роль *межгосударственных союзов*, которые создаются государствами для реализации своих общих интересов. Развитие международных отношений, практическая реализация внешней политики во многом зависят от деятельности международных объединений и организаций. Всё более важными субъектами международных отношений становятся *международные организации*, которые охватывают самые разные аспекты международных отношений. Они создаются с целью решения экономических, политических, культурных, экологических и иных проблем. Международные организации имеют постоянные органы управления, четко определенную компетенцию и функции. Они создаются на основе специальных соглашений, где определены их цели, задачи, организационная структура и обязанности членов организации. (В.Л.Калашников, С.Б.Лугвин //Политология. Учебное пособие. Москва, 2004. – С. 408)

*Международные организации* – постоянные объединения межправительственного и неправительственного характера, создаваемые на основе международного соглашения (устава, статуса или иного конституционного документа) в целях содействия решению международных проблем. Планы создания подобных организаций выдвигались, начиная с глубокой древности. Однако первые международные организации появились лишь в XIX в. Особенно быстро они начали создаваться после второй мировой войны.

Международные организации подразделяются на межгосударственные (межправительственные) и неправительственные организации. *Межгосударственные организации* являются объединениями государств, основанными на договорах. Как самостоятельные субъекты политики межгосударственные организации могут вступать в международные отношения от своего собственного имени, а также от имени всех входящих в них государств.

*Неправительственные организации* имеют более сложную структуру, чем межгосударственные. Они могут быть чисто неправительственными, а также могут

носить смешанный характер, т. е. включать в себя и правительственные структуры, и общественные организации, и индивидуальных членов.

Международные организации также подразделяются на *всемирные* и *региональные*.

Первой международной организацией стал Всемирный почтовый союз, который возник в 1875 году. В настоящее время в мире имеется около 300 межгосударственных организаций и более 2500 неправительственных. В качестве примеров современных международных организаций можно привести:

- *региональные организации*, такие как Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Лига арабских государств (ЛАГ), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Организация африканского единства (ОАЕ), Организация американских государств (ОАГ) и др.;

- *экономические организации*: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Центральноамериканский общий рынок (ЦАОР) и т. д.

- *финансовые организации*: Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Азиатский банк развития (АзБР) и т. п.

- *организации в области отдельных отраслей мирового хозяйства*: Международное энергетическое агентство (МЭА), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Организация стран экспортеров нефти (ОПЕК) и др.

- *торговые организации*: Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ) и т. д.

- *профессиональные организации*: Международная организация журналистов (МОЖ), Международная организация криминальной полиции (ИНТЕРПОЛ), Международная организация труда (МОТ) и др.

- *демографические организации*: Всемирная ассоциация молодежи (ВАМ), Международная демократическая федерация женщин (МДФЖ) и пр.

- *организации в области культуры и спорта*: Международный олимпийский комитет (МОК), Организация Объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и т. п.

- *военные организации*: Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Организация Североатлантического договора (НАТО), Тихоокеанский пакт безопасности (АНЗЮС), Западноевропейский союз (ЗЕС) и др.

- *профсоюзные организации*: Международная конфедерация свободных профсоюзов (МКСП), Всемирная федерация профсоюзов (МФП)

- *организации в поддержку мира*: Движение неприсоединения.

- *религиозные организации*: Всемирный совет церквей (ВСЦ), Христианская мирная конференция (ХМК) и др.

- *экологические организации*: Гринпис, «Друзья Земли» и т. п.

- *межпартийные организации*: Социалистический интернационал, Африканский Социалистический интернационал и др. (см. подробнее Улахович В.Е. Международные организации: Справочное пособие / В.Е.Улахович. – М.: АСТ, Мн.: Харвест, 2005. – 400 с.)

Международные организации являются важным субъектом международных отношений и оказывают в последние годы все большее влияние на мировой политический процесс в целом.

Наиболее значительную роль в системе международных отношений играет *Организация Объединенных Наций (ООН)*, которая была создана в 1945 году в целях поддержания и упрочения международного мира и развития многостороннего сотрудничества государств. Важнейшими органами ООН являются Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности. Генеральная ассамблея, включающая всех членов ООН, вправе рассматривать любые вопросы, которые входят в компетенцию этой организации. Она может давать по ним рекомендации Совету Безопасности и государствам-участникам. Очередные сессии проводятся раз в год, в случае необходимости созываются чрезвычайные и специальные сессии.

*Совет Безопасности* работает на постоянной основе, он ответственен за поддержание мира и состоит из 15 членов: 5 постоянных (Россия, США, Великобритания, Франция, Китай), 10 избираются на два года Генеральной Ассамблеей. Решения принимаются на основе единогласия и обязательны для всех членов ООН. В случае угрозы миру или акта агрессии Совет Безопасности обладает широкими полномочиями для их устранения, вплоть до применения вооруженной силы. К числу других главных органов ООН относятся Экономический и Социальный совет (вопросы экономического и социального сотрудничества членов ООН), Совет по опеке (вопросы международной опеки над подмандатными территориями), Международный суд (правовые споры между государствами) и Секретариат (административно-техническое обслуживание органов и комитетов ООН).

В рамках ООН существует целый ряд организаций, которые в системе международных отношений действуют вполне самостоятельно. К их числу относятся: Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), международный валютный фонд (МВФ) и др.

На протяжении всего периода существования ООН ни одно крупное событие в мире не оставалось вне сферы его внимания. Однако в прошлом жесткая конфронтация США и СССР ограничивала роль этой организации. Располагая большинством голосов в Генеральной ассамблее, США использовали её как послушный механизм для голосования, чему СССР мог противопоставить только своё «право вето» в Совете Безопасности. После появления новых независимых государств Азии и Африки резко увеличилось количество нейтральных стран, многие из которых составили Движение неприсоединения. В результате в значительной степени повысилась эффективность деятельности ООН. Однако после распада Советского Союза в условиях однополюсного мира США и их ближайшие союзники стали всё меньше считаться с ООН, применяя силовые методы решения международных проблем в обход этой авторитетной международной организации. В результате сегодня ставятся под сомнение общепризнанные нормы международного права и подрываются легитимные механизмы международного сотрудничества, выработанные на протяжении многих десятилетий.

Существуют различные школы и направления в трактовке мировой политики. *Реалисты* (Дж. Кеннан, Дж. Болл, У. Ростоу, З. Бжезинский) исходят из того, что для всякого государства естественно проявление силы для достижения собственных интересов. Международная политика – поле борьбы государств за свои интересы, прежде всего достижение безопасности. Ради этого государства, защищая свои интересы, вступают в коалиции. Государство, умножая могущество, может использовать любые средства достижения цели: убеждение, силу, шантаж, торговлю, дипломатию. Но оно должно быть осторожным и ответственным при принятии решений. Квинтэссенция такого поведения выражена формулой прусского генерала XIX века К. фон Клаузевица: "Хочешь мира – готовься к войне".

Теоретическим отцом политического реализма принято считать американского ученого Г. Моргентау (1904–1980). В книге "Политические отношения между нациями: борьба за влияние и мир" (1948) он писал: "Международная политика, подобно любой политике, есть борьба за власть. Какие бы конечные цели ни преследовались в международной политике, непосредственной целью всегда является власть".

Интерес, по мнению Моргентау, всегда должен господствовать над любыми абстрактными идеями. Моргентау признавал и наличие общих интересов в мировой политике, которые не могут достигаться какой-либо одной нацией без ущерба для другой. Только рациональная политика способна увеличить выгоды государства и уменьшить риск при их получении. Руководители должны быть способны учесть последствия политических действий.

*Идеалисты* (У. Липпман, Т. Кук, В. Дин), наоборот, рассматривали мировую политику через правовые и этнические категории, отказывались от признания силовых и военных средств, отдавая предпочтение системе международного права. Вместо баланса сил они предлагали другой механизм регулирования международных отношений – механизм коллективной безопасности. Эта идея исходила из того, что все государства имеют общую цель – мир и всеобщую безопасность. Агрессия приносит ущерб всем. Сторонники этого подхода за несколько месяцев до начала Первой мировой войны говорили о ее невозможности в силу финансово-экономической зависимости государств.

В 1918 г. американский президент В. Вильсон на основе этих идей сформулировал 14 пунктов послевоенного урегулирования. Тогда впервые была озвучена идея создания системы коллективной безопасности. Арбитром выступил бы международный политический орган, наделенный правом принимать решения о коллективном наказании агрессора. Но Лига Наций не смогла предотвратить агрессию СССР против Финляндии, Италии – против Эфиопии и другие военные конфликты, а также Вторую мировую войну.

В послевоенное время развернулись дискуссии *модернистов* (М. Каплан, Р. Норт, Р. Снайдер) и *традиционалистов* (Р. Мейер и др.). Модернисты рассматривали государства как самостоятельные субъекты, взаимодействующие с другими субъектами. Они изучали процедуры принятия решений, поведение элит и правительств, технологию компромиссов и т. д. Это позволяло прогнозировать

взаимодействие государств, моделировать конкретные схемы международных отношений.

Традиционалисты обращали внимание на учет традиций, ценностей, личностного поведения политиков.

В современных условиях идет спор о том, остались ли государства центральным элементом мировой политики. Так называемые *государственники* (К. Дойч, К. Уолтц) считали, что государства остались центральными субъектами, изменились лишь формы отношений между ними. Природа мировой политики осталась прежней: силовое сдерживание, достижение баланса сил, принципы реализма. Великие державы теперь менее зависимы от партнеров, чем в начале XX века. При этом растет политическая роль финансовых и экономических центров, влияние которых не укладывается в формулу взаимозависимости государств. Сохраняется неравенство государств, потому разговоры о взаимозависимости мира ориентируют мировое сообщество на абстрактные цели.

В противоположность государственникам *глобалисты* (Э. Хаас, Д. Пучала, Л. Линдберг) говорят о снижении роли национальных государств в мире, их неэффективности. "Сжатие мира" ведет к тому, что многие проблемы не имеют чисто национальных решений даже для крупных государств: охрана окружающей среды, использование космоса, борьба с терроризмом, наркобизнесом и др. Возникает объективная потребность в кооперации действий, упорядоченности, следовании международным нормам и этическим стандартам. Мир становится, по мнению глобалистов, более управляемым.

## **§2. Понятие и сущность внешней политики государств**

По своему содержанию политика представляет собой общественное отношение, прежде всего, по поводу власти. Политика проявляется через деятельность институтов и учреждений государственной власти; науку и искусство политического маневрирования, его методы и средства; политическую идеологию, включающую разработку целей, задач и принципов политики. В научной литературе проводится различие между терминами "внешняя политики" и "международные отношения". Последние рассматриваются как более широкое понятие, включающее не только политические, но и иные связи между субъектами международных отношений. Международные отношения являются результатом внешнеполитической деятельности различных государств.

В истории общественных отношений внешняя политика появилась практически одновременно с возникновением государств. Внешнюю политику государства можно определить как область его деятельности, прежде всего его руководящих органов в сфере международных отношений в целях оказания направленного влияния на иных участников международных отношений.

Внешняя политика является неотъемлемой составной частью государственной политики, детерминируя действия государства в сфере внутренней политики. Иногда она является просто функцией внутренней политики. Каждое государство осуществляет тот или иной курс внешней политики. Необходимость внешней политики вытекает из того факта, что внутренняя политика не

обеспечивает в полной мере потребности и интересы данного общества. В этом смысле внешняя политика является продолжением и дополнением внутренней политики, выполняя вспомогательные функции по отношению к внутренним политическим процессам. Особенности внешней политики не следует абсолютизировать. Внутренние и внешние функции политики тесно взаимосвязаны. Одна и та же проблема часто содержит в себе и внутренний аспект, и международный. Отсутствие демократии во внутренней политике с течением времени может привести к тому, что и внешняя политика станет функцией внутренней политики. Каждый политический режим стоит перед необходимостью осуществлять внешнеполитический курс, который бы обслуживал потребности внутренней политики.

Необходимо помнить, что внешняя политика осуществляется в иных общественных условиях, нежели внутренняя. Международное сообщество имеет свою собственную децентрализованную структуру, составными элементами которой являются суверенные государства. В конечном счете политические действия на международной арене опираются в большей мере не на нормативные акты, подчиняющие отдельные личности данной государственной власти, а на совместную деятельность людей и их сотрудничество.

### ***Специфические и базовые черты внешней политики***

Можно выделить некоторые специфические и базовые черты внешней политики. Одной из ее важнейших черт является выработка и реализация целей внешнеполитической деятельности. Конечно, формулирование программ и организация политических действий всегда обусловлены конкретной ситуацией на международной арене. Например, успехи советской внешней политики времен перестройки во многом связаны с провозглашенным принципом деидеологизации внешней политики.

Одной из черт, характеризующих внешнеполитическую деятельность государства, как уже отмечалось, является способность этого государства поддерживать политическую стабильность на должном уровне внутри государства. Взаимосвязи и взаимозависимости внутренней и внешней политики распространяются практически на все сферы общественной жизни, будь то экономика, культура, наука. Поэтому очевидна и обратная связь воздействия внутренней политики на внешнюю. Эффективная внешняя политика способна активно влиять на реализацию целей внутренней политики. Внутренняя политика каждого государства не только определяет направления, но и обеспечивает средства реализации внешней политики. Последняя не только служит целям внутренней политики, но и осуществляет ее корректировку в соответствии с международными условиями. Следует помнить при этом, что первенство внутренней политики над внешней является следствием примата внутренних функций государства над его внешними функциями.

Сущность внешнеполитической деятельности государства нельзя рассматривать в отрыве от характера международных отношений. Особенности характера международных отношений, в которых осуществляется

внешнеполитическая деятельность государств, могут выглядеть следующим образом.

Международные отношения охватывают весьма широкую, а поэтому трудную для понимания область явлений и процессов, полное познание которых, теоретическое упорядочение и анализ их взаимосвязей при нынешнем состоянии знаний и несовершенстве научного аппарата почти невозможны.

В международной жизни – в отличие от других проявлений общественной жизни – нет центрального ядра власти и управления, а наличествует полицентризм и полииерархия, в рамках которой весьма большую роль играют стихийные процессы и субъективные факторы. Какие-либо закономерности или повторяемость трудноуловимы.

У исследователя международных отношений нет полного доступа к широкой и объективной информации, особенно в области политической и стратегической, в которых большую роль играют соображения безопасности и тайна дипломатии.

В международной жизни – в отличие от внутренней жизни государств – выступает перевес гетерогенных факторов над факторами объединяющими, что в итоге затрудняет систематическое описание и обобщение международных явлений и процессов и выяснение причинно-следственной деятельности государств.

В сфере действий факторов (действующих единиц) международных отношений большую роль играют одновременность многих интеракций (взаимодействий) и случайные события, что, вместе взятое, затрудняет анализ и оценку целевых действий и предвидение их последствий.

### ***Виды внешней политики***

Реализация внутренних функций государства приобретает различные формы в зависимости от складывающихся обстоятельств на международной арене. Можно выделить некоторые виды внешней политики, характерные для тех или иных государств в современных условиях.

Одним из таких видов является пассивная внешняя политика, которая присуща экономически слабым государствам, вынужденным приспособляться к международной конъюнктуре. Агрессивная внешняя политика заключается в формировании собственной внутренней политики и в стремлении приспособить (посредством внешней политики) или принудить к изменениям во внутренней и внешней политике другие государства. Активная внешняя политика заключается в интенсивных поисках равновесия между внутренней и внешней политикой. Консервативная внешняя политика заключается в активной или даже агрессивной охране достигнутого ранее равновесия между внутренней и внешней политикой. Такая политика характерна для некоторых бывших супердержав. В качестве примера можно привести действия Великобритании в ответ на аргентинское вторжение в 1984 г. на Фолькленды-Мальвины.

*Внешняя политика* призвана регулировать взаимоотношения между государствами и народами, курс того или иного государства, его представителей на международной арене, направленный на достижение национально-государственных интересов. Для определения сущности внешнеполитического курса любой страны крайне необходим учет господствующих внутренних социальных отношений.

Будучи "перенесенными" на международную арену в лице государства, они становятся государственной внешней политикой, направленной на сохранение и упрочение данной структуры общественных отношений и форм собственности. Любое государство стремится к тому, чтобы превратить свою международную политику в важный инструмент укрепления своих позиций и достижения своих классовых целей. В основе внешней политики любого цивилизованного государства лежат национальные интересы. Внешняя политика тем самым выражает национальные интересы на международной арене, избирает адекватные средства и методы их реализации.

Основными субъектами внешней политики являются:

– государство, его институты, а также политические лидеры и главы государств. Государству принадлежит определяющая роль в формировании внешнеполитического курса.

– неправительственные организации, так называемая "народная дипломатия", которая включает деятельность как политических партий и движений, так и неполитических объединений и союзов.

Успех внешней политики зависит от объективности и реальности отражения насущных общественных интересов, а также от адекватно выработанных средств и методов реализации этих интересов и достижения поставленных целей.

### **§3. Цели, функции и средства внешней политики**

#### *Цели внешней политики*

Сущность внешней политики определяется целями, которые она ставит перед собой, и средствами их достижения, что зависит от многих обстоятельств: социально-политического устройства государства, формы правления, политического режима, уровня социально-экономического развития, участия в международных организациях и прежде всего военно-политических блоках, политической динамики государства, уровня политической культуры и т.д. Традиционными целями внешней политики государства можно назвать:

– повышение материального и духовного уровня жизни населения, укрепление экономического и политического могущества государства;

– обеспечение безопасности государства, его национального суверенитета и территориальной целостности;

– недопустимость вмешательства во внутренние дела извне;

– повышение престижа и роли государства в международных отношениях; защита определенных политических и экономических позиций во внешнем мире.

Все перечисленные цели тесно взаимосвязаны между собой. Успешная реализация каждой из них способствует благоприятным условиям реализации всех остальных.

Цели внешней политики весьма разнообразны. В современных условиях их формулирование и разработка обусловлены различными обстоятельствами: социально-политическим устройством страны, формами правления, уровнем развития экономики, союзами с другими государствами. В зависимости от этих факторов можно выделить несколько групп целей внешнеполитической

деятельности современных государств. Это – обеспечение национальной безопасности; возрастание экономического и политического могущества государства; укрепление его международных позиций.

Укрепление национальной безопасности – одна из важнейших задач государства. В периоды наибольшей угрозы национальной безопасности государства обычно подчиняют все другие цели обеспечению своей безопасности с тем, чтобы создать эффективные гарантии от любой внешней угрозы. В истории государств немало примеров, иллюстрирующих эту закономерность. Классическим примером является Великая Отечественная война СССР против гитлеровского фашизма.

Одной из важнейших групп целей внешней политики государства является обеспечение роста его экономического и политического потенциала. Отстаивание национальных интересов тесно связано с обеспечением оптимальных условий функционирования государства. Могущество государства зависит от его внутренней политической стабильности, способности регулировать противоречия различных слоев общества. Государство через свою внешнюю политику может способствовать эффективному экономическому развитию страны, повышению уровня жизни населения. Государство способно приумножить свое национальное достояние посредством участие в различных экономических и политических группировках.

Важной задачей государства является создание позитивного международного имиджа, престижа и прочных международных позиций среди государств мирового сообщества. Перечисленные группы целей внешней политики тесно взаимосвязаны. Так, формирование положительного имиджа страны на международной арене невозможно без реализации двух предыдущих. Например, политическая дестабилизация общества серьезно подрывает национальную безопасность государства, ослабляет его международные позиции. Понятно, что достигнуть идеального состояния, при котором обеспечивается оптимальная реализация всех целей государства, весьма трудно, а порой и просто невозможно. Необходимо также помнить, что цели внешней политики всегда являются производными от экономического потенциала страны, уровня развития демократии и политической культуры. Поэтому рациональная внешняя политика всегда состоит в поиске баланса условий, при которых отсутствие успехов в реализации целей на одном из направлений политики компенсируется достижениями на других направлениях.

### ***Функции внешней политики***

Внешняя политика выполняет некоторые специфические функции. Среди них выделяются:

- *Охранительная* функция связана с охраной прав и интересов данной страны и ее граждан за границей. Ее назначение состоит также в приспособлении национальной внешнеполитической стратегии к политическим стратегиям систем государств. Реализация этой функции направлена на предотвращение угрозы для данного государства, на поиск мирного политического решения возникающих спорных проблем. Угрозу для государства могут представлять снижение имиджа в глазах мирового сообщества, появление территориальных претензий со стороны соседних государств, поддержка сепаратистских движений в собственной стране со

стороны иностранных государств. Эффективная реализация данной функции зависит от способности государства и соответствующих органов и институтов определить потенциальные источники угрозы и не допустить нежелательного течения событий. Институтами, способствующими реализации охранительной функции, являются посольства, консульства, представительства, культурные центры. Специфические задачи охранительного порядка реализуют также разведка и контрразведка.

*Информационно-представительская* функция находит свое выражение в деятельности соответствующих органов по созданию положительного имиджа государства в мировом сообществе. Эти органы информируют свое правительство о намерениях иных правительств, обеспечивают контакты данного государства с другими странами. Эти органы проводят анализ полистратегической обстановки по конкретным вопросам. Представительская функция реализуется посредством влияния на общественное мнение и политические круги тех или иных стран, чтобы сформировать благоприятные условия для решения внешнеполитических задач. Успешное осуществление данной функции уменьшает возможности ошибочных решений во внешней политике, смягчает негативные последствия дисфункциональных факторов. Информационно-представительская функция реализуется в рамках культурных и научных обменов, деятельности центров культуры иностранных государств и т.п.

*Организаторская* функция внешней политики заключается в инициативных организаторских действиях, направленных на поиски выгодных контактов и создание благоприятных внешнеполитических условий деятельности государства. Существенное значение для реализации этих функций имеет деятельность центральных органов внешней политики (МИД, посольств).

*Регулирующая* функция внешней политики необходима для того, чтобы ликвидировать нарушения равновесия в системе внешнеполитических связей. В процессе реализации внешнеполитической деятельности органов государства проявляется гибкость политической стратегии государства. Жесткая политическая система всегда реагирует на нарушение внешнеполитического равновесия незначительным количеством реакций, свобода выбора решений невелика. Мобильность политической системы зависит от многих факторов, в том числе исторического опыта системы, основных свойств ее структуры. В процессе негосударственной деятельности проявляется качество дипломатии, осуществляется приспособление средств внешней политики к ее целям.

Указанные выше функции внешней политики имеют универсальный характер. Универсальность возникает вследствие того, что все подсистемы внешней политики тесно взаимосвязаны, и ни одна функция в отдельности не может удовлетворить потребности государства в достаточной степени.

### ***Средства внешней политики***

Существенным элементом процесса внешнеполитической деятельности является выбор средств и оценка их результативности. Выбор средств внешней политики обычно свидетельствует о ее рациональности и эффективности. Осуществляя внешнюю политику, государство обычно применяет многие средства.

Сгруппировать их можно по основным сферам жизнедеятельности общества: информационно-пропагандистские средства, политические, экономические, военные.

*Информационно-пропагандистские* средства (или идеологические) играют важную роль в адаптации государства к сложным полииерархическим международным структурам в области средств массовой информации, деятельности культурных центров и др. В международных системах пропагандистские средства проявляются скрытно и неравномерно в зависимости от международной обстановки. Политические средства внешней политики используются прежде всего в целях дипломатических отношений. Дипломатия осуществляется в форме переговоров, переписки, повседневного представительства государства за границей, участия в международных организациях.

*Экономические* средства внешней политики подразумевают использование экономического потенциала данной страны как для решения внутренних проблем, так и для воздействия на политику иных государств. Экономическая мощь страны является особо важным средством внешней политики, определяющим позиции и место государства в мировом сообществе. Государство, обладающее сильной экономикой, имеет и прочные международные позиции. Важными средствами внешней политики являются также сырьевая база государства, внешняя торговля, лицензионная политика. В международной практике широко используются такие средства внешней политики, как эмбарго или режим наибольшего благоприятствования в торговле.

*Военными* средствами внешней политики принято считать военную мощь государства, т.е. численность армии, виды вооружений, наличие военных баз, обладание ядерным оружием. Военные средства часто используются в целях оказания косвенного давления на иные страны. Формами давления могут быть учения, парады, маневры, испытания новых видов оружия.

Помимо указанной типологии иногда выделяют также средства внешней политики, которые можно определить как *устойчивые* (территория, климат, природные ископаемые, геополитическое положение) и *переменные* (направления и концепции внешней политики, политические лидеры, политическая культура, политическая система и др.).

Внешняя политика государства должна рассматриваться на двух уровнях:

1) как элемент в иерархически организованной политической системе государства, где решения принимаются центрами государственной власти и обязательны для исполнения адресатами, в том числе аппаратом государства;

2) как элемент в полииерархических международных системах, где отсутствуют центры власти и решения принимаются суверенными субъектами права (государствами), которые не имеют обязательной силы, как это имело бы место в рамках отдельного государства.

Внешняя политика, являясь продолжением внутренней политики, зависит от множества факторов, выполняет в обществе разнообразные функции и использует различные средства для достижения своих целей. Она направлена на создание наиболее благоприятных условий для решения внутривнутриполитических задач и укрепление международных позиций государства.

#### § 4. Геополитика. Основные геополитические концепции. Теория глобализации

##### *Понятие «геополитика». Классические геополитические модели*

Геополитика (*geopolitics*) – междисциплинарное научное направление, изучающее зависимость внешней политики государств и характера международных отношений от системы политических, экономических и военных стратегий, обусловленных географическим положением страны (региона) и рядом природно-экономико-географических факторов (климатом, природными ресурсами, расселением и т.д.). Цель геополитики – разработка геостратегии государства, т.е. обоснование направлений и механизмов его внешнеполитической деятельности.

Динамичный процесс глобализации повышает значимость географического положения страны как ее природно-экономического ресурса. Если ранее оно оценивалось, главным образом, с позиций геостратегии, то в настоящее время большую роль приобретают такие его компоненты, как уникальность экосистем и их значимость для глобальных природных систем жизнеобеспечения; близость к мировым научно-техническим и финансовым центрам, международным транспортным потокам и т.д.

Геополитика как наука установила, что преимущества получает тот субъект, который контролирует геостратегически ключевые точки пространства. Было показано, что потеря контроля над пространством одним геополитическим субъектом всегда означает его приобретение другими; стабильность, устойчивость и безопасность геополитического субъекта обеспечиваются некоторым оптимумом подконтрольного пространства.

Геополитика возникла в общем русле эволюции науки об обществе. Среди отцов-основателей геополитики следует назвать Ф. Ратцеля, Р. Челлена, А. Мэхена, Х. Маккиндера, К. Хаусхофера, Н. Спайкмена и др.

Введение в научный оборот самого термина «геополитика» связывают с именем шведского исследователя Рудольфа Челлена (1846–1922). Челлен изучал пути создания сильного государства, а также его географические основы. Геополитику Челлен называл наукой, которая рассматривает государство в качестве географического организма, феномена пространства.

Хотя Челлен и ввел слово «геополитика» в научный оборот, но «отцом геополитики» называют немецкого ученого Фридриха Ратцеля (1844–1904). Ратцель в своих трудах использовал термин «политическая география». Ратцель рассматривал земной шар как единое целое, неотъемлемой частью которого является человек. Человек должен приспосабливаться к окружающей среде. Сущностные характеристики государства определяются территорией и местонахождением государства, его благополучие зависит от приспособления к среде. Государство – это живой, пространственно укорененный организм. Оно, подобно живому существу, рождается, растет и умирает.

Ратцель вывел несколько законов экспансии государства: протяженность государства увеличивается по мере развития его культуры; при экспансии

государство стремится включить побережья, бассейны рек, долины, все богатые территории; государств расширяется, поглощая единицы меньшей значимости и др.

Ратцель предложил определение «мировой державы»: у больших стран есть тенденция к максимальной географической экспансии, постепенно выходящей на планетарный уровень; море – источник могущества народов.

Ярчайшая фигура среди геополитиков – английский ученый Хэлфорд Маккиндер (1861–1947). В известнейшей работе «Географическая ось истории» он изложил новое видение истории и географии. С планетарной точки зрения самое выгодное положение занимает Евразийский континент – «сердце мира». Евразию окружает окраинный полумесяц или пояс, совпадающий с береговыми пространствами евразийского континента. Это зона наиболее интенсивного развития цивилизации. Внешний круг или «островной полумесяц» составляют Америка, Африка, Австралия.

Формула Маккиндера: тот, кто контролирует Восточную Европу, тот доминирует над Евразией.

Маккиндер разделил всю геополитическую историю мира на три этапа. 1. Доколумбова эпоха: народы, принадлежащие «внутреннему полумесяцу», живут под угрозой завоевания со стороны «сердца мира». 2. Колумбова эпоха: береговые зоны («внутренний полумесяц») отправляются на завоевание неизвестных территорий. 3. Постколумбова эпоха: незавоеванных земель не существует.

Альфред Мэхен (1840–1914) – адмирал американского флота – утверждал, что морская мощь во многом определяет исторические судьбы народов. Основные критерии геополитического статуса государства: географическое положение страны; протяженность сухопутных и морских границ; конфигурация морских побережий; способность контролировать стратегически важные регионы; национальный характер как способность торговать; политический характер правления. Мэхен предложил формулу морского могущества: военный флот + морской флот + военно-морские базы. Мэхен также обосновал пути превращения США в мировую державу, указывая, что главная опасность для морской цивилизации – континентальные государства (Россия, Китай, Германия). Мэхена называют интеллектуальным отцом современного атлантизма.

Карл Хаусхофер (1869–1946) – немецкий геополитик, профессиональный военный, а затем профессор Мюнхенского университета. Ключевым для Хаусхофера был вопрос о положении Германии в системе европейских и мировых держав. Изучив работы Ратцеля, Челлена, Маккиндера, Мэхэна, он вывел картину «планетарного дуализма»: «морские силы против континентальных сил». Хаусхофер разграничивал «власть посредством моря» и «власть посредством суши». Эта ключевая дихотомия раскрывает все тайны мировой политики. Хаусхофер был сторонником национальной идеи и стремился определить место Германии в системе планетарного дуализма «сухопутных» и «морских» сил. Он считал, что географическое положение Германии в центре Европы делает ее естественным противником морских держав – Англии, Франции, США. Хаусхофер предлагал создать Евразийский альянс (континентальный геополитический блок) по оси Берлин – Москва – Токио.

В то время как Хаусхофер в Германии был видным геополитиком периода второй мировой войны, в США в этот период активно работал профессор международных отношений Николас Спайкмен (1893–1943). Спайкмен рассматривал геополитику как инструмент конкретной внешней политики государства, как аналитический метод, позволяющий выработать эффективную стратегию государства. Форму Маккиндера «кто контролирует Восточную Европу, тот доминирует на Мировом острове (Евразией)» Спайкмен меняет: «кто доминирует над внешним полумесяцем Евразии, тот доминирует на Европой, кто доминирует над Европой – тот держит судьбу мира в своих руках». Спайкмен выделял три центра мировой мощи: побережье Северной Америки, Европейское побережье, Дальний Восток Евразии. Для США особое значение имеют европейские регионы с выходом на Атлантику. Спайкмен предвосхитил создание НАТО.

#### *Постклассические геополитические модели*

Концепция системного анализа мира *М. Валлерстайна* отталкивается от того, что в XVI в. борьба мировых империй, основанных на политическом властвовании, и мировых экономик, основанных на торговле, завершилась в Европе победой последних, становлением современной мировой капиталистической системы и поэтапным перемещением центров силы из Испании в Голландию, далее в Великобританию и, наконец, в США. Анализ 500-летней динамики позволил Валлерстайну выявить ряд закономерностей: страна-гегемон обеспечивает свою геополитическую и идеологическую защиту под лозунгами свободной торговли и идей либерализма; развитие начинается с агропромышленной сферы; наибольший подъем приходится на этап торговли; переход в этап банковско-финансовых операций означает утрату гегемонии. Валлерстайн – приверженец однополюсного мира и европоцентризма. Но он прогнозирует перемещение мирового центра силы в XXI в. в азиатско-тихоокеанский регион.

Концепция цивилизационно-культурологического синтеза американского исследователя *С. Хантингтона* основана на том, что мир после конца «холодной войны» и развала Советского Союза определяется уже не идеологическим противостоянием, а взаимодействием (конкуренцией и борьбой) 7–8 различных цивилизаций. Автор придерживается идеи множественности центров силы, конфликты между которыми, вплоть до войны (возможно, мировой), будут осуществляться на стыках цивилизаций, по линиям цивилизационных разломов. К пяти исторически складывающимся цивилизациям – индо-буддистская, китайско-конфуцианская, арабо-мусульманская, западно-христианская, славяно-православная, С. Хантингтон добавил еще три: японскую, латиноамериканскую и африканскую. Между Западом и остальным миром будет проходить главная ось международных отношений, западные страны при этом будут играть все меньшую роль. Цивилизационный разлом проходит и через США, результатом которого может быть разрушение Америки.

Хантингтон подчеркивает важную роль религиозных идей и национальных политических культур в современном мире. В отношении России он предостерегает от попыток восстановления бывшего Советского Союза, отталкиваясь от традиционных идей геополитики о роли континентальной Евразии.

Постклассические геополитические теории основываются на том, чтобы геополитический субъект сочетал при создании различных моделей мирового развития универсальный (мировой), региональный (цивилизационный) и страновой (государственный) вектор безопасности. Ясно, что национальные интересы страны представлены достаточно фундаментально на национально-государственном уровне. Как решить проблему соотношения безопасности на трех названных уровнях при учете цивилизационно-культурологической динамики и общечеловеческих интересов – такого рода вопросы требуют от современного геополитического подхода рационально-взвешенной позиции в духе идей глобальной единой мировой истории.

Итак, в современных условиях сформировано геополитическое видение мира. Под *геополитическим видением мира* понимается набор представлений о соотношении между различными элементами политического пространства, национальной безопасности и угрозах ей, выгодах и недостатках определенной внешнеполитической стратегии. Геополитическое видение мира включает также представления о территории этнической группы или политической нации, ее границах, предпочтительных моделях государственного устройства, исторической миссии и силах, препятствующих ее осуществлению.

Геополитические интересы Республики Беларусь связаны с обеспечением суверенитета и территориальной целостности страны. Геополитическое положение Беларуси исключает одностороннюю ориентацию ее национальных интересов. Провозглашается многовекторная внешняя политика, ориентированная на поддержание баланса между европейским и евразийским политическим и экономическим пространством. Беларусь будет добиваться формирования многополярной системы международных отношений, отражающей многообразие современного мира и учитывающей интересы других государств планеты.

Национальные интересы Республики Беларусь в области внешней политики включают в себя геополитические, экономические, военно-политические и региональные интересы. Разрабатывая систему национальных интересов, Беларусь учитывает главные тенденции современного европейского развития, оказывающие прямое влияние как на внутреннюю, так и на внешнюю политику страны. К числу названных тенденций следует, в первую очередь, отнести политику расширения Европейского Союза и расширения НАТО на Восток.

### ***Теория глобализации***

*Глобализация* – это процесс возрастающего воздействия различных факторов международного значения (тесных экономических и политических связей, культурного и информационного обмена) на социальную действительность в отдельных странах. Глобализация – это процесс, в результате которого более прозрачными становятся границы национальных государств в различных областях – экономике, социальном взаимодействии и т.д. Термин «глобализация» вошел в широкий научный оборот в начале 1990-х гг. Еще в конце 1980-х гг. слово «глобализация» почти не встречалось в лексике. Американский социолог *Р. Робертсон* одним из первых обратился к исследованию проблем глобализации, используя термин «*глобальность*» в названии своей работы «Обсуждая

глобальность». Хотя в области экологии и технических дисциплин о глобальности заговорили еще в 1960-х гг., но используя иную терминологию. Сегодня при описании процессов, связанных с глобализацией нередко используют другие понятия – постиндустриальная эпоха, век информационной революции, техноглобализм.

*Глобализация международных отношений* – усиление взаимозависимости и взаимовлияния различных сфер общественной жизни и деятельности в области международных отношений. *Глобализация мирохозяйственных связей* – усиление взаимовлияния и взаимозависимости различных факторов и сфер экономики в области мирохозяйственных отношений.

Если исходить из объективного характера процесса глобализации, то следует определить те основные факторы, которые обуславливают этот процесс. Можно выделить следующие из них:

1. *Экономический* – небывалая концентрация и централизация капитала, организационные формы, рамки экономической деятельности выходят за национальные границы, приобретают международный характер, способствуя формированию единого экономического пространства.

2. *Политический*, выражающийся в ослаблении жесткости государственных границ, облегчении свободы передвижения граждан, товаров и услуг, капиталов.

3. *Производственно-технический* означает резкое возрастание масштабов производства, международных формы его осуществления (ТНК), качественно новый уровень средств транспорта и связи, обеспечивающий быстрое распространение товаров и услуг, ресурсов и идей с приложением их в наиболее благоприятных условиях. Научно-производственные факторы дополняются *научно-технологическими* – экономическими выгодами использования передового научно-технического, технологического и квалификационного уровня ведущих в соответствующих областях стран.

4. *Информационный* – радикальное изменение средств общения, обмена экономической, финансовой информацией, создающее возможности оперативного, своевременного и эффективного решения производственных, научно-технических, коммерческих задач не хуже, чем внутри отдельных стран.

Впервые в достаточно отчетливом виде идея информационного общества была сформулирована в конце 1960-х–начале 70-х гг. XX в. Термин «*информационное общество*» был использован в Японии в 1966 г. в докладе группы по научным, техническим и экономическим исследованиям, в котором утверждалось, что информационное общество представляет собой общество, в котором имеется в изобилии высокая по качеству информация, а также есть все необходимые средства ее распределения. Введение самого термина «информационное общество» приписывается профессору Токийского технологического института Ю. Хаяши.

В 1970-е гг. началась конвергенция двух концепций – информационного общества и постиндустриализма (Д.Белл, О.Тоффлер). По мнению Д. Белла, «информационное общество» – это новое название для постиндустриального общества, подчеркивающее не его положение в последовательности ступеней общественного развития (после индустриального общества), а основу социальной структуры – информацию. Информационное общество – это такое общество, в

котором производство и потребление информации является важнейшим видом деятельности, а информация признается наиболее значимым ресурсом, новые информационные и телекоммуникационные технологии и техника становятся базовыми, а информационная среда наряду с социальной и экологической – новой средой обитания человека.

5. *социологический* фактор, проявляющийся в ослаблении роли традиционных социальных связей и обычаев, преодолении ограниченности, что повышает мобильность людей в территориальном, духовном и психологическом отношениях, способствует международной миграции;

6. *экологический* фактор, проявляющийся в осознании людьми опасностей обострения глобальной экологической, энергетической и других проблем, что обуславливает объединение усилий мирового сообщества, консолидацию ресурсов, координацию действий в различных сферах.

Относительно сути глобализации существуют различные точки зрения.

1. Глобализация – это постоянно идущий длительный исторический процесс. Расширение взаимодействия происходило от деревень к городам, к княжествам, целым государствам, регионам и, наконец, через эпоху великих географических открытий к миру в целом.

2. Глобализация – это качественный скачок в развитии международных отношений.

Региональным вариантом глобализации является *глокализация*.

Следует отметить, что понимание глобализации разнится в зависимости от теоретических и идеологических позиций авторов. Наиболее оптимистичны сторонники *неолиберальной традиции*, для которых глобализация выступает как качественно новый этап развития политической структуры мира, а также человеческой цивилизации в целом. Глобализация означает постепенное преобразование мирового пространства в единую зону, где беспрепятственно перемещаются капиталы, товары, услуги, где свободно распространяются идеи; образование международно-правовой и культурно-информационной инфраструктуры межрегиональных обменов.

В рамках неолиберальной традиции делаются выводы о размывании границ (как географических, так и культурных), о размывании суверенитета и патриотических ценностей. Глобализация ведет к гомогенизации и универсализации мира (формированию единого экономического пространства; единого информационного пространства; развитию общих стандартов качества жизни).

Постиндустриальный мир постепенно становится многослойным: политико-административные границы, отделяющие одно государство от другого, не всегда совпадают с границами культурными. Приобретает особую значимость принадлежность человека к одному из горизонтальных слоев, образуемых: в экономике – транснациональными корпорациями, общими стандартами потребления; в политико-правовой сфере – партиями, организациями, едиными стандартами прав человека, трансграничными и даже мировыми элитами. В глобализованном мировом экономическом пространстве наряду с национальной культурой возникает новая форма идентификации индивида – корпоративная культура. Появились группы людей, объединённые общими экономическими

интересами, моделями поведения, стандартами потребления. Эти группы нельзя отождествлять с этносами, нациями и государствами. На внутреннюю жизнь отдельных государств все более активное влияние пытаются оказывать международные организации (гуманитарные, например, «Красный крест», и политически ориентированные, например, «Эмнести Интернешнл», «Гринпис»). Граждане отдельных стран, ставшие членами таких организаций или активно принимающие участие в их деятельности, чувствуют себя причастными скорее не к национальным, а «общепланетарным» ценностям в интерпретации конкретной политической структуры.

*Реалисты*, признавая наличие существенных изменений в современном мире, рассматривают глобализацию как процесс эволюционного развития мира, а не как качественный скачок в его преобразовании. Глобализация – явление отнюдь не новое: как *интернационализация* хозяйственных связей и как форма межнационального общения она активно развивалась в конце XIX–начале XX вв. Реалисты признают также, что основным субъектом международного права и международных отношений по-прежнему остается государство в традиционном смысле.

*Неомарксисты* видят в современных мировых процессах заключительную стадию развития капитализма, порождающую все большую поляризацию мира по экономическим параметрам, проявление эксплуатации «глобализуемых» стран странами-«глобализаторами», что приводит к политической нестабильности. Глобализация диалектически связана с процессами регионализации. Процессы унификации и интеграции рано или поздно вызывают в качестве ответной реакции стремление к возрождению локального культурного партикуляризма, этнической или субэтнической идентичности.

Как мы видим, глобализация довольно сложный и противоречивый процесс. Наряду с интерграционными процессами и созданием надгосударственных управленческих структур, основными субъектами международных отношений по-прежнему остаются государства, которые выстраивают свою внешнюю политику на основе национальных интересов.

Однако это не единственное противоречие глобализации. Есть опасения, что безудержный процесс глобализации, основанный на групповых интересах богатейших стран мира (так называемого «золотого миллиарда»), подорвет устойчивый миропорядок, усилит противостояние по линиям Север – Юг, Запад – Восток. Эти тенденции обсуждались на состоявшейся в сентябре 2000 г. юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, в работе которой приняли участие 188 государств. В ходе встречи было заключено свыше 300 соглашений, а в самом конце сессии подписана Всеобщая декларация, которая определила дух процесса глобализации как основанный на принципах свободы, равенства, солидарности, терпимости, уважения к природе, взаимной ответственности.

Реакцией на противоречивый характер глобализации выступает движение антиглобализма. Антиглобалисты – не простые противники глобализации, они выступают против нынешней модели глобализации, которая приносит прибыль транснациональным корпорациям, основывается на доминировании США. Казалось бы, наибольшее число антиглобалистов должны быть представителями беднейших

стран мира. Но это не так. Наиболее активную часть движения антиглобалистов составляют средние городские слои стран все того же «золотого миллиарда». Кроме того, движение вобрало в себя значительную часть идеологических ценностей левого политического спектра. Антиглобалистские структуры развиваются на почве существующей структуры неправительственных организаций.

Перечислим некоторые организации антиглобалистов. Англия: Глобальное действие людей; Франция: Аттак (ее лидер фермер Жозе Бове прославился тем, что на своем тракторе громил Макдональдсы), антиглобалистские идеи выражают газеты Нью лефт ревью и Монд Дипломатик; Нидерланды: Транснациональный институт, Генуэзский социальный форум; Италия: Ya Basia (ими объявлена война против стран большой восьмерки), True Bianchi; Тайланд: Focus for Global South; США: Антикапиталистический блок, Радикальные экологи, Маоистский интернационал (призывает уравнивать стандарты оплаты труда во всех странах мира), Редскинс (выступают за восстановление классовой справедливости), Хактивист (объединение хакеров, которые во время одного из Давосских форумов открыли номера кредитных карточек Билла Гейтса и Клинтона).

Антиглобалисты используют тактику прямого политического давления, привлекают к себе внимание СМИ, рассчитывают на моральную поддержку общества. Большинство антиглобалистских лидеров отказываются взаимодействовать с мировыми институтами корпоративного капитализма, утверждая, что тем самым будут укреплять позиции последних. Лозунг антиглобалистов: мыслить глобально, действовать локально.

Что предлагают антиглобалисты? В широком смысле слова –осуществление «глобализации снизу»: локализацию производства, вплоть до сворачивания переразвитого мирового разделения труда; осуществление по миру акций солидарной интернациональной борьбы против ведущих институтов мировой гегемонии (МВФ, Мировой Банк, ВТО); выравнивание оплаты труда работников сходной квалификации во всех странах мира; реализацию международно-признанных стандартов социальной защиты и охраны труда, международную экспертизу национальных законодательств в области труда; демократическое решение проблем миграции рабочей силы; выработку международных нормативов, ограничивающих деятельность ТНК; списание долгов развивающихся стран; введение налогов на биржевые спекуляции и т.д.

## **Глава 22. Глобальные проблемы современности**

### **§ 1. Сущность и пути решения глобальных проблем современности**

Термин "глобальные проблемы" в научной литературе начал употребляться с конца 60-х годов XX века. Сами глобальные проблемы возникли намного раньше. Уже с конца 50-х годов с достаточной очевидностью проявилась глобальная экологическая проблема. Мировые войны XX столетия, создание ракетно-ядерного оружия на рубеже 40-50-х годов поставило человечество перед угрозой самоуничтожения.

Выделяя критерии глобальности проблем, следует отметить, что здесь недостаточно их пространственно-планомерного измерения, которое, безусловно необходимо. Главное значение приобретают признаки содержательного плана, и прежде всего вопросы сохранения всей цивилизации. Исходя из этого, глобальными следует считать только такие проблемы, которые сдерживают общественный прогресс человечества, а при определенных условиях ставят под сомнение существование нашей цивилизации. Данное определение является довольно общим, но на его основе можно сформулировать наиболее *характерные черты глобальных проблем*:

- они имеют общечеловеческий характер, т.к. затрагивают интересы всех стран и народов, а в перспективе – будущее всего человечества;
- имманентно сопутствуют человеческому обществу на всем протяжении его истории, хотя до определенного этапа они не проявляют всей своей остроты и их развитие не всегда даже заметно;
- в современных условиях приобретают всемирный характер, ибо сферой их действия впервые стала вся планета;
- имеют комплексный, системный характер, и для их успешного решения необходимы совместные усилия всех стран и народов;
- постоянно развиваются во времени и пространстве, в результате появляются новые глобальные проблемы, а некоторые могут и исчезать;
- противоречивы с точки зрения пределов своего решения, т.к. полностью глобальные потребности удовлетворимы только в большой исторической перспективе, а в современных условиях они получают частичное, промежуточное решение при условии активного международного сотрудничества;
- имеют смешанную социоприродную сущность и по причинам возникновения и по характеру проявления.

Таким образом, *глобальные проблемы* – это совокупность социоприродных проблем, от решения которых зависит социальный прогресс человечества и сохранение цивилизации, это проблемы, которые характеризуются динамизмом, возникают как объективный фактор развития общества и для своего решения требуют объединенных усилий всего человечества.

Глобальные проблемы современности не являются чем-то новым для нынешнего этапа развития человечества, а представляют собой небывалое обострение и углубление в современных условиях существовавших ранее противоречий в системе «человек – общество – природа». Поэтому для более детального их анализа необходимо остановиться на выяснении тех *причин*, которые способствовали их актуализации. Прежде всего в основе их обострения лежат два взаимосвязанных процесса. С одной стороны, это результат совершенствования и развития производительных сил и производственных отношений, результат развития материальной культуры общества. С другой – возникновение и углубление глобальных проблем является результатом социального прогресса. Эти две основные причины возникновения глобальных проблем обусловили и их углубление. Если на первых ступенях развития человеческой истории эти два процесса носили локальный, затем региональный характер, то в современных условиях они приобрели глобальный характер.

Кроме того, развитие современной цивилизации идет под знаком усиления всемирного характера многих важных процессов и явлений. Серьезной причиной обострения глобальных проблем является углубление противоречий, которые в предшествующих формациях определяются потребительским отношением человека к природе. Бесконтрольное и все более интенсивное использование природных ресурсов, усиление неблагоприятных последствий человеческой деятельности по отношению к природе поставили общество перед угрозой экологической катастрофы.

Небывалый в истории уровень и размах научных знаний, ускоренное развитие НТР способствовали динамичному развитию отношений в системе "человек – общество – природа", которые далеко не всегда развиваются гармонично, а иногда способствуют обострению глобальных противоречий в данной системе.

Значительное влияние на углубление глобальных противоречий оказало совпадение во времени бурного развития научно-технической революции с крупнейшими социальными переменами в мире. Переворот в военном деле, создание оружия массового уничтожения в количествах, угрожающих существованию человеческой цивилизации, с небывалой остротой поставили проблемы сохранения и выживания этой цивилизации в изменившихся условиях.

Таковы основные причины обострения глобальных проблем в современную эпоху, которые связаны с развитием общества, его производительных сил, с бурным развитием научно-технической революции и социальным прогрессом.

Неотъемлемой чертой, характеризующей современные глобальные проблемы, является их *динамизм*, что означает возможность увеличения или уменьшения глобальных проблем, а также снижение или увеличение остроты той или иной проблемы. Система глобальных проблем не остается неизменной во времени, количество и характер глобальных проблем находится в постоянном динамичном развитии. И закономерно, что уже в начале третьего тысячелетия человечество оказалось перед необходимостью искать решения совершенно иной по составу и характеру системы глобальных проблем.

Все глобальные проблемы находятся в неразрывной взаимообусловленной связи друг с другом. Каждая глобальная проблема выступает не сама по себе, а как "элемент" структуры всей системы глобальных проблем. Системность глобальных проблем современности предполагает их комплексное исследование одновременно всеми тремя главными ветвями науки и рассмотрение их в неразрывной связи друг с другом.

### ***Типологизация глобальных проблем***

Отмечая взаимосвязь и взаимозависимость глобальных проблем современности, следует определить их типологизацию, которая зависит от конкретного основания (критерия), положенного в его основу.

Основные группы глобальных проблем, согласно данной типологизации, вырастают из отношений между основными социальными общностями, из отношения между человеком и природой и отношений между человеком и обществом. Выделяя три основные группы глобальных проблем, в соответствии с тремя типами отношений, следует иметь в виду, что каждая группа складывается из

некоторого числа типов проблем, которые в свою очередь включают конкретные разновидности однотипных глобальных проблем. Предлагаемый ниже вариант типологии глобальных проблем основывается на концепции Л.Н. Самойлова:

- I класс. *Суперглобальные (общемировые глобальные) проблемы современности.* Они связаны с перестройкой международных отношений согласно требованиям дальнейшего прогресса человечества. Сюда включаются: проблема предотвращения мировой ракетно-ядерной войны, установление нового международного порядка на принципах равноправия и взаимовыгодного сотрудничества, развитие экономической интеграции и т.д.

- II класс. *Общепланетарные (ресурсные) глобальные проблемы.* Они связаны с проблемами оптимизации, гармонизации и гуманизации отношений общества к природе. К ним относятся: экологические проблемы во всех своих проявлениях, демографические, энергетические, продовольственные проблемы, проблемы использования космоса и т.д.

III класс. *Общечеловеческие (субглобальные) проблемы социокультурного, гуманитарного ряда,* которые связаны с демократизацией отношений общества и личности. Сюда включаются проблемы ликвидации эксплуатации, нищеты и других форм социального неравенства, проблемы здравоохранения, образования, проблемы планирования и регулирования роста уровня и качества жизни, гарантия прав человека и т.д.

Системная целостность глобальных проблем предполагает и определенную систему знания, характеризующуюся комплексностью исследований, которая получила общее название *глобалистика*. В свою очередь комплексный характер современного научного знания означает не простое объединение представителей разных наук вокруг одной научной проблемы, а их активное, совместное участие в ее разработке. А это предполагает прежде всего выработку общей базы для междисциплинарного общения, введение определенной совокупности общенаучных понятий и новой терминологии, создание условий для практического взаимодействия между представителями различных наук в процессе их совместной работы.

### ***Пути решения глобальных проблем***

Огромное значение для успешного решения глобальных проблем приобретает опережающий научный расчет и прогноз. Возникнув стихийно, глобальные проблемы требуют планомерно направленных действий людей для их решения. И здесь нельзя полагаться на стихийное формирование общественного сознания под воздействием общественного бытия; необходимо сознательно и целенаправленно создавать и развивать глобалистику, как новую целостную систему знания, решающую вопросы сохранения цивилизации на нашей планете. Ведущее место в глобалистике, как новой отрасли научного знания, принадлежит методу глобального моделирования и прогнозирования. Его использование является необходимым при проведении крупномасштабных исследований, каковыми являются глобальные проблемы.

Решение глобальных проблем в современных условиях стало предпосылкой дальнейшего прогресса во всех сферах человеческой деятельности. Человечество

должно предотвратить возможные негативные последствия, угрожающие существованию и развитию нынешнего и будущих поколений. Это необычайно сложная и ответственная задача. Сложность ее решения усугубляется тем, что наряду с прогрессивными тенденциями, которые лежат в основе поступательного развития цивилизации, существуют, и в ряде случаев усугубляются трудности и противоречия, стоящие на пути такого развития. Трудности решения глобальных проблем обусловлены также их двойственной сущностью. Они одновременно являются и естественно-природными и социальными по своему характеру. Разорвать эти две стороны глобальных проблем практически невозможно. Следовательно, и для их решения необходимо учитывать научно-технические (или естественно-природные) и социально-политические аспекты.

Планетарный характер глобальных проблем predetermined и широкий диапазон подходов, мнений, теорий. Среди этого множества концепций можно выделить как взаимодополняющие, так и взаимоисключающие друг друга. Стратегия решения глобальных проблем с неизбежностью должна соединить в себе научный, социальный и гуманистический подходы к этим проблемам.

Следует отметить, что до сих пор не выработано единого понимания глобальных проблем. Обострение глобальных проблем во второй половине XX века по-новому заставило взглянуть на проблему предсказания будущего развития глобальных проблем. На волне "бума прогнозов" в 60 – 70-е годы возникает так называемая *футурология* (наука о будущем). В проектах решения глобальных проблем можно выделить несколько основных позиций рассмотрения роли и значения научно-технического прогресса.

Остановимся более подробно на сущности наиболее известных конкретных концепций. Представляют интерес близкие друг к другу теории так называемого "технологического оптимизма" и индустриализации, возникновение которых обусловлено бурным развитием научно-технического прогресса в 60-е годы XX столетия (У. Ростоу, Дж. Гэлбрейт, Д. Белл, Р. Арон, Г. Кан и др.).

Предполагалось, что в дальнейшем развитии комплексной механизации, автоматизации, кибернетизации общественного производства будет наблюдаться значительный рост валового национального продукта на душу населения. И в результате этого от "индустриального общества" окажется возможным переход к "постиндустриальному", в котором будет создано "общество изобилия". Непродолжительный период популярности идей "индустриализма" объяснялся прежде всего тем, что их идеологи игнорировали реальные тенденции социально-экономического развития человечества и сводили общественный прогресс только лишь к техническому развитию.

Позиции сторонников "экологического пессимизма" были наиболее ярко выражены в проектах и прогнозах Римского клуба, начиная от концепции "нулевого роста", и далее в концепции "органического роста". Неверие в возможности НТП по преодолению глобального кризиса, отказ от прогрессивного общественного развития, углубление социального пессимизма сделали невозможным реализацию этой программы на практике и дальнейшее ее теоретическое развитие.

Подъем второй волны "технологического оптимизма" приходится на начало 80-х годов и связан с работами Г. Кана, в которых он предлагает модели новой

"супериндустриальной" цивилизации и отстаивает теорию "неограниченного роста". Не получив широкого распространения, оба эти подхода сменяются обращением взглядов к новой категории "качество жизни", которая наряду с материальными его показателями включает и его духовные аспекты. И вот духовной-то стороне "качества жизни" и отдается предпочтение. Огромное значение придавалось в данных концепциях развитию личности, совершенствованию ее мировоззрения. И здесь на первый план выдвигалась наука, религия, право, мораль.

Безусловно, подобные проекты оптимального разрешения глобальных проблем содержат определенные конструктивные элементы. Но провозглашая соответствующие действительности лозунги, ставя перед собой довольно определенные цели, теории "качества жизни" остаются на позициях абстрактного гуманизма.

Поиск путей формирования нового "глобального мышления" довольно подробно рассматривается в одном из первых докладов Римскому клубу "Цели человечества" (Э. Ласло). Определенная эволюция взглядов заметна и в другом докладе "Нет пределов обучению" (Дж. Боткин и другие), где главное внимание уделяется рассмотрению вопросов, связанных с реформой системы обучения. Будучи не в состоянии предложить реальные средства выхода из глобального кризиса, данные теоретики останавливаются на анализе тех препятствий, которые мешают в действительности внедрению "новых форм" обучения. Сходные утопические призывы к изменению современного образа мышления высказываются и в некоторых других докладах Римскому клубу. В частности, они получили дальнейшее развитие в широко известных работах бывшего президента Римского клуба А. Печчеи "Человеческие качества" (1979) и "Сто страниц для будущего" (1981), где он отстаивает необходимость качественного изменения стиля и образа мышления.

Стремление решить глобальные проблемы современности, опираясь только на духовные преобразования в жизнедеятельности человечества, довольно четко и однозначно прослеживается и в разработках этих проблем религиозными идеологами. Церковь, активно включаясь в разработку глобальных проблем современности, всеми силами и возможностями стремится сохранить и расширить свое влияние на все слои населения. Для этих целей создаются различного рода "теологии природы", "экологические", "глобальные стратегии выживания" и т.д.

Религиозные идеологи в поисках путей решения глобальных проблем сосредоточивают внимание на борьбе за превосходство духа над материей. Признание превосходства духовности, моральности является условием успешного контроля над развертыванием глобальных проблем, над развитием технической цивилизации. Научно-технический прогресс признается силой, чуждой общественному прогрессу и содержит в своем развитии опасность порабощения человека, его духовной сущности. Поэтому лишь первенство религии и этики перед техникой будет способствовать разрешению глобальных проблем. Имея схожие позиции в главном и основном, религиозные идеологи, конкретизируя общие тезисы, вырабатывают свои специфические проекты решения глобальных проблем.

Приоритеты религии, религиозной этики в деле решения глобальных проблем отстаивают и многие западные ученые, в той или иной степени

занимающиеся разработкой вопросов вероучения церкви. Наиболее характерна в этом плане позиция Л. Уайта и А. Тойнби, которые считают, что для разрешения глобальных проблем достаточно вернуться к древним (пантеистическим) воззрениям.

В современных условиях особо активно разрабатывается глобальная проблематика теологами-экуменистами. Для них характерно активное сотрудничество с различными научными центрами, привлечение на свои конференции ученых экспертов из различных стран. Но используя последние данные естественных наук, новейшие методы исследования, опираясь на положения и выводы ученых при создании общей теории, теологи-экуменисты опять же вслед за всеми другими религиозными идеологами, уходят от разработки реальных путей преодоления этих проблем.

Несмотря на имеющиеся определенные различия в подходах к анализу глобальных проблем среди отечественных исследователей, их объединяет общий концептуальный подход, который основывается прежде всего на признании объективности возникновения общечеловеческих проблем. Отсюда и подлинное их разрешение возможно при формировании определенных материальных и социальных предпосылок. Научно-технический прогресс как раз и призван создавать в обществе материальные, технико-технологические основы для преодоления глобального кризиса, которые, однако, сами по себе не могут привести к его разрешению. Для этого необходимы еще и определенные социальные условия, при которых достижения НТР будут использованы только на благо человека, условия, при которых человечество сможет сознательно регулировать свои отношения в обществе и взаимодействие с природой.

И здесь необходимо подчеркнуть, что наряду с социально-экономическим переустройством общества все большее значение приобретает формирование нового глобального сознания. Под влиянием научной мысли и труда стихийные формы взаимодействия человека с природой должны уступить место разумно организованным в соответствии с законами функционирования и развития биосферы. На смену господству технических и биологических законов взаимодействия общества и природы должны прийти социальные (разумные) законы. И этот переход на новую ступень развития, на новый уровень осмысления законов взаимодействия общества с природой В.И. Вернадский называет этапом формирования ноосферы. Формирование *ноосферы* – это длительный, сознательно организованный и направляемый процесс, который сегодня находится еще на этапе своего становления. А формирование нового глобального сознания – это одна из его важнейших составляющих.

Главной отличительной особенностью научного подхода к анализу путей разрешения глобальных проблем является то, что формирование ноосферы рассматривается в тесной связи с необходимостью разработки и практической реализации технико-технологических мероприятий, направленных на преодоление глобального кризиса.

И здесь огромную роль имеет развитие международного научно-технического сотрудничества, совместная борьба с загрязнением окружающей природной среды. Но первостепенное значение придается таким формам

сотрудничества, которые не ограничиваются периодическими контактами, взаимным ознакомлением с результатами и обменом информацией, а позволяет активно вести постоянные совместные научные исследования.

Важное место в развитии международного сотрудничества имеет осуществление международных исследовательских проектов, связанных с глобальными проблемами современности, проводимые под эгидой ООН и ее специализированных учреждений.

## **§2. Социально-политические аспекты глобальных проблем современности**

Как уже отмечалось, человечество во второй половине XX века столкнулось с проблемами, которые затрагивают самые глубинные основы существования цивилизации, интересы всех народов. Их обострение явилось результатом деятельности человека. Но и их разрешение невозможно без его осознанной и целенаправленной деятельности. Глобальный характер этих проблем для их разрешения требует совместных усилий всех стран и народов мира.

Находясь в органической связи и тесно переплетаясь с социальными, экономическими, политическими противоречиями современного мира, глобальные проблемы неизбежно вызывают столкновение интересов различных классов, социальных групп, политических партий, общественных движений и т.д. Они все очевидней приобретают ярко выраженную политическую окраску, и их решение все более перемещается в сферу политики. В определенной степени можно даже говорить о том, что глобалистика становится областью, где сталкиваются политические курсы и цели различных государств, партий, классов, движений.

Использование глобальных проблем идеологами различных политических сил в своей общественной деятельности знаменует собой попытку придать своим идейно-политическим установкам наибольшую привлекательность для привлечения большего числа сторонников. Вместе с тем следует отметить, что при рассмотрении сущности глобальных проблем ни в коем случае нельзя говорить об идейно-политическом единстве различных доктрин даже в рамках одного государства. Множество политических партий, общественных организаций и движений, заинтересованных в решении этих проблем, разрабатывая свои политические доктрины, выдвигают собственные программные решения глобальных проблем.

Несмотря на то, что глобальные проблемы волнуют все человечество, все озабочены необходимостью их решения, однако не следует забывать о том, что вопрос о путях и средствах их решения вызывает столкновение различных политических и идеологических интересов. Поэтому понятно, что в обсуждении проблем, с которыми столкнулось человечество во второй половине XX века, включаются не только профессиональные политики, но и церковные деятели, представители различных неправительственных организаций. По своей сути все глобальные проблемы имеют биосоциальный характер. Но признавая важность естественно-природной стороны, всегда следует иметь в виду, что главное значение в решении глобальных проблем принадлежит социально-политическим изменениям. Разработка технико-экономических мер для решения проблем глобального

характера при современных темпах развития научно-технического прогресса не представляет особой сложности. Научное знание позволяет сегодня предложить техническую сторону решения любой самой сложной проблемы, с которой столкнулось человечество. А вот уже практическая реализация данного проекта зависит прежде всего от реального политического курса, от социально-политических условий, от основополагающих целей данного государства или политической партии.

Осознание первенства социально-политических факторов при решении глобальных проблем способствовало тому, что глобалистика во многих странах стала не только специальной отраслью научного знания, но и важным направлением государственной политики. И в современных условиях можно даже говорить о глобальном моделировании развития, как неотъемлемой части политики всех государств. Конкретное руководство в данной сфере осуществляют специально созданные министерства, государственные комитеты или другие специальные органы, занимающиеся этими вопросами. Глобалистская политика, проводимая в обществе, направлена на преодоление возникающих проблем глобального характера и является важной неотъемлемой составной частью общей политической деятельности государства. Она формируется и складывается с учетом конкретных социально-политических особенностей и остроты глобальных проблем в обществе, в каждом отдельном государстве. Именно поэтому она является либо выражением интересов господствующего класса, либо представляет собой определенное соглашение, достигнутое противоборствующими сторонами.

Однако главное значение для выяснения сущности проводимой политики того или иного государства имеют не провозглашенные лозунги, а ее практическая реализация, где и возникают основные сложности. Даже достигнув соглашения по основным ее целям и задачам, различные политические силы на практике далеко не всегда стремятся к их реализации. Наиболее ярко и отчетливо связь политики и глобальных проблем прослеживается на примере решения проблем войны и мира. Вполне достаточно отметить тот существенный момент, что решение проблемы войны и мира в современных условиях невозможно никакими другими средствами, кроме политических. Особую опасность на сегодняшний день представляет широко используемая западными политиками и идеологами так называемая концепция "ядерного мира". Ее сторонники, отвергая ядерную войну, стремятся тем не менее приписать гонке вооружений роль стабилизирующего фактора в международных отношениях. Они пытаются доказать, что сохранение мира можно обеспечить посредством взаимного "устрашения" ядерных держав лишь на основе "равновесия страха" между ними. Политические аспекты разработки данной концепции вполне очевидны – любыми способами оправдать непрекращающуюся гонку вооружений. Однако только полный отказ от войны как средства решения международных конфликтов может обеспечить политическую стабильность в мире.

Довольно четко связь политики с глобальными проблемами просматривается и на примере решения экологических проблем, при осуществлении экологической политики государства. Причем в данном случае эта взаимосвязь выступает в довольно оригинальных формах. Это и безнаказанное нарушение крупными монополиями природоохранного законодательства, невыполнение ими

государственных программ и стандартов. Существенно влияют на формирование экологической политики государства "группы давления" прежде всего крупного капитала. Введение государственного "экологического налога" и "экологических надбавок" на цены представляют собой практическую реализацию тезиса о "равной ответственности" за экологические бедствия. Претворение в жизнь экологической политики государства характеризуется еще одной особенностью: стремлением скрыть истинные масштабы экологических бедствий в собственных странах.

Выход на политическую арену сначала экологического движения, а затем формирование экологических партий означал новый этап в формировании экологической политики. Использование лозунгов необходимости защиты природы в предвыборных кампаниях, проведение "экологических" демонстраций и митингов – все это свидетельствует о включении экологических проблем в политических процесс.

В международной политике эта взаимосвязь проявляется в осуществлении "экологического" неокOLONиализма, введении "экологических" стандартов на импорт; "экспорте" экологических проблем.

В современных условиях вполне обоснованно можно говорить о тесной взаимосвязи политики с субглобальными проблемами социокультурного, гуманитарного ряда. Это проблемы, от решения которых на сегодняшний день не зависит выживание человечества. Они скорее определяют "качество жизни" общества. Проблемы образования, культуры, национально-этнические проблемы, проблемы развития средств массовой коммуникации во многом зависят от политического курса страны. Проблема гарантий прав человека, прежде всего права на жизнь, с неизбежностью предполагает в первую очередь политическое решение на государственном и международном уровнях.

Общечеловеческие аспекты глобальных проблем предопределили их тесную связь с международной политикой. Дальнейшее углубление проблем привело к тому, что в последние годы практически все страны подошли к осознанию необходимости международного сотрудничества в деле их решения. Этому в немалой степени способствует и изменение политического климата в мире. Кроме того, широкое международное сотрудничество в деле решения глобальных проблем можно считать той основой, которая позволила бы, решая эти проблемы, значительно улучшить взаимоотношения различных стран в политической области. А отказ в одностороннем порядке от участия в сотрудничестве по решению глобальных проблем не меняет сущности этих проблем. Но такая политика способствует их дальнейшему обострению, что потребует в будущем значительно больших усилий всех государств.

Таким образом, для успешного преодоления всех глобальных проблем необходима продуманная, взвешенная политика всех государств по развитию международного сотрудничества и их активная деятельность по практической реализации всех намеченных мероприятий.

## ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

- Абсентеизм** - равнодушное отношение населения к политической жизни, уклонение от участия в ней. Концентрированное выражение получает в уклонении избирателей от участия в голосовании на выборах разного уровня.
- Авторитаризм** - неограниченная власть одного лица или группы лиц, не допускающих политическую оппозицию, сохраняющих автономию личности и общества во внешнеполитических сферах.
- Активистская культура** - тип культуры, характеризующейся ориентацией личности на политическую систему и на активное участие в политической жизни общества. Граждане не только подчиняются решениям власти, но и сами принимают участие в процессах выработки, принятия и выполнения этих решений.
- Активное избирательное право** - установленное законом право гражданина лично участвовать в выборах; это право избирать.
- Альтернативные движения** - новые общественные движения, стремящиеся найти оригинальные решения актуальных проблем, отличные от подходов, предлагаемых традиционными социальными организациями (партиями и профсоюзами). Возникли в Западной Европе в 70-х годах XX века, затем в других странах, разнородны по социальному составу и проблематике. Многие альтернативисты - сторонники «третьего пути» развития, противопоставляемого как капитализму, так и социализму.
- Анархизм** - политическое течение, ставящее целью уничтожение государства и замену любых форм принудительной власти свободой и добровольной ассоциацией граждан. Сложился в 40-70-х годах XIX века в Западной Европе.
- Бюрократия** - система управления, осуществляемая с помощью аппарата власти, а также слой людей, связанных с этой системой.
- Власть** - особый вид общественных отношений, присущий всем этапам развития человечества. Власть - реальная способность тех или иных социальных сил или личности осуществлять свою волю по отношению к другим социальным силам и личности.
- Всеобщее избирательное право** - право всех взрослых граждан участвовать в избрании выборных государственных органов, за исключением лиц, признанных судом недееспособными, а также лиц, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы.
- Глобальные проблемы** - проблемы, возникающие в результате мощного развития производственных сил в условиях научно-технической революции, нарушающие баланс между обществом и природой, угрожающие разрушением человеческой цивилизации. Их решение возможно лишь при сочетании национальных усилий с деятельностью

<b>Государственная власть</b>	- эффективной системы международного сотрудничества. - высшая форма выражения политической власти, реализуемая посредством монопольного права издавать законы, обязательные для всего населения, управленческо-организационного и специального аппарата принуждения, а также особого слоя лиц - профессиональных управленцев.
<b>Государство</b>	- организация, система учреждений, обладающая верховной властью на определенной территории. Государство - основной институт политической системы общества.
<b>Гражданские инициативы</b>	- форма спонтанной коллективной самоорганизации граждан для взаимопомощи или защиты своих интересов от властей. Основаны на личных контактах, добровольности, занимаются проблемами жилья, транспорта, культуры, городского развития, воспитания, образования, экологии и т.д.
<b>Гражданские (личные) права</b>	- естественные, неотъемлемые права человека, призванные гарантировать индивидуальную автономию и свободу, защищать личность от произвола со стороны власти и других людей. К гражданским правам обычно относят право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, свободу передвижения и выбора места жительства, в том числе право покидать любое государство, включая собственное, и возвращаться в свою страну, право на справедливый суд.
<b>Гражданское общество</b>	- многообразие не опосредованных государством взаимоотношений свободных и равноправных индивидов в условиях рынка и демократической правовой государственности. Гражданское общество - продукт буржуазной эпохи, результат превращения индивидов из подданных государства в свободных граждан-собственников.
<b>Группы давления</b>	- организации самого разного типа (предпринимательские, профсоюзные, религиозные и др.), члены которых, не претендуя на высшую политическую власть, пытаются влиять на нее для обеспечения своих специфических интересов.
<b>Гуманизация политики</b>	- придание политике гуманистической направленности, т.е. ориентация на реализацию человеческих интересов и ценностей.
<b>Демократия</b>	- форма государственно-политического устройства общества, основанная на признании народа в качестве источника и субъекта власти.
<b>Двухпартийная система</b>	- существование среди множества партий двух партий, каждая из которых в состоянии завоевать большинство мест вРес парламенте и создать правительство, становясь правящей партией, а другая партия в этот период становится оппозиционной.
<b>Избирательная система</b>	- совокупность установленных законом правил, принципов и приемов, с помощью которых определяются результаты голосования.

<b>Избирательное право</b>	- система государственно-правовых норм, регулирующая условия и порядок проведения выборов в представительные учреждения и занятие выборных государственных должностей.
<b>Институционализация</b>	- превращение какого-либо политического явления или движения в организованное учреждение, упорядоченный процесс с определенной структурой отношений, иерархией власти, дисциплиной, правилами поведения.
<b>Кадровые партии</b>	- партии, объединяющие в своих рядах небольшое число профессиональных политиков и известных общественных деятелей и опирающиеся на финансовую поддержку состоятельных слоев общества.
<b>Контрреволюция</b>	- политическое движение, руководимое отстраненными от власти группами, их представителями или людьми, порвавшими с революцией, целью которого является свержение новой элиты, для чего обычно используется вооруженное насилие.
<b>Консерватизм</b>	- социально-политическое течение, ориентированное на защиту традиционных устоев общественной жизни, неизменных ценностей, отрицание революционных изменений, недоверие к народным движениям. Сформировалось после Великой французской революции как итог критической оценки ее опыта и результатов.
<b>Конфедерация</b>	- постоянный союз самостоятельных государств для осуществления конкретных совместных целей. Конфедерации характеризуются неустойчивостью и обычно либо эволюционируют в федерацию, либо распадаются.
<b>Культ личности</b>	- единовластие тоталитарного типа, крайняя, максимально завышенная оценка функции и роли политического лидера в истории, его возвеличивание и даже обожествление.
<b>Культурные права</b>	- права, призванные гарантировать духовное развитие человека. Они включают право на образование, доступ к культурным ценностям, свободу художественного и технического творчества и др.
<b>Легитимность</b>	- принятие населением власти, признание ее права управлять, согласие большинства подчиняться этой власти. Легитимность связана с верой большинства граждан в то, что существующий порядок является наилучшим, с консенсусом общества по основным политическим ценностям.
<b>Либерализм</b>	- в широком значении - это интеллектуальная и нравственная установка на признание политических и экономических прав индивида в пределах, ограниченных законом. В этом значении либерализм стал доминирующим типом политической культуры Запада. В более узком значении - идеология и политика либеральных партий, ориентированных на рынок,

	свободную конкуренцию при минимально необходимой регулирующей роли государства. Сложился в эпоху революций XVII-XVIII вв.
<b>Лидер</b>	- лицо, способное воздействовать на других в целях совместной деятельности, направленной на удовлетворение интересов данного сообщества.
<b>Лоббизм</b>	- осуществление закулисной парламентской деятельности, в ходе которой влиятельные дельцы и политики-лоббисты стремятся оказать нажим на законодателей с целью отстоять выгодный определенным группам законопроект. В США с 1946 г. лоббизм регистрируется и находится под финансовым контролем.
<b>Мажоритарная система</b>	- вид избирательной системы, в основе которой лежит принцип большинства при определении результатов голосования. Избранным считается кандидат, получивший установленное большинство голосов избирателей.
<b>Массовые партии</b>	- организованные и дисциплинированные образования, с установленным членством, ориентирующиеся на привлечение большого числа членов с целью обеспечения финансовой поддержки своей деятельности посредством членских взносов.
<b>Международное сотрудничество</b>	- определенное направление и уровень развития международных отношений. Характеризуется регулярным развитием международных связей в различных областях и понимается как альтернатива конфронтации, как укрепление взаимопонимания и доверия между государствами и народами.
<b>Международные отношения</b>	- совокупность политических, экономических, дипломатических, военных, культурных, научно-технических связей и взаимоотношений между народами, государствами и объединениями государств.
<b>Методы политики</b>	- способы воздействия средств политики. Принято выделять убеждение и принуждение, насильственный и ненасильственный методы. В зависимости от отношения к существующему социально-политическому строю методы делятся на революционные, реформистские и консервативные.
<b>Методы политических исследований</b>	- приемы, способы изучения политики, включающие два уровня: теоретический и прикладной. К фундаментальным методам относятся нормативный, системный, социологический, сравнительный, бихевиористский и др., при эмпирических исследованиях используются наблюдение, изучение документов, опрос, игровые методы и др.
<b>Мировая политика</b>	- деятельность государств и других субъектов политики на международной арене.
<b>Многопартийная система</b>	модель партийной системы, в которой более двух партий имеют достаточно сильное влияние, чтобы в результате выборов получить парламентское представительство и

<b>Монархия</b>	<p>участвовать в формировании правительства.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- форма правления, при которой верховная власть сосредоточена в руках одного главы государства - монарха и передается по наследству. Различаются абсолютные и конституционные монархии.</li> </ul>
<b>Насилие</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- преднамеренное действие, направленное на уничтожение человека (других живых существ) или нанесение ему ущерба и осуществляемое вопреки его воле. Насилие - один из источников власти, оно может быть физическим, экономическим, психологическим и др.</li> </ul>
<b>национализм</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- идеология, психология, социальная практика, мировоззрение и политика подчинения одних наций другим, проповедь национальной исключительности и превосходства, разжигания вражды, недоверия и конфликтов. Национализм выражает политические требования граждан, чьи интересы в повышении своего социального статуса связываются с национальной принадлежностью.</li> </ul>
<b>Национальная безопасность</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- защищенность от внешних и внутренних угроз, устойчивость к неблагоприятным условиям существования и развития личности и общества. В национальной безопасности выделяют три уровня безопасности: личности, общества и государства.</li> </ul>
<b>Национальные интересы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- осознание и отражение в политике государства его коренных потребностей.</li> </ul>
<b>Ненасилие в политике</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- концепция, признающая необходимость, целесообразность и оправданность отказа от использования силы, насилия при решении каких бы то ни было политических и социальных проблем, ставящая в основу политической деятельности принципы гуманизма и требования общечеловеческой морали и нравственности.</li> </ul>
<b>Общественная организация</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- объединение граждан, имеющее внутреннюю организационную структуру снизу доверху, фиксированное индивидуальное или коллективное членство.</li> </ul>
<b>Общественное движение</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- совместная деятельность граждан, преследующих определенные общественные цели, но не имеющие завершенной организационной структуры и фиксированного членства.</li> </ul>
<b>Однопартийная система</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- законодательное закрепление за одной из разрешенных партий формального статуса правящей. На деле такая партия является частью государственного аппарата.</li> </ul>
<b>Охлократия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- власть толпы, не способной к управлению, взвешенным решениям, учитывающим общее благо: 1) ситуация мятежей, погромов, уличных беспорядков, в которых толпа выступает хозяином положения; 2) власть общественно-политических групп, апеллирующих к популистским настроениям масс.</li> </ul>
<b>Парламентская</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- республиканская форма правления, в которой, согласно</li> </ul>

<b>республика</b>	Конституции, верховная власть принадлежит парламенту. Правительство формируется на парламентской основе и ответственно перед парламентом.
<b>Парламентские партии</b>	- партии, ориентирующиеся на парламентскую работу, на функционирование в рамках парламентаризма, то есть самого парламента, а также местных, коммунальных, региональных и других правительственных органов.
<b>Партийная система</b>	- устойчивые связи и отношения партий друг с другом, а также с государством и иными институтами власти.
<b>Пассивное избирательное право</b>	- установленное законом право гражданина выступать на выборах в качестве кандидата в представительные органы или на выборную должность; это право быть избранным.
<b>Патриархальная политическая культура</b>	- тип культуры, для которого характерно отсутствие интереса граждан к политической жизни, к центральной власти. Политические интересы людей не выходят за рамки своей общины, деревни, местности.
<b>Подданническая культура</b>	- тип культуры, отличающийся сильной ориентацией граждан на политические институты, но низким уровнем их активности. От центральной власти подданные ожидают либо приказов, либо благ.
<b>Политика</b>	- организационная и регулятивно-контрольная сфера общества, направляющая жизнь, деятельность, отношения людей, общественных групп, классов, наций, народов и стран.
<b>Политическая власть</b>	- реальная способность тех или иных социальных субъектов подчинить своей воле деятельность других социальных субъектов с помощью государственно-правовых и иных средств. Это способность и возможность общественных сил приводить свою волю в политике в соответствии со своими потребностями и интересами.
<b>Политическое воспитание</b>	- процесс систематического и целенаправленного воздействия на политическое сознание и поведение населения, включающий формирование сознания и самосознания отдельной личности, группового политического сознания и общественного сознания в целом.
<b>Политическое господство</b>	- структурирование в обществе отношений командования и подчинения, организационное и законодательное оформление факта разделения управленческого труда и связанных с ним привилегий - с одной стороны, и исполнительной деятельности - с другой. Господство - это политический порядок, при котором одни командуют, в другие подчиняются, хотя первые могут находиться под демократическим контролем вторых.
<b>Политическая деятельность</b>	- сознательное и добровольное вмешательство отдельного человека или группы в отношении власти и подчинения данной системы с целью приспособления ее к своим интересам, идеалам и ценностям.
<b>Политическая</b>	- совокупность духовных, чувственных, эмоциональных и

<b>жизнь</b>	практических предметных форм политического бытия человека и общества, которая характеризует их отношение к политике и участие в ней.
<b>Политическая идеология</b>	- форма политического сознания, определенная доктрина, оправдывающая притязания той или иной группы лиц на власть и добивающаяся подчинения общественного мнения собственным идеям. Политическая идеология - это разновидность группового сознания.
<b>Политический институт</b>	- обозначение двух классов политических и социальных явлений: 1) политические учреждения с организованной структурой, централизованным управлением, исполнительным аппаратом (правительство, парламент, городской совет и др.); 2) формы и сущность политических функций, типов управления (институт президентства, представительства и др.).
<b>Политическая интеграция</b>	- сплочение, слияние общественных, государственных структур в рамках государства или в более широкую межгосударственную общность. Межгосударственная политическая интеграция происходит путем создания новых институтов власти с передачей им части суверенных прав национальных политических органов.
<b>Политическая культура</b>	- исторически сложившиеся, относительно устойчивые политические представления, убеждения, ориентации, а также обусловленные ими модели и нормы политического поведения людей.
<b>Политическое лидерство</b>	- постоянное приоритетное и легитимное влияние одного или нескольких лиц, занимающих властные позиции, на все общество, организацию или группу.
<b>Политические отношения</b>	- взаимодействие субъектов политики и власти, при котором происходит их объединение или разобщение, обмен информацией, знаниями, влиянием, передача волевых побуждений от одного субъекта другому.
<b>Политическая партия</b>	- организованная группа единомышленников, представляющая интересы части народа и ставящая своей целью их реализацию путем завоевания государственной власти или участия в ее осуществлении.
<b>Политический переворот</b>	- изменение отношений внутри самой власти, персональные изменения в центре, принимающем политические решения, путем использования непосредственного политического насилия.
<b>Политические права</b>	- основа конституционно-правового статуса гражданина государства, определяющая возможности его участия в управлении государством и в общественной жизни. К ним относятся право человека на гражданство, избирательные права, свобода союзов и ассоциаций, демонстраций и собраний, свобода слова, мнений, совести и др.
<b>Политический процесс</b>	- реальное взаимодействие субъектов политики, совокупность их действий по осуществлению своих специфических функций в сфере власти. Политический процесс - это технология осуществления власти.

<b>Политическая психология</b>	- практическое сознание субъектов политики, формирующее непосредственные мотивы их политического поведения. Главное содержание психологии составляют политические эмоции и чувства.
<b>Политический режим</b>	- характер и способы взаимоотношения власти, общества (народа) и личности (граждан). Различаются демократические, авторитарные, тоталитарные режимы.
<b>Политическая система</b>	- совокупность государственных и негосударственных общественных институтов, социальных и правовых норм, посредством которых реализуются политико-властные отношения. Это механизм формирования и функционирования власти в обществе, включающий государство, политические партии, ассоциации, объединения, группы индивидов, их взаимоотношения, политическое сознание и культуру, политические нормы.
<b>Политическое сознание</b>	- восприятие субъектом той части окружающей его действительности, которая связана с политикой и в которую включен он сам, а также связанные с ней действия и состояния.
<b>Политическая социализация</b>	- процесс включения индивида в политическую систему. Это процесс усвоения социально-политических знаний, норм, традиций, стандартов поведения, ценностей культуры, формирования качеств и свойств, позволяющих человеку адаптироваться в данной политической системе и выполнять там определенные функции.
<b>Политическое участие</b>	- средство выражения и достижения интересов людей. Это участие масс в формировании элиты, в признании ее легитимности, в формулировании проводимой ею политики и в контроле за ее осуществлением. Это вовлечение индивидов, групп в политико-властные отношения.
<b>Политическая элита</b>	- понятие, отражающее особую роль верхушки господствующего класса, которая непосредственно осуществляет политическое руководство обществом, стоит у руля государственного управления.
<b>Права человека</b>	- принципы, нормы взаимоотношений между людьми и государством, обеспечивающие индивиду возможность действовать по своему усмотрению (эту часть прав обычно называют свободами) или получать определенные блага (это собственно права). Изложены во Всеобщей Декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года.
<b>Правовое государство</b>	- тип государства, воплощающий принципы конституционализма, ограниченный в своих действиях правом, защищающим свободу, безопасность и достоинство личности и подчиняющим власть воле суверенного народа. В основу правового государства заложено равенство власти, гражданина, общества и права, их правовое равенство перед законом.

<b>Представительная демократия</b>	- опосредованное участие граждан в принятии решений, в выборе ими своих представителей в органы власти, призванных выражать их интересы, принимать законы и отдавать распоряжения.
<b>Принятие решений</b>	- процесс рационального выбора политических целей в сложных ситуациях. Это технологическое преобразование политической власти в управлении социальными процессами.
<b>Президентская республика</b>	- республиканская форма правления, в которой, согласно Конституции, верховная власть принадлежит президенту. Президент одновременно выступает и главой государства, и главой правительства.
<b>Пропорциональная система</b>	- вид избирательной системы, основанной на принципе пропорциональности между поданными за партию голосами избирателей и полученными ею мандатами. Избиратель голосует не за индивидуальных кандидатов, а за партийные списки.
<b>Прямая демократия</b>	- непосредственное участие граждан в подготовке, обсуждении, принятии политических решений и в контроле за их осуществлением. Возможна в небольших коллективах, общинах, на уровне местного самоуправления.
<b>Разделение властей</b>	- механизм функционирования всех видов политической и неполитической власти, предполагающий разделение единой власти на несколько независимых, но взаимосвязанных властей, которые могли бы сотрудничать и контролировать друг друга.
<b>Рационально-правовая легитимность</b>	- способ властвования, основанный на рационально понятом интересе, который побуждает людей подчиняться решениям правительства. Граждане подчиняются не личности руководителя, а законам, в рамках которых избираются и действуют представители власти.
<b>Революция</b>	- преобразование всего существующего общественного порядка, построение новой социальной системы, основанной на других принципах легитимности.
<b>Республика</b>	- форма правления, при которой суверенные права на власть принадлежат либо всем дееспособным гражданам, либо большинству их. От имени граждан (народа) управление осуществляется представительными органами, избираемыми прямым или косвенным волеизъявлением.
<b>Ресурсы власти</b>	- средства, использование которых обеспечивает влияние на объект власти в соответствии с целями субъекта. Распространено деление ресурсов на экономические, социальные, политико-силовые, культурно-информационные.
<b>Реформы</b>	- изменение какой-либо существенной стороны жизни общества при сохранении основ его экономического и государственного строя. Реформы - это частичные изменения, уступки, имеющие профилактический характер.

<b>Социал-демократическая идеология</b>	- доктрина постепенного реформирования буржуазного общества на основе утверждения демократии во всех сферах жизни - политической, экономической, социальной и международной. Основные ценности демократического социализма - свобода, равенство, социальная справедливость и солидарность. Социал-демократические партии возникли в конце XIX- начале XX века.
<b>Социализм</b>	- социально-политическая доктрина, утверждающая принципы социального равенства, справедливости, коллективизма, общественной собственности на средства производства. Существуют различные социалистические концепции и подходы к пониманию социализма.
<b>Социальное государство</b>	- понятие, обозначающее способность государства осуществлять современную социальную политику: заботиться о трудоустройстве населения, правах человека, социальной справедливости и т.п.
<b>Социальные права</b>	- права, призванные обеспечить материальные условия свободы и достойную жизнь каждому человеку. Это права на социальное обеспечение, жилище, труд, охрану здоровья. Образование и др.
<b>Средства политики</b>	- инструменты, орудия практического осуществления целей, превращения идеальных мотивов в реальные действия. Это совокупность возможностей осуществлять политику и власть.
<b>Стратегия в политике</b>	- система крупномасштабных решений и намеченных направлений деятельности, реализация которых призвана достичь основных целей, которые ставят перед собой на исторически определенный срок государственные институты, партии, общественно-политические организации и другие субъекты политики. В идеальном варианте стратегия - научная теория достижения одной из основных политических целей.
<b>Строго централизованные партии</b>	- идеологически ориентированные, высокоорганизованные, со строгой дисциплиной, жесткой иерархией, почитанием политических вождей партии.
<b>Субъекты политики</b>	- индивиды и социальные группы, а также организации, принимающие непосредственное участие в политической деятельности.
<b>Суверенитет</b>	- независимое от каких-либо сил, обстоятельств и лиц верховенство. Суверенитет государства предполагает во внутренней жизни верховенство правительства и формируемых им административных структур, а во внешнеполитических делах - признание международным сообществом права данного правительства на юридически равных основаниях вступать во взаимоотношения с другими правительствами.

<b>Тактика в политике</b>	- совокупность приемов и форм политической деятельности, направленных на достижение того или иного этапа стратегии, употребляемых в соответствии с конкретными ситуациями, возникающими при реализации стратегии.
<b>Тоталитаризм</b>	- государственный строй, осуществляющий полный контроль над всеми сферами общественной жизни. Классические формы тоталитаризма - коммунизм советского типа, итальянский фашизм, немецкий национал-социализм.
<b>Традиционная легитимность</b>	- способ властвования, основанный на обычаях, традициях, вере в священный характер существующего порядка. Традиционная легитимность характерна для монархий.
<b>Унитарное государство</b>	- форма территориального устройства государства, представляющего собой единую, политически однородную организацию, состоящую из административно-территориальных единиц, не обладающих собственной государственностью. Оно имеет единую конституцию и гражданство.
<b>Фашизм</b>	- правозкстремистское политическое движение и идеология, сформировавшиеся в Италии, Германии и Испании в 20-30 годы XX века и служившие популистским средством выхода этих стран из послевоенного кризиса.
<b>Федерация</b>	- устойчивый союз государств, самостоятельных в пределах распределенных между ними и центром компетенций, имеющих собственные законодательные, исполнительные и судебные органы, конституцию, а часто и двойное гражданство. Члены федерации не обладают индивидуальным суверенитетом и правом одностороннего выхода из союзного государства.
<b>Харизматическая легитимность</b>	- способ властвования, основанный на вере в исключительные качества, чудесный дар, т.е. харизму руководителя, базирующийся на эмоциональном, личностном отношении вождя и массы.
<b>Цели политики</b>	- выработанный человеческим мышлением идеальный результат, ради которого осуществляется политическая деятельность.
<b>Экономические права</b>	- права, связанные с обеспечением свободного распоряжения индивидами предметами потребления, условиями производства и рабочей силой. Важнейшие из них - право частной собственности, предпринимательства и свободного распоряжения рабочей силой.
<b>Электорат</b>	- совокупность граждан, обладающих по закону правом голоса.
<b>Элита</b>	- центральное понятие элитарных теорий, утверждающих, что необходимыми составными частями любой социальной структуры является высший, привилегированный слой, осуществляющий функции управления, развития науки и культуры, и остальная

**Эффективность  
власти**

масса населения, выполняющая нетворческие функции.  
Элита - творческое меньшинство, занимающее ведущее положение в политической, экономической, культурной жизни.

- результативность власти, степень выполнения ею своих функций в обществе, реализация ожиданий граждан и прежде всего наиболее влиятельных слоев - элиты.

## ЛИТЕРАТУРА

### РАЗДЕЛ 1. Теория и методология политической науки

Основная:

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48с.
2. Антанович, Н. А. Методология политической науки: Пособие для студентов / Н. А. Антанович. – Мн.: БГУ, 2001.
3. Бондарь, П.И. Политология: учеб.- метод. комплекс / П.И. Бондарь, Ю.П. Бондарь. – Минск: Аверсэв, 2003. – 463 с.
4. Боришполец, К.П. Методы политических исследований: Учебное пособие для студентов вузов / К. П. Боришполец. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 221 с.
5. Мельник, В.А. Политология: Учеб. – Мн.: Выш. шк., 2008. – 6-е изд., перераб. и доп. – 523 с.
6. Мельник, В.А. Современный словарь по политологии. – Мн.: Книжный Дом, 2004. – 640 с.
7. Политология: хрестоматия / Сост. проф. М.А.Василик, доц. М.С.Вершинин. М.: Гардарики, 1999. – 843 с.
8. Решетников, С.В. Политология / Н.П. Денисюк, С.В. Решетников и др; под ред. С.В.Решетникова. – Мн.: НТООО ТетраСистемс, 2005. – 432 с.
9. Соловьев, А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии / А.И. Соловьев. – М., 2003.

Дополнительная:

1. Алексеева, Т.А. Современные политические теории / Т.А. Алексеева. – М., 2000.
2. Алмонд, Г. Политическая наука: история дисциплины / Г. Алмонд // Полис. 1997. – № 6. – С. 174-184.
3. Василевич, Г.А. Органы государственной власти в Республике Беларусь (конституционно- правовой статус). Учебное пособие / Г.А. Василевич. – Мн., 1999.
4. Ватыль, В.Н. Государство как гарант человеческой свободы. (Интерпретация русской формы раннего политического либерализма). – Гродно: ГрГУ, 2001. – 302 с.
5. Вебер, М. Объективность социально-научного и социально-политического познания. / Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.
6. Власть силы, сила власти: Сб. науч. тр. – М.: Юристъ, 1996. –135 с.
7. Даль, Р. О демократии / Р. Даль. – М.:Аспект-Пресс, 2000. – 203 с.
8. Дегтярев, А. А. Основы политической теории / А. А. Дегтярев, М.: Высш. шк., 1998.239 с.
9. Истон, Д. Новая революция в политической науке / Д. Истон // социально-

- политический журнал. – 1993. – № 8. – С. 115-128.
10. Крадин, Н.Н. Политическая антропология: Учебное пособие. – М.: «Ладомир», 2001. – 213 с.
  11. Мангейм, Дж.Б. Политология. Методы исследования / Дж. Б. Мангейм, Р.К. Рич. – М., 1997.
  12. Основы идеологии белорусского государства: учебное пособие / Г.А. Василевич [и др.]; под общ. ред. Г.А. Василевича, Я.С. Яскевич. – Мн.: РИВШ, 2004.
  13. Халипов, В.Ф. Кратология как система наук о власти / В.Ф. Халипов. – М.: Республика, 1999. – 303 с.
  14. Эндрейн, Ч. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования / Ч. Эндрейн / пер с. англ. М.: Изд. дом «ИНФА-М», Изд. «Весь Мир», 2000. – 320 с. 16. 2000. 320 с.

## **РАЗДЕЛ 2. Политические институты в Республике Беларусь**

Основная:

1. Конституция Республики Беларусь 1994г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. и 17 октября 2004г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48с.
2. За сильную процветающую Беларусь. Материалы Второго Всебелорусского народного собрания 18 мая 2001г. Мн. Беларусь, 2001.
3. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко Национальному собранию Республики Беларусь. Мн., 2003.
4. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко Национальному собранию Республики Беларусь и белорусскому народу. Мн., 2004.
5. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь. Мн., 2005.
6. Государство для народа: Документы и материалы третьего Всебелорусского народного собрания 2-3 марта 2006г. / редкол.: А.Н.Рубинов и др. Мн.: Беларусь, 2006. 463с.
7. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь: Независимая Беларусь - наш достойный и надежный дом. Мн., 2007.
8. Василевич, Г.А. Органы государственной власти в Республике Беларусь (конституционно- правовой статус). Учебное пособие / Г.А. Василевич. – Мн., 1999.
9. Ильин, В. В. Политология: Учебник для вузов / В.В. Ильин. – М.: Книжный дом «Университет», 2001. – 716с.
10. Решетников, С.В. Политология / Н.П. Денисюк, С.В. Решетников и др; под ред. С.В.Решетникова. – Мн.: НТООО ТетраСистемс, 2005. –432 с.

Дополнительная:

1. Вельский, К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении: (Политологические аспекты): учебное пособие / К.С. Вельский. – М., 1990. – 167 с.
2. Дробязко, С.Г. Социальное правовое государство и государство вообще: (К вопросу об определении) / С.Г. Дробязко // Вестн. Белорус, ун-та. – Сер. 3. Гісторыя, філасофія, паліталогія, сацыялогія, эканоміка, права. –1996. – № 2. – С.45-48.
3. Дугин, А.Г. Философия политики. - М.: Арктогея, 2004. – 616 с.
4. Мельник, В.А. Беларуская идея и национальная государственность. – Мн., 2003.
5. Местное самоуправление: проблемы и решения: Материалы междунар. симпозиума. – Москва, 1995.. М.: ИНИОН, 1996. – 291 с.
6. Соловей, Т.Г. Политические партии и партийные системы: учебно-методическое пособие / Т.Г. Соловей. – Мн.: Минский государственный медицинский университет, 2003. – 60 с.
7. Становление многопартийности в Восточной Европе в 1990-е годы. М.: ИНИОН, 1996. – 218с.

Интернет-источники:

1. <http://www.president.gov.by/> Официальный сайт Президента Республики Беларусь
2. <http://www.government.by/> Правительство Республики Беларусь
3. <http://www.nlb.by/> Национальная библиотека Республики Беларусь
4. <http://www.ncpi.gov.by/> Национальный центр правовой информации Республики Беларусь

### **РАЗДЕЛ 3. Политические процессы в Республике Беларусь и современном мире**

Основная:

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. и 17 октября 2004г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48с.
2. Государство для народа: Документы и материалы третьего Всебелорусского народного собрания 2-3марта 2006г. / редкол.: А.Н.Рубинов и др. Мн.: Беларусь, 2006. – 463с.
3. Избирательный кодекс Республики Беларусь. – Мн., 2000.
4. Данилов, А.Н. Переходное общество: Проблемы системной трансформации / А.Н. Данилов. – Мн.: Універсітэцкае, 1997. – 413 с.
5. Доган, М. Сравнительная политическая социология / М. Доган. – М., 1994.

6. Основы идеологии белорусского государства: Учебное пособие для вузов / под ред. С.Н.Князева, С.В.Решетникова. – Мн., 2004.
7. Решетников, С.В. Политология / Н.П. Денисюк, С.В. Решетников и др; под ред. С.В.Решетникова. – Мн.: НТООО ТетраСистемс, 2005. –432 с.

Дополнительная:

1. Бреннингмейер, О. Предотвращение этнических конфликтов / О. Бреннингмейер // МЭМО. – 2000. – №3.
2. Володин, А.Г. Гражданское общество и модернизация в России (Истоки и современная проблематика) / А.Г. Володин // Полис. – 2000. – №3.
3. Гаман – Голутвина, О.В. Политическая элита - определение основных понятий / О.В. Гаман – Голутвина // Полис. – 2000. – №3.
4. Грейшак С.Е. Региональное политическое лидерство в современной России: институциональный аспект / С.Е. Грейшак // Общественные науки и современность. – 2000. – № 1.
5. Григоров, С.Г. Преодоление заданности (Размышления о консерватизме) / С.Г. Григоров // Полис. – 2000. – №3.
6. Здравомыслов, А.Г. Власть и общество в России: кризис 90-х годов А.Г. Здравомыслов // Общественные науки и современность. – 2000. –№6.
7. Земляков, Л.Е. Технологии избирательных кампаний в политическом управлении / Л.Е. Земляков, И.А. Карпухина / Научные труды Академии управления при Президенте РБ. – Выпуск 7. – Мн., 2006. – С. 171-182.
8. Кузьмина, А. Идеологическая компонента современного российского политического процесса и концепция справедливого общества Дж.Роулса / А. Кузьмина // Власть. – М, 1996. – № 8. – С.40-43.
9. Почепцов, Г.Г. Коммуникативные технологии двадцатого века / Г.Г. Почепцов. – М., 2000.
10. Резникова, О. Модернизация России и взаимодействие в СНГ / О. Резникова // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – №3.
11. Решетников, С.В. Теория процесса принятия управленческих решений / С.В. Решетников. – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь. – 2003.
12. Шелекасова Н.П. Бессознательные аспекты имиджа политического лидера / Н.П. Шелекасова // Полис. – 2000. – №4.

Интернет-источники:

1. <http://www.president.gov.by/> – Официальный сайт Президента Республики Беларусь
2. <http://www.government.by/> – Правительство Республики Беларусь
3. <http://rec.gov.by/> – Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов
4. <http://www.president.gov/Minstat/> - Министерство статистики Беларуси
5. <http://www.mfa.gov.by> – Министерство иностранных дел

#### **РАЗДЕЛ 4. Государственная политика и управление в Республике Беларусь**

##### Основная:

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. и 17 октября 2004г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48с.
2. Государство для народа: Документы и материалы третьего Всебелорусского народного собрания 2-3 марта 2006г. / редкол.: А.Н.Рубинов и др. – Мн.: Беларусь, 2006. – 463с.
3. Антонова, Н. Б., Захарова, Л. М., Вечер Л. С. Теория и методология государственного управления /Н. Б. Антонова, Л. М. Захарова, Мн.: Редакционно-издательский центр Академии управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. 194с.
4. Герменчук, В.В. Подготовка государственных служащих в зарубежных странах В.В. Герменчук. – Мн., 2005.
5. Государственное управление: основы теории и организации /под ред. В.А. Кобзаненко. – М., 2002.
6. Граждан, В.Д. Теория управления / В.Д. Граждан. – М., 2005.
7. Князев, С. Н. Управление: искусство, наука, практика / С.Н. Князев. – Мн.: Армита-Маркетинг, Менеджмент, 2002. – 512с.
8. Пушкарева, Г.В. Политический менеджмент: уч. Пособие / Г.В. Пушкарева. – М.: Дело, 2002. – 236 с.
9. Решетников, С.В. Системный подход как методология анализа публичной политики/ С.В. Решетников, Н.А. Антанович. Мн.: ИСПИ, 2000. –108 с.
10. Соловьев, А.И. Принятие государственных решений: учебное пособие / А.И. Соловьев. - М.: КНОРУС, 2006. –344с.

##### Дополнительная:

1. Бутромеев, В.П. Символ власти: Иллюстрированный энциклопедический справочник / В.П. Бутромеев, В.В. Бутромеев, Н.В. Бутромеева. - М.: БЕЛЫЙ ГОРОД, 2007. – 576 с.
2. Гречнева, Е.Ф. Общественная политика в системе государственного управления / Е.Ф. Гречнева, Б.Я. Мигас. – Мн.: МГЛУ, 2004. –128 с.
3. Земляков, Л.Е. Религиозные процессы в Беларуси, проблемы государственно-правового регулирования / Л.Е. Земляков. -Мн., РИВШ БГУ. – 2001. –208 с.
4. Земляков, Л.Е. Рэспубліка Беларусь як свецкая дзяржава: палітыка-прававыя аспекты / Л.Е. Земляков. // Проблемы управления. – 2006. –№ 3.
5. Земляков, Л.Е. Технологии избирательных кампаний в политическом управлении / Л.Е. Земляков, И.А. Карпухина. / Научные труды Академии

- управления при Президенте РБ, Выпуск 7. – Мн., 2006. – С. 171-182.
6. Крамник, А.Н. Административное право и государственное управление в Республике Беларусь / А.Н. Крамник. Мн.: Амалфея, 2001.
  7. Основы современного социального управления / под ред. В.Н.Иванова. –М., 2000.
  8. Пикулькин, А.В. Система государственного управления / А.В. Пикулькин. М., 2000.
  9. Холостова Е.М. Социальная политика / Е.М. Холостова. – М., 2000.
  10. Шинкарев, В.В. Местное самоуправление: проблемы реформирования.: монография /В.В. Шинкарев. - Мн.: БГПУ, 2005. – 147с.

#### Интернет-источники:

1. <http://www.president.gov.by/> –Официальный сайт Президента Республики Беларусь
2. <http://www.government.by/> –Правительство Республики Беларусь
3. <http://www.nlb.by/> –Национальная библиотека Республики Беларусь
- 4- <http://www.ncpi.gov.by/> – Национальный центр правовой информации Республики Беларусь
- 5- <http://www.president.gov/Minstat/> – Министерство статистики Беларуси

## **РАЗДЕЛ 5. Международные политические отношения и геополитика**

#### Основная:

1. Конституция Республики Беларусь 1994г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. и 17 октября 2004г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48с.
2. За сильную процветающую Беларусь. Материалы Второго Всебелорусского народного собрания 18 мая 2001 г. Мн. Беларусь, 2001.
3. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко Национальному собранию Республики Беларусь. Мн., 2003.
4. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко Национальному собранию Республики Беларусь и белорусскому народу. Мн., 2004.
5. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь. Мн., 2005.
6. Государство для народа: Документы и материалы третьего Всебелорусского народного собрания 2-3марта 2006г. / редкол.: А.Н.Рубинов и др. Мн.: Беларусь, 2006. 463с.
7. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь: Независимая Беларусь - наш достойный и надежный дом. Мн., 2007.

8. Гайдукевич, Л. М. Геополитика / Л.М. Гайдукевич, В.В. Фрольцов, Л.М. Хухлындина. – Мн.:БГУ, 2002.
9. Лебедева, М.М. Мировая политика. Учебник для вузов / М.М. Лебедева. – М.:АспектПресс, 2003. – 351 с.
10. Малевич, Ю. И. Права человека в глобальном мире. – Мн.: АСТ, 2004.
11. Цыганков, П.А. Теория международных отношений / П.А. Цыганков.– М., 2002.
12. Челядинский, А.А. Теория международных отношений / А.А. Челядинский. Мн.: БГУ, 2004.

Дополнительная:

1. Алмонд, Г. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К.Стром, Р. Далтон. Пер. с англ. М.: АспектПресс, 2002. – 537 с.
2. Вшивцева, М.Н. Глобализация как явление и ее роль в современном политическом процессе / М.Н. Вшивцева. – Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 2004. – 176 с.
3. История международных отношений. Ч. 1 / под ред. А. В. Шарапо. – Мн.: БГУ, 2004.
4. Бек, У. Что такое глобализация? / У.Бек / Пер. с нем. – М., 2001.
5. Достанко, Е. А. Расширение Европы в 1990-е гг.: теория и практика /Е.А. Достанко. М., 2003.
6. Европейский Союз на пороге XXI в. Выбор стратегии развития / под ред. Ю.А.Борко и О.В, Буториной. – М., 2001.
7. Есин, Р.О. Европа регионов: от идеи к воплощению (основные аспекты) / Р.О. Есин. – Мн.: Кавалер, 2006. – 160 с.
8. Колосов, В.А. Геополитика и политическая география / Н.С. Мироненко. – М., 2001.
9. Круглова, Г.А. Социально-политические аспекты глобальных проблем современности и их место в христианстве / Г.А. Круглова. Мн., БГУ, 2004. – 134 с.
10. Мировая политика и международные отношения в 1990-е годы: Взгляды американских и французских исследователей / Под. ред. М.М, Лебедевой и П.А. Цыганкова. – М., 2001.
11. Моргентау, Г. Международная политика Г. Моргентау // Антология мировой политической мысли: В 5 т. М., 1997. Т. 2. – с. 501-507.
12. Розанов, А. А. Европейская безопасность и НАТО / А.А. Розанов. – Мн.: Завигар, 2002. 1 З.Розанов А.А. Военная политика США в начале XXI века. Мн.: БелФранс, 2006. –103 с.
13. Улахович, В.Е. Международные организации: Справочное пособие / В.Е. Улахович. М.: АСТ, Мн.: Харвест, 2005. 400 с.

14. Фукуяма, Ф. Конец истории? / Ф. Фукуяма // Вопросы философии. – 1990. – № 3. – с. 134-148.
15. Хантингтон, С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон // Полис. 1994. – № 1. – с.33-48.
16. Хрусталеv, М.А. Политология и политический анализ // Очерки теории и политического анализа международных отношений / М.А. Хрусталеv. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2002.

Интернет-источники:

1. <http://www.president.gov.by/> – Официальный сайт Президента Республики Беларусь
- 2- <http://www.government.by/> – Правительство Республики Беларусь
3. <http://www.mfa.gov.by/> – Министерство иностранных дел
4. <http://www.nlb.by/> – Национальная библиотека Республики Беларусь
5. <http://www.centis.bsu.by/> – Центр международных связей БГУ

