

Голосов Г.В.

Сравнительная политология: Учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. — 368 с. (Труды ф-та полит. наук и социологии; вып. 2).
ISBN 5-94380-010-7

Научный редактор — *Ю.Д. Шевченко*

*«При поддержке Института «Открытое общество»
(Фонд Сороса). Россия»*

В учебнике освещены происхождение и характер сравнительной политологии, теоретические средства политических исследований, а также основные сферы их применения: политическая культура и участие, заинтересованные группы, политические партии, выборы, исполнительная власть, парламенты и невыборные власти. Учебный материал богат иллюстрирован примерами из политической жизни различных стран и статистическими данными.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению и специальности «Политология», аспирантов, преподавателей и исследователей, а также для всех, кто интересуется проблемами политической жизни общества.

© Г. Голосов, 2001

© Издательство «Летний сад»,
обложка, 2001

ISBN 5-94380-010-7

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5	
Глава I		
ПРОИСХОЖДЕНИЕ И РАЗВИТИЕ		
СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТОЛОГИИ	9	
Происхождение современного политического анализа	10	
Бихевиоризм	14	
Возникновение сравнительной политологии	17	
Развитие и современное состояние сравнительной политологии	23	
Глава II		
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА СРАВНИТЕЛЬНЫХ		
ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ	35	
Базовые понятия политического анализа	35	
Кросснациональное сравнение	40	
Национальное государство	52	
Глава III		
ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ		63
Проблема классификации политических режимов	63	
Авторитарные режимы	68	
Модели демократии	92	
Глава IV		
ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И УЧАСТИЕ		100
Политическая культура и политическая социализация	101	
Гражданская культура	104	
Политические субкультуры	110	
Политическая культура элиты	113	
Идеология	117	
Политическое участие	123	
Глава V		
ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ ГРУППЫ		131
Классификация заинтересованных групп	132	
Каналы и источники влияния	137	
Неокорпоратизм	144	
Глава VI		
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ		150
Функции и классификация партий	151	
Классификация партийных систем	162	
Происхождение и развитие партийных систем	171	

Глава VII

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ	186
Избирательные системы большинства	189
Пропорциональные и смешанные избирательные системы	200
Электоральная инженерия и манипуляции избирательной системой	211

Глава VIII

ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ПОВЕДЕНИЕ	223
Теории экспрессивного поведения избирателей	223
Теории рационального поведения избирателей	235
Электоральная политика и институциональные влияния на поведение избирателей	243

Глава IX

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	254
Функции и разновидности исполнительной власти	254
Президентские системы	264
Парламентская система	281

Глава X

ПАРЛАМЕНТЫ	287
Классификация парламентов и их функции	289
Организационная структура парламентов	301
Политическая структура парламентов	306

Глава XI

НЕВЫБОРНЫЕ ВЛАСТИ	314
Бюрократия	314
Армия	326
Судебная власть	331
Средства массовой коммуникации и политика	334

ПОСЛЕСЛОВИЕ	339
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	342
УКАЗАТЕЛЬ СХЕМ И ТАБЛИЦ	352
УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН	354
УКАЗАТЕЛЬ СТРАН И СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	359

ПРЕДИСЛОВИЕ

Прошло пять лет с того момента, как в Издательство Новосибирского университета была представлена рукопись второго издания этого учебника. Нужно ли третье? Характерное явление последних лет — обильный, не иссякающий поток учебной литературы по политологии. Складывается впечатление, что российские политологи только тем и занимаются, что пишут учебники: ведь исследовательской литературы по проблемам современной российской политики (во всяком случае, в монографической форме) довольно мало, а та, которая есть, обычно написана и опубликована не по-русски. Само слово «политолог» в России гораздо чаще относят к профессиональным организаторам избирательных кампаний, политическим консультантам и журналистам, чем к представителям соответствующей академической дисциплины, довольно широко представленной в вузах. Изучать политику некому. Ученые заняты учебниками.

Такое положение дел, разумеется, не случайно. Учебники — это не только завершающий этап становления любой научной дисциплины, но в известной мере еще и начальный этап. Большая часть литературы по политическим наукам, изданной в Западной Европе и США в конце XIX–начале XX в., тоже предназначалась для преподавателей и студентов — ведь научного сообщества еще не существовало, и у исследовательских работ по политологии просто не было адресата. Именно учебники конституировали сообщество в том смысле, что основное «послание» каждого из них гласило: политическая наука — это то, о чем написано здесь; другая политическая наука — неправильная. Довольно высокий уровень концептуального и методологического новаторства характерен и для учебной литературы, тиражируемой сегодня в России. Возможно, некоторые из таких учебников действительно лягут в основу научных кружков или даже — как знать — целых исследовательских направлений локального значения. В предлагаемом вниманию читателя учебнике, начиная с первой его версии (1994 г.), я не преследовал широкомас-

штабных целей вроде создания новой науки или радикального реформирования имеющейся. Напротив, я исходил из признания того, что политическая наука уже существует, пусть не в России, а в окружающем ее мире. Хорошая или плохая, эта наука в нынешнем виде развивается уже несколько десятилетий, и основная задача учебника — просто информировать заинтересованного читателя о ее развитии и текущем состоянии. Эта цель не является ни амбициозной, ни оригинальной, и нельзя сказать, что она чужда некоторым из уже изданных учебников. Однако в лучшем случае в этих учебниках читателя информируют о состоянии науки десятилетней давности. Устарели и предыдущие издания настоящей работы — ведь политология не стоит на месте. Отсюда — желание внести в учебник изменения и дополнения, отражающие развитие науки, но при этом сохранить систематический характер изложения материала. Остановлюсь подробнее на основных отличиях настоящего издания от книги, увидевшей свет пять лет назад.

Основная часть изменений обусловлена необходимостью привести содержание учебника в большее соответствие с текущим состоянием исследовательской практики. Несколько расширен материал, характеризующий ведущие на современном этапе развития сравнительной политологии парадигмы — теорию рационального выбора и неoinституционализм. При описании политических режимов гораздо большее, чем раньше, внимание уделено проблемам демократизации. Дополнены главы, посвященные политической культуре и заинтересованным группам. Из главы «Политические партии и выборы» выделены самостоятельные главы об избирательных системах и электоральном поведении. Именно этим важным и бурно развивающимся в последние годы исследовательским направлениям в предыдущем издании учебника уделено непростительно мало места. Менее существенно изменились главы об исполнительной власти, парламентах и невыборных властях, но и там есть изменения. Расширен и обновлен статистический материал, иллюстрирующий отдельные положения учебника.

Как и в предыдущем издании, я счел возможным воздержаться от приведения библиографических справок в тексте. Помещенный в конце книги список литературы выполняет иную задачу. Дело в том, что при работе над учебником использовалось большое количество исследовательских работ. Ссылки на каждую из них непос-

редственно в тексте учебника сделали бы его неудобочитаемым. Но и полностью обойтись без справочно-библиографического аппарата было бы некорректно и, пожалуй, неэтично. В библиографическом списке перечислены те книги и статьи, которые упоминаются — а иногда даже цитируются — в учебнике. Понятно, что такой список не может претендовать на роль исчерпывающей библиографии по сравнительной политологии. Некоторые из включенных в него работ имеют к этой дисциплине лишь косвенное отношение. И наоборот, в него не вошли многие работы на русском языке, которые я настоятельно рекомендовал бы использовать в учебном процессе. Но, в конце концов, работа с литературой — это задача, которую я не могу выполнить за каждого отдельного преподавателя или студента. Кроме того, в список внесены исправления некоторых неточностей, вкравшихся в предыдущее издание учебника.

В основном, однако, концепция учебника осталась неизменной. Он предназначен для людей, изучающих сравнительную политологию, — как для преподавателей, так и для студентов и аспирантов, а также для всех тех, кто из гражданских побуждений или в силу рода занятий испытывает необходимость приобщиться к современным политическим знаниям. Будучи учебником, книга порывает с дурной традицией советского обществознания, которая требовала от подобных изданий исчерпывающих и окончательных ответов на все вопросы. Напротив, основное внимание при изложении теоретического материала уделяется конкурирующим концепциям и дискуссиям, в которых развивается научное сообщество. Читателям, жаждущим абсолютных истин, этот учебник вряд ли поможет. Уделяя теории должное внимание, я придавал особое значение тому, чтобы «втиснуть» в текст учебника как можно больше эмпирических данных, иллюстраций, примеров из жизни отдельных государств. Надеюсь, что книгу можно будет использовать в качестве справочника по широкому кругу политических вопросов.

Настоящее издание стало возможным в рамках сотрудничества между факультетом политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге и кафедрой социологии, политологии и управления социологического факультета Самарского государственного университета, осуществляемого по программе поддержки кафедр Мегапроекта «Развитие образования в России» Института «Открытое Общество». Я выражаю Институту свою глу-

бокую, искреннюю признательность. Важно отметить, что роль программы поддержки кафедр состояла не только и не столько в финансировании издания (хотя нет нужды говорить, что без этого оно, скорее всего, не состоялось бы), сколько в предоставленной мне возможности соотнести содержание учебника с запросами современной преподавательской практики в вузе. Большую роль в работе над учебником сыграло мое общение с самарскими коллегами по проекту, а также с преподавателями, аспирантами и выпускниками Европейского университета в Санкт-Петербурге. Особую признательность хотелось бы выразить В.Я. Гельману и Ю.Д. Шевченко, советы и комментарии которых внесли много нового в содержательную часть моей работы, а также М.Ю. Кондратьевой, любезно взявшей на себя значительную часть организационных тягот, связанных с переизданием книги.

Глава I

**ПРОИСХОЖДЕНИЕ И РАЗВИТИЕ
СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТОЛОГИИ**

Сравнительная политология сформировалась как обособленная часть сложной, предметно и методологически диверсифицированной дисциплины, которую принято называть политической наукой, или политологией. Поэтому первая задача, с которой сталкивается любое систематическое описание сравнительной политологии, — выяснение ее роли в более широком комплексе политических знаний. И задача эта вовсе не так проста, как может показаться на первый взгляд. Дело в том, что общепринятая позиция по этому вопросу в научном сообществе так и не сложилась. Некоторые исследователи считают, что сравнительная политология — прежде всего **субдисциплина**, специфика которой выражается в ее **методе**. В то же время существует позиция (отстаиваемая, например, известным ученым Гэбриэлом Алмондом в «Международной энциклопедии социальных наук»), согласно которой сравнительная политология — это внутринаучное **движение**, вызванное к жизни в значительной мере социальным контекстом функционирования политического знания. Как автор учебника я, конечно, не могу претендовать на разрешение спора, продолжающегося в исследовательской литературе. Все, что я считаю себя вправе сделать, — это предоставить в распоряжение читателя материал, достаточный для выработки собственного мнения. В настоящей главе речь пойдет преимущественно о «движении за сравнительную политологию». Будут рассмотрены ее предыстория, основные обстоятельства возникновения и развития. Попутно объектом анализа станут некоторые теоретические подходы, оказавшие особо сильное воздействие на сравнительную политологию, — бихевиоризм, структурный функционализм, теория рационального выбора и неинституционализм. Специфика же сравнительного метода в политологии будет раскрыта в следующей главе.

Происхождение современного политического анализа

Современная политическая наука (political science) — феномен относительно недавнего происхождения. На первый взгляд это утверждение противоречит тому, что политика — одна из наиболее ярких и увлекательных сторон человеческой деятельности — привлекала внимание мыслителей уже на заре цивилизации, а «основоположниками» политологии часто называют Аристотеля, Никколо Макиавелли, Джона Локка и других философов прошлого. Однако, как отмечает Дэвид Истон, «в течение многих столетий, от классической древности до конца девятнадцатого столетия, изучение политической жизни оставалось не дисциплиной в строгом смысле слова, но совокупностью интересов». Первоначально политическая проблематика давала пищу для размышлений философам, затем к ним присоединились правоведы, а в XIX веке, с возникновением социологии, политика сразу же попала в поле зрения этой науки. Обособление политологии как академической дисциплины произошло на рубеже XIX—XX столетий в США, где в нескольких университетах — в основном силами философов, правоведов и социологов — были организованы кафедры политической науки. В западноевропейских странах подобное развитие наблюдалось значительно позднее, уже после второй мировой войны, и протекало оно под заметным воздействием американских образцов. Единственное исключение — Великобритания, где издавна существовала оригинальная и зрелая традиция политических исследований. Но и британская политология все сильнее ощущает воздействие американских стандартов. Последние десятилетия ознаменовались бурным развитием политологии и ее широким распространением во всем мире. Пришла она и в страны бывшего СССР. Однако и по сей день большинство индивидуальных членов Международной ассоциации политических наук проживает в США. Об удельном весе представителей этой страны в исследовательской практике свидетельствуют подсчеты, проведенные канадским политологом Ж. Лапонсом (табл. 1, 2).

Почему же политическая наука была и, по определению Хайнца Эло, остается «преимущественно американским явлением»? Ответ на этот вопрос вытекает из некоторых особенностей американского общества, возникшего как совокупность переселенцев, лишенных общих исторических корней и вынужденных идентифицировать себя

Таблица 1

Доля докладчиков, представлявших отдельные страны на конгрессах Международной ассоциации политических наук, проведенных в разные годы, % (в скобках)

1973	1976	1979	1982	1985
США (37.5)	США (38.5)	США (29.0)	США (26.8)	США (30.0)
Канада (6.9)	Канада (8.6)	Канада (6.8)	Бразилия (9.3)	ФРГ (7.6)
Франция (6.9)	Англия (8.1)	СССР (5.2)	Франция (6.6)	Англия (6.8)
Англия (6.4)	Франция (4.3)	ФРГ (4.8)	ФРГ (6.6)	Индия (6.4)
ФРГ (5.4)	ФРГ (3.8)	Индия (4.4)	Канада (4.2)	Канада (5.7)
Швейцария (2.9)	СССР (2.6)	Финляндия (3.9)	Индия (4.2)	Франция (4.6)
Норвегия (2.4)	Польша (2.6)	СФРЮ (3.7)	СССР (4.2)	Голландия (3.3)
Польша (2.4)	Швейцария (2.6)	Корея (Южн.) (3.3)	Англия (3.8)	Италия (2.5)
Израиль (1.9)	Индия (1.9)	Франция (2.2)	СФРЮ (3.1)	Финляндия (2.2)
Япония (1.9)	Япония (1.9)		Израиль (2.3)	СФРЮ (1.8)

Таблица 2

Доля издателей и редакторов крупнейших политологических журналов (данные за 1979 г.) в распределении по отдельным странам, %

Страна	Издатели	Редакторы
США	46.1	46.1
Англия	12.8	12.8
Канада	5.1	7.6
Финляндия	5.1	2.5
Франция	5.1	7.6
ФРГ	5.1	5.1

с государством. Часто говорят, что США — это «мультикультурное», т. е. включающее в себя многочисленные и чуждые друг другу культурные ориентации, «общество, разделяющее некоторые общие политические ценности». Одним из механизмов воспроизводства этих ценностей и выступает политическая наука. Уже в начальной школе американец сталкивается

с некоторыми ее элементами, посещая так называемые уроки гражданственности (civic classes). В старших классах он изучает конституцию США, а оказавшись в университете, имеет возможность посещать широчайший набор политологических курсов (в некоторых государственных учебных заведениях такие курсы носят обязательный характер). Многие миллионы студентов ежегодно заканчивают свое высшее образование со степенью бакалавра в области политических наук. Так что количество профессиональных политологов в США не должно удивлять. В основном это университетские преподаватели. Все вышесказанное, конечно, не объясняет причин распространения политологии за пределами ее исторической родины. Напротив, мы вправе спросить: если задача этой науки состоит в воспроизводстве определенной, национально-специфической системы ценностей, то может ли она прижиться, скажем, в России? Может, ибо это — не **единственная** ее задача. По прошлому нашей страны мы хорошо знакомы с «политической наукой», почти исключительно занимавшейся оправданием существующего порядка в целом и отдельных властных решений, — «теорией научного коммунизма». Иной политической науки в СССР не могло и быть. Будучи закрытой, советская политическая система не нуждалась в исследовательских средствах, которые раскрывали бы подлинные мотивы и механизмы властвования. Американское государство, при всех его неизбежных национальных особенностях, является демократическим. В условиях демократии оправдание существующего режима в глазах населения — важная, но далеко не единственная забота власть имущих. Вынужденные конкурировать между собой, они заинтересованы в **объективных** познавательных средствах, которые позволяли бы им предвидеть последствия собственных действий, добиваться переизбрания путем проведения эффективной политики и рациональной организации избирательных кампаний. В США политологи повсеместно привлекаются к обслуживанию политической практики и управления. Многие из них являются консультантами в федеральных органах государственной власти, администрации штатов, политических партиях, а также в частных фирмах. Исследования широко финансируются правительством и частными фондами. Кроме того, высшее политическое образование считается весьма желательным для человека, рискнувшего сделать власть своей профессией. Таким образом, именно демократия со-

здает предпосылки к возникновению **научного** — опирающегося на факты и направленного на фиксацию закономерностей — знания о политике. С этой точки зрения, американское происхождение современной политологии является случайным обстоятельством, а сама история дисциплины может рассматриваться под углом постепенного преодоления ее национально обусловленной специфики. Забегая вперед, можно сказать, что особую роль в этом процессе сыграло как раз движение за сравнительную политологию.

Однако в первые два десятилетия своего существования политология оставалась почти исключительно американской дисциплиной. Примкнувшие к ней философы (такие, как Гарольд Ласки, опубликовавший в 1925 г. свою «Грамматику политики») обеспечивали своих коллег, бывших юристов, убедительным обоснованием двух основных тезисов: во-первых, что демократия — это лучшая и наиболее прогрессивная форма правления, к которой неизбежно придут все народы; во-вторых, Америка (или, может быть, Великобритания) служит наиболее полным воплощением демократических принципов. Отсюда вытекала возможность рассматривать все остальные государства — в той мере, в какой они не следовали англосаксонским образцам, — как отклонения, что, по существу, позволяло игнорировать их опыт в исследовательской практике. Основной темой политологии в то время было различие между британской (парламентской и унитарной) и американской (президентской и федеративной) формами демократического правления. Эти несложные исследовательские рамки позволяли аккумулировать большие объемы материала, носившего в основном исторический и конституционно-правовой характер, и делать простые заключения о закономерностях политической жизни. Стиль науки был скорее описательным, чем аналитическим, а в центре ее внимания находились политические институты — исполнительная власть, парламенты, судебная власть, реже — политические партии. Классическими образцами такого подхода, вошедшего в историю как **институциональный**, были монументальные работы Германа Файнера «Теория и практика современного правления» (1932) и Карла Фридриха «Конституционное правление и политика» (1937).

Основной недостаток институционального подхода был очевиден уже для его современников: он не позволял описывать и объяснять один из главных факторов демократического процесса — по-

литическое поведение масс. На преодоление этого недостатка и была направлена происшедшая в 30-х гг. научная революция, во многом изменившая облик политических исследований. В результате получил развитие принципиально новый — **бихевиористский** — подход к изучению политических явлений.

Бихевиоризм

Мы видели, что современная политическая наука возникла на стыке двух издавна существовавших *гуманитарных* дисциплин — философии и права. Между тем еще в XIX в. предпринимались попытки создать *социальные науки*, которые изучали бы законы общественного развития примерно так же, как естествознание постигает законы природы. С одной из таких попыток и связано явление, известное как бихевиоризм. Это труднопроизносимое по-русски слово — производное от английского «behaviour» (поведение). Исходя из принципа, согласно которому наука должна изучать лишь непосредственно наблюдаемое, первые бихевиористы — психологи — провозгласили переход от изучения сознания к анализу поведения людей. Бихевиористы-социологи, в свою очередь, положили начало изучению конкретного поведения как в формальных (юридически оформленных), так и в неформальных группах. На очереди были политологи. Инициаторы и последователи этого движения, принадлежавшие в основном к чикагской школе американской политической науки (Чарльз Мерриам, Гарольд Лассуэлл, Леонард Уайт и др.), настаивали на первоочередности изучения политического поведения в институтах, группах и в политическом процессе в целом. Основное внимание они сосредоточивали на анализе не столько государства, сколько власти и процесса ее осуществления.

Бихевиоризм в политической науке представляет собой методологическую ориентацию, цель которой состоит в анализе политических явлений путем наблюдения за поведением индивидов и состоящих из них групп. Два понятия — **поведение** и **наблюдение**, — используемые в этом определении, сами по себе нуждаются в дефинициях. Под политическим поведением принято понимать любое поведение индивида — вербальное (словесное) или невербальное, которое характеризует его как члена определенной политической общности. Иными словами, исследование политического поведе-

ния — это исследование политической жизни общества сквозь призму поведения индивида.

Что касается наблюдения, то под ним следует понимать получение информации различными способами — непосредственными (когда, например, политолог исследует собравшуюся толпу) и косвенными (когда он пользуется документальными свидетельствами поведения индивидов — данными об итогах выборов, о количестве воздержавшихся от голосования и т. д.). Различают наблюдения естественного и искусственного характера. Первое имеет место, когда мы наблюдаем политическое поведение в существующих независимо от нас условиях, например анализируем итоги выборов. Второе — когда исследователь сам вызывает интересующее его поведение, чаще всего путем анкетного исследования, реже — лабораторного эксперимента.

Следует особо остановиться на двух главных преимуществах, которые дало политической науке применение бихевиористских методов. Во-первых, это — учет психологического аспекта политики, ранее вообще не принимавшегося во внимание. Ч. Мерриам полагал, что в основе политической реальности лежат индивидуальная человеческая воля и страсти, в особенности жажда власти и применения силы. С самого начала бихевиоризм стремился найти и использовать исследовательские методы, позволяющие не только оценить внешнее поведение и его результаты, но и определить психологическую подоплеку этого поведения, иначе говоря, такие методы, которые позволили бы видеть политические отношения сквозь призму переживаний участвующих в них людей.

Во-вторых, для бихевиоризма всегда была характерна ориентация на количественные методы исследований. Основополагающими для любого исследования политики были признаны такие требования, как опора на данные, полученные в ходе выборочных обследований, контент-анализа и т. п., их строгая систематизация и математическая обработка. Классические труды бихевиористской политической науки — «Политика: кто получает что, когда и как» Гарольда Лассуэлла (1936), «Голосование» Бернарда Берелсона, Пола Лазарсфельда и Уильяма Макфи (1954), «Выбор народа» Пола Лазарсфельда, «Гражданская культура» Гэбриэла Алмонда и Сиднея Вербы (1963) — построены на обобщении огромных массивов данных.

В раннем очерке «Современное состояние изучения политики» (1925) Ч. Мерриам в качестве главного недостатка политологии указал на острый дефицит научности. Если считать научностью свойства, присущие естественно-научному исследованию, то надо признать, что этот недостаток сохранился и по сей день. Но все же в какой-то мере он преодолен, и это в решающей степени заслуга бихевиористов. Бихевиоризм заметно расширил представления о том, как видят политику обычные люди и как они себя ведут, становясь участниками политического процесса. Однако гораздо важнее собственно методологические достижения. Именно в рамках бихевиоризма были выработаны основные методы прикладных политических исследований: 1) статистические исследования политической активности, в частности исследования, касающиеся выборов; 2) анкетные исследования и опросы; 3) лабораторные эксперименты; 4) применение теории игр в изучении принятия политических решений. Таким образом, можно сказать, что бихевиористская политология была первым видом **эмпирического** — т. е. ориентированного на сбор и обработку данных — политического исследования. Эмпирическая наука занимается тем, что, во-первых, описывает реальность, а во-вторых, объясняет ее. Противоположностью эмпирического подхода является **нормативный**, задающийся преимущественно вопросом о том, чем должна быть политика, а не тем, что она есть. Нормативный характер носили, в частности, многие построения приверженцев традиционного институционализма.

И все же сама по себе «бихевиористская революция» не смогла справиться с новыми задачами, вставшими перед политической наукой после второй мировой войны. Во-первых, в силу своей природы бихевиоризм уделял повышенное внимание поддающимся количественному анализу аспектам политики (выборам, общественному мнению и т. п.), в то время как все остальное исчезало из поля зрения исследователей. Во-вторых, жесткая ориентация на решение конкретных задач не позволяла выработать теоретическое видение политики в целом, а значит, и методы изучения процессов, протекающих в общенациональных и международном масштабах. В-третьих, — и это, может быть, самое главное — бихевиоризм не создавал методологических предпосылок для того, чтобы преодолеть провинциальную замкнутость американской политологии, ее узкую ори-

ентацию на решение задач, связанных с политическим процессом в США. Между тем нужда в этом назревала.

Возникновение сравнительной политологии

В 30-е гг. в основном определилась существующая и по сей день структура политической науки. Ядро ее составила субдисциплина, аккумулировавшая знания о внутренней политике в отдельно взятой стране — в данном случае, конечно, в США. Ее принято называть *национальной политикой* — не потому, что она занимается межнациональными взаимоотношениями (для передачи этого смыслового оттенка используется понятие «этническая политика»), а как раз потому, что в центре внимания здесь находятся процессы, замкнутые рамками национального государства и протекающие на общегосударственном уровне. Можно говорить, например, об «американской политике», «британской политике» и т. д. Вполне возможно, что в ближайшем будущем ядро политологических курсов в российском вузе будет составлять ныне, увы, еще не существующая «российская политика». Сохранило относительную обособленность и статус субдисциплины нормативное теоретизирование по поводу политики — *политическая теория*. Постепенно сформировались специфические исследовательские методы, определяющие лицо современного анализа *международных отношений*. Как отдельные субдисциплины конституировались «*общественная администрация*» (Public Administration) и *теория и практика местного управления* (State and Local Government). Частью политической науки считается в США и *государственное право*. В этой совокупности исследовательских направлений предстояло обрести свое место седьмому (и далеко не последнему по времени возникновения) — *сравнительной политологии*.

Возникновение сравнительной политологии связано с рядом обстоятельств, еще раз напоминающих нам, что наука — а в особенности политическая наука — развивается отнюдь не в изоляции от проблем «большого мира». Прежде всего, на протяжении 30–40-х гг. качественно изменилась роль Соединенных Штатов в мировом сообществе. В течение долгого времени проводившая изоляционистскую внешнюю политику и уступавшая роль великих держав Великобритании, Франции и Германии, североамериканская рес-

публика неожиданно для многих ее граждан оказалась «лидером свободного мира», одной из двух сверхдержав. А это заставляло с гораздо большим, чем прежде, вниманием относиться к происходящему за океаном. Таким образом, первым стимулом к возникновению сравнительной политологии послужила потребность в расширении, так сказать, географического кругозора политической науки. Но этим дело не ограничилось. Мы видели, что политологи 20-х гг. могли позволить себе несколько наивный взгляд на существовавшие в мире диктатуры как на нечто временное, случайное и не заслуживающее научного интереса. Однако к началу 40-х гг. исключением казалась скорее демократия: в Германии у власти стоял Гитлер, в Италии — Муссолини; «коричневая чума» расползлась по всей Европе. А стало быть, возникла потребность в концептуальных средствах, которые позволяли бы включить в поле анализа и авторитарные режимы. Не исчезла эта потребность и после второй мировой войны. Во-первых, основным противником США на международной арене оставалась авторитарная сверхдержава — СССР; коммунистические режимы установились в Китае, в ряде других стран Азии, Восточной и Центральной Европы. Во-вторых, после 1945 г. на мировой арене начали появляться все новые и новые независимые государства — бывшие колонии. Далеко не все из них избрали демократическую форму правления. Но даже там, где предпринимались попытки такого рода, демократические институты, вопреки конституциям и законам, с очевидностью играли совсем другие роли, чем в США и Западной Европе. И это тоже требовало расширения концептуальных рамок политической науки.

К числу причин вненаучного характера, вызвавших к жизни сравнительную политологию, относится и массовая эмиграция ученых из Западной Европы в США. Гонимые со старого континента политическими преследованиями, войной и экономическими неурядицами, эти люди привезли в Америку европейскую теоретическую и методологическую культуру. Достаточно назвать лишь несколько имен, каждое из которых — веха в истории политической науки: Карл Дойч, Отто Киркхаймер, Пол Лазарсфельд, Карл Левенштайн, Ганс Моргентау, Франц Нойманн, Йозеф Шумпетер. Конечно, в большинстве своем они не имеют отношения к движению за сравнительную политологию. Однако само их присутствие на кафедрах политических наук американских университетов создавало там со-

вершенно новую интеллектуальную среду, несовместимую с национальной замкнутостью предшествовавших десятилетий, и способствовало активизации теоретического поиска.

Центром движения за сравнительную политологию стал Эванстонский семинар в Северо-западном университете (США), председателем и идейным лидером которого был Рой Макридис. В своем заявлении, опубликованном в 1953 г. в «Американском обозрении политической науки» (*American Political Science Review*), члены семинара обвинили современную политологию в провинциализме, отрыве от реального политического процесса, а также в преимущественно дескриптивном (описательном) характере и впервые сформулировали специфическое для движения представление о том, как можно покончить с этими недостатками: путем развития научно-сравнительного метода. Разумеется, идея о том, что сравнение призвано играть важную роль в политических исследованиях, была не слишком революционной. Выше я отмечал, что даже в традиционном институциональном анализе были сравнительные (компаративные) элементы. Новаторский характер движения за сравнительную политологию выразился в том, что теперь объектами сравнения должны были стать не институты, а поддающиеся изучению с помощью бихевиористских методов политические явления. Ясно, что необходимой предпосылкой к реализации такого подхода была разработка оснований, по которым в принципиально различных политических системах выделялись бы сопоставимые элементы. Эта задача и была решена в результате восприятия политической наукой достижений **структурного функционализма**.

Как и бихевиоризм, структурный функционализм пришел в политическую науку извне — из социологии, в рамках которой он проделал достаточно длительный и сложный путь развития. В рамках настоящего учебника нет ни необходимости, ни возможности рассматривать процесс перехода от просто функционализма к его структурной версии — достаточно указать имена людей, осуществивших это теоретическое движение: Альфред Радклифф-Браун, Роберт Мертон и в особенности Толкотт Парсонс. Структурному функционализму в социологии было свойственно понимание общества как бесконечного множества и переплетения взаимодействий людей. В этой социальной системе можно, однако, обнаружить относительно устойчивые элементы. Они и образуют структуру. Единицы структуры не

связаны однозначно с конкретными индивидами, но являются позициями индивидов в системе. Функции, наконец, есть то, что исполняется структурными элементами. Итак, структурно-функциональный анализ — это выявление структуры общества (или любой его сферы) и последующее изучение функций, выполняемых ее элементами. Нетрудно понять, что «подстановка» политики на место «любой сферы» выглядела вполне оправданной. Благодаря такой «подстановке» решалась та самая задача, с которой в принципе не мог справиться бихевиоризм, — видение политики как целостности, как системы наконец-то оказывалось выработанным. Но существует ли набор функций, которыми должна располагать *любая* политическая система, стремящаяся как к выживанию, так и к эффективности?

Считающееся сегодня классическим — как по обезоруживающей простоте, так и по долговременности влияния на развитие политической науки — решение было предложено в статье Дэвида Истона «Подход к анализу политических систем» (1957). Истон определил политическую систему как «взаимодействия, посредством которых в обществе авторитетно распределяются ценности». Выдвигая в качестве первоочередной задачи анализ условий, необходимых для выживания политической системы, он полагал, что следует рассматривать четыре основные категории: собственно политическую систему, окружающую ее среду, реакцию и обратную связь.

Будучи «открытой», политическая система испытывает на себе влияние окружающей среды, которое может быть разрушительным, если сама система не приняла мер по предотвращению такого исхода. Меры же эти состоят в адекватных реакциях, позволяющих системе приспособиться к внешним условиям. Этот процесс Истон описал в кибернетических терминах: *вход* — *выход* — *обратная связь*. Итогом процесса и является сохранение системы через изменение (схема 1).

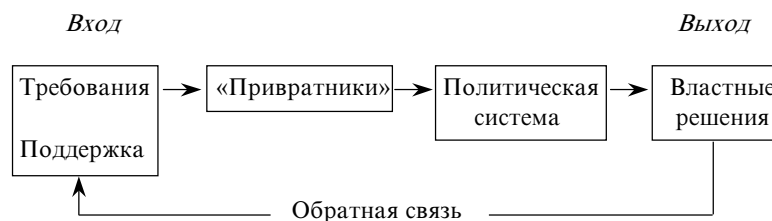


Схема 1. Модель политической системы по Д. Истону

Как видим, *вход* совершается в виде требований или поддержки. Под требованиями подразумевается обращенное к органам власти мнение по поводу желательного или нежелательного распределения ценностей в обществе. Поддержка обеспечивает относительную стабильность органов власти и дает им возможность преобразовывать требования среды в соответствующие решения. Отсюда политический процесс — это процесс перевода релевантной информации с *входа* на *выход*. «Привратники» — политические партии и заинтересованные группы — осуществляют на *входе* функцию отбора, так что далеко не все требования достигают политической системы. Наконец, властные решения, воздействуя на окружающую среду, вызывают к жизни новые требования. Это и есть *обратная связь*.

Какой смысл представлять политику в столь абстрактном и схематичном виде? Предложенная Истоном модель по меньшей мере дает нам своего рода рамки для организации мышления. Кроме того, нетрудно заметить, что Истон и другие представители структурного функционализма широко открыли двери политической науки для естественно-научной терминологии, в особенности для богатого и зрелого языка системного анализа. Хотя процесс усвоения терминологии протекал не без издержек, в целом он оказался плодотворным. Наконец, весьма важным был сам поворот к изучению неформальных механизмов функционирования государства, принятия политических решений. С 1957 г. структурный функционализм достаточно далеко продвинулся в изучении политических систем. Среди политологов бытует шутка: лучший способ воздать должное Истону — это признать, что его модель стала излишней. В качестве более современного можно рассматривать «список» функций, выделяемых внутри политической системы Гэбриэлом Алмондом и Джорджем Бингхамом Пауэллом Мл. (1978): политическое рекрутирование, политическая социализация, политическая коммуникация, выражение интересов, сплачивание по интересам, «делание» политики, исполнение решений.

Структурный функционализм позволил включить в поле сравнительного анализа большую группу стран Азии, Африки и Латинской Америки — «третий мир», ранее не избалованный вниманием политологов. В конце 50-х гг. группа членов Эванстонского семинара, а также других ученых объединились в Комитет по сравнительной политологии Американского исследовательского совета

социальных наук. Председатель комитета Г. Алмонд открыто ратовал за перестройку политологии на структурно-функционалистских основаниях, а главную задачу компаративистов усматривал в изучении «третьего мира». В связи со смещением фокуса исследовательской активности в ряд ведущих аналитических средств сравнительной политологии выдвинулись **теории модернизации**.

У теорий модернизации нет общепризнанных создателей. К числу социологов, еще в XIX в. отмечавших существенное различие между «традиционным» и «современным» обществами (хотя и использовавших иные терминологические рамки), относят Карла Маркса и Эмиля Дюркгейма. Однако в сравнительную политологию эта идея пришла главным образом благодаря восприятию теоретических построений выдающегося немецкого ученого Макса Вебера, введенных в контекст структурно-функционального анализа Т. Парсонсом. В традиционном обществе индивид несамостоятелен — он принадлежит к более обширной группе того или иного уровня (роду, семье, племени, касте, сословию, вероисповеданию). Принадлежность к коллективу обеспечивает возможность выживания индивида, но на условиях полного подчинения группе в поведении, образе жизни и даже мышлении. И это не единственная издержка традиционной солидарности. Ее оборотной стороной является обособление членов данной группы от окружающих коллективов, которые воспринимаются как «чужаки». С этой точки зрения, традиционное общество, по меткому выражению Сунь Ятсена, напоминает кучу песка.

Современное общество, напротив, базируется на индивидуальной свободе. В нем осуществляется переход от однозначной групповой принадлежности индивида к многообразным ролевым отношениям между людьми, от «приписанного» социального положения к достигаемому благодаря индивидуальному выбору и усилиям. Если традиционное общество характеризуется аграрной экономикой, строящейся на отношениях личной зависимости, то наступление «современности» влечет за собой развитие машинного производства, фабричной дисциплины труда и рыночных отношений. Собственно говоря, этот переход от «традиционности» к «современности» и называют модернизацией (иногда в таком же значении используется термин «развитие»). Особенно важной для сравнительной политологии оказалась идея о том, что модернизация сопряжена с возник-

новением «современных» политических институтов — рациональной бюрократии, политического представительства, а в конечном счете — демократии.

Синтез структурного функционализма с теориями модернизации позволил осуществить настоящий прорыв в изучении «третьего мира». В «золотой фонд» сравнительной политологии вошли работы Люсьена Пая «Коммуникации и политическое развитие» (1963), Джозефа Лапаломбары «Бюрократия и политическое развитие» (1963), сборник под редакцией Л. Пая и С. Вербы «Политическая культура и политическое развитие» (1965), а также ряд других публикаций. Однако параллельно назревало недовольство значительной массы исследователей методологическими средствами, господствовавшими в рамках дисциплины. Во второй половине 60-х гг. в сравнительная политология сталкивается с серьезным кризисом.

Развитие и современное состояние сравнительной политологии

Вторая половина 60-х гг. — это, по общему признанию, не лучший период в развитии США и Западной Европы. «Лидер западного мира» глубоко увяз в бесперспективной вьетнамской войне, причем к антивоенному движению в США добавился политический протест чернокожих американцев, выступавших за свои гражданские права. Западноевропейские страны в 1968 г. стали свидетелями массовых молодежных волнений, достигших пика во время «майской революции» в Париже. В «третьем мире» все шире распространялись революционные движения и все чаще приходили к власти политики, отвергавшие западную модель развития. Игнорировать эти тревожные симптомы не могли себе позволить ни политики, ни ученые. Сравнительная политология оказалась особенно чувствительной к происшедшим в общественном сознании сдвигам. Под огонь критики попали ее теоретические основания: структурный функционализм и теории модернизации.

Наиболее сильный тезис критиков структурного функционализма состоял в том, что процессы изменения и развития сводятся либо к возвращению данной системы в прежнее состояние, либо к установлению нового равновесия, а главное внимание сосредоточивается на проблеме стабильности, выживания системы. Рассматривая такой подход как проявление чисто идеологической, консерватив-

ной ориентации, критики заявляли о неспособности структурного функционализма дать описание и анализ конфликта. Поскольку же конфликт составляет сердцевину политики, структурно-функционалистские модели объявлялись совершенно неадекватными предмету исследования. Ясно, что такого рода критика исходила в основном от молодых, радикально настроенных политологов, многие из которых испытали на себе влияние наблюдавшегося в конце 60-х гг. «марксистского ренессанса». Однако не оставались в стороне от этого поветрия и представители старшего поколения, по мнению которых претензии структурного функционализма на большую научность по сравнению с институциональным подходом оказались несостоятельными, а главным результатом импорта терминологии из теоретического естествознания стало превращение языка политологии в малопонятный даже для «посвященных» жаргон.

Еще более суровой критике подвергались теории модернизации. В качестве главных недостатков этих теорий отмечали их **евроцентризм** (т. е. неявный подход к европейско-американской цивилизации как к реализовавшей единственно правильный, самый прогрессивный вариант развития) и связанный с ним **телеологизм** — представление об общественном прогрессе как о движении к заранее заданной цели, каковой в данном случае и оказывалась американизированная «современность». С критикой теорий модернизации связано и возникновение альтернативной **теории «зависимости»** (dependency theory). С точки зрения этой теории, один из ведущих представителей которой — Фердинандо Энрике Кардозо (в дальнейшем был избран президентом Бразилии — достаточно редкий случай, когда видный политолог становится и удачливым политиком), взаимодействие развитого «Севера» и развивающегося «Юга» вовсе не способствует крупномасштабной модернизации последнего. Проникая в «третий мир», транснациональные корпорации создают там лишь отдельные модернизированные секторы экономики и социальные слои. В остальном общество остается традиционным. И хуже того, «модернизированный» сектор оказывается тем средством, с помощью которого «Север» консервирует наиболее архаичные экономические уклады и сдерживает развитие страны в целом, облегчая тем самым условия ее эксплуатации. В политическом плане, охарактеризованная таким образом «зависимость» имеет своим следствием не демократизацию, а установление крайне реакци-

онных политических режимов. Данный вывод вполне согласовывался с латиноамериканской политической практикой 60—70-х гг. В дальнейшем, впрочем, выяснилось, что многие выводы теории «зависимости» были преувеличенными.

По прошествии более чем тридцати лет можно констатировать, что далеко не все в этой критике оказалось справедливым и выдержало испытание временем. Действительно, структурный функционализм делает особый акцент на устойчивости политических систем. Однако внимание к социальным изменениям ему вовсе не чуждо. Более того, как отмечает Гарри Экстейн, именно в рамках структурного функционализма становится возможным изучение «стремительных, катастрофических переходов» от одного устойчивого социального состояния к другому. Невозможно отрицать, что теории модернизации понимали процесс развития стран «третьего мира» несколько однолинейно. Но упрека в этом не избежала и теория «зависимости», которая столь же однозначно предписывала Латинской Америке участь отсталой вотчины диктаторов-«горилл». Если же принять за критерий истины практику, то надо заметить, что в большинстве латиноамериканских стран в 80-х гг. имел место переход от авторитаризма к демократии — в полном соответствии с прогнозами теорий модернизации.

Однако в конце 60-х гг. критика господствовавших ранее теоретических оснований ввергла сравнительную политологию в состояние глубокого кризиса, который продлился около полутора десятков лет. В течение всего этого периода чуть ли не ежегодно публиковались работы, авторы которых претендовали на создание новой «большой теории», способной устранить все трудности. Рассматривать эти теории в деталях нет ни необходимости, ни возможности. Наиболее серьезными, по мнению Говарда Виарды, среди них были: подход «государство — общество» (state — society approach), «корпоративистский подход», «новая политическая экономия», политико-культурный подход. Следует подчеркнуть, что каждая из этих теоретических моделей, организовав вокруг себя тот или иной объем эмпирических исследований, принесла определенные научные результаты, а некоторые из них процветают и по сей день. В этом отношении период кризиса вовсе не был бесплодным. Не прошли бесследно и теоретические дебаты конца 60—70-х гг. В частности, критика структурного функционализма заставила многих компара-

тивистов сосредоточиться на разработке теоретических оснований, методологии и на технических аспектах применения самого сравнительного метода, чему на этапе «движения за сравнительную политологию» — как это ни парадоксально — уделялось весьма мало внимания. Кризис теорий модернизации привел к тому, что дисциплина «переоткрыла» для себя Западную Европу. И наконец, именно в 70-х гг. на первый план выдвинулись две взаимосвязанные теории, являющиеся ныне бесспорными лидерами (хотя и не монополистами) в области методологии сравнительных политических исследований: **теория рационального выбора и неоинституционализм.**

Как и «большие теории» предыдущего поколения, теория рационального выбора (модификации которой могут называться по-разному: теория общественного выбора, модели рационального актора, экономический подход к политике) пришла в политологию извне — из экономической науки и социологии, где она зародилась в начале 50-х гг. В 1957 г. вышла в свет считающаяся ныне классической работа Энтони Даунса «Экономическая теория демократии», положившая начало экспансии теории рационального выбора в область политических наук. Однако в течение довольно длительного времени она оставалась достоянием политической теории, американской национальной политики и теории международных отношений. Путь теории рационального выбора в компаративистику был тернистым. И это не удивительно: слишком уж глубоки были различия между нею и господствовавшими в сравнительной политологии представлениями. Структурный функционализм претендовал на наличие целостного, теоретически последовательного видения политической системы. Система довлела над собственными элементами, а поскольку за ними признавалась способность к автономным действиям — она эти действия и определяла. Поэтому главная задача исследователя — понять логику развития целого. Конечно, эта задача сложна. Но если она выполнена, то логика действий отдельных элементов системы становится самоочевидной.

Напротив, теория рационального выбора в принципе не содержит в себе никакого сложного и развернутого видения социальной системы. В своих базовых посылах это очень простая теория. Все внимание она фокусирует на отдельном участнике социальной деятельности, который так и называется — *actor* (деятель). В отечественной терминологической традиции этому термину больше

всего (хотя и не полностью) соответствует понятие «субъект»; слово-калька «актор», с ударением на первый слог, тоже прижилось в русскоязычной литературе, хотя оно и звучит довольно нелепо. Некоторые ученые предлагают еще говорить «актер», но театральные ассоциации здесь не вполне уместны. Как бы то ни было, актером, или субъектом, может быть как индивид, так и группа. Его действиям приписываются две основные характеристики: они **эгоистичны** и **рациональны**. Первое означает, что любым своим действием субъект стремится увеличить (максимизировать) собственную выгоду, второе — что при этом он заботится об уменьшении (минимизации) усилий, затрачиваемых на достижение цели. Субъекты отнюдь не всезнающи: на самом деле в некоторых случаях затраты усилий на получение информации о самом коротком пути к результату перекрывают ценность самого результата. Не располагая всей полнотой информации, они, конечно, способны ошибаться. Таким образом, вслед за крупнейшими современными представителями теории рационального выбора Уильямом Райкером и Питером Ордешиком мы можем сформулировать ее основной постулат следующим образом: субъект использует наиболее полную информацию, доступную в данный момент ценой приемлемых затрат, чтобы достичь собственных целей — каковы бы они ни были — ценой наименьших затрат (как видим, эту теорию вовсе не зря называют «экономическим подходом»).

Представленные в таком виде, «основоположения» теории рационального выбора выглядят вполне тривиальными. В европейской (континентальной) социологии существует целый класс теорий — от некоторых версий марксизма до фрейдизма, которые не признают человеческое поведение ни эгоистичным, ни рациональным. Однако не умудренный в теоретических хитросплетениях человек склонен смотреть на собственные действия в полном согласии с теорией рационального выбора. Так есть ли смысл приписывать какую-то теоретическую ценность констатациям очевидных, с точки зрения здравого смысла, фактов? Дело в том, что эти констатации — лишь первый шаг теории рационального выбора. Бесспорно, она была бы тривиальной, находишься в ее фокусе активность отдельного субъекта. Но в действительности ее интересует взаимодействие, которое, собственно, и рассматривается как единственная заслуживающая анализа реальность. Взаимодействуя между собой, субъекты — даже если они

действуют абсолютно рационально и эгоистично — могут оказаться в проигрыше или в выигрыше в зависимости от избранной ими стратегии. Одним из достижений теории рационального выбора считается то, что она сводит все многообразие человеческой деятельности к нескольким упрощенным моделям — **играм** — и в каждой из них определяет оптимальные для отдельных субъектов стратегии. Получаемые при этом результаты, во-первых, нетривиальны, а во-вторых, широко используются для объяснения социальных (в том числе политических) явлений и их прогнозирования.

Здесь мы приближаемся к порогу, за которым теория рационального выбора перестает быть простой и оказывается весьма изощренной, обросшей доступным только ее приверженцам жаргоном и отнюдь не общедоступным математическим и формально-логическим инструментарием. Едва ли обзорный текст по сравнительной политологии — удачная стартовая точка для того, чтобы этот порог переступить. Но и оставить читателя в полном неведении относительно того, как «работает» теория рационального выбора, было бы несправедливо. «Экономичное» решение этой проблемы состоит, видимо, в том, чтобы ограничиться одним примером, не самым сложным, хотя, может быть, и не самым показательным.

С точки зрения теории рационального выбора, игры делятся на две категории. Одна из них не представляет теоретического интереса. Это «игры с нулевой суммой» (zero-sum-games), где победа одного из участников совершенно однозначно оборачивается поражением другого. Ни о какой стратегии здесь речи быть не может: максимального результата достигает тот, кто сильнее. Примерами могут служить футбольный матч и драка бандитов из-за награбленного. Гораздо интереснее «игры с ненулевой суммой» (non-zero-sum-games). Таких игр теория рационального выбора выделяет несколько. Стоит повторить, что каждая из них — упрощенная модель, сквозь призму которой можно рассматривать внешне очень непохожие общественные и политические коллизии. Из дидактических целей каждой игре соответствует какая-нибудь простенькая история, почти анекдот, и вытекающее из этой истории название. Есть, например, игры «цыпленок» и «семейная ссора». Здесь мы рассмотрим лишь одну из них — знаменитую «**дилемму узника**» (prisoner's dilemma). Считается, что именно эта модель взаимодействия чаще всего встречается при анализе политической жизни.

Два человека, вступив в преступный сговор, совершили ограбление. Их арестовали, посадили в отдельные камеры и ежедневно допрашивают. Какое бы то ни было общение между ними невозможно, но оба знают, что сильных улик против них нет. Главная надежда следствия — добровольное признание. Если эта надежда не оправдается, то каждый из узников будет осужден всего на три года тюрьмы. Такая ситуация на языке теории рационального выбора называется точкой положительного эквilibриума. Если сознается лишь один из них, то в награду за сотрудничество он получит еще более мягкое наказание — лишь один год, но зато второй будет вынужден провести в заключении 25 лет. Наконец, если на добровольное признание пойдут оба, каждого ждет десятилетнее заключение. Это — точка отрицательного эквilibриума (схема 2).

Первый узник

		Признание	Непризнание
Второй узник	Признание	10 лет тюрьмы <i>отрицательный эквilibриум</i>	25 лет тюрьмы
	Непризнание	1 год тюрьмы	3 года тюрьмы <i>положительный эквilibриум</i>

Схема 2. «Дилемма узника»

Теперь проследим за рассуждениями нашего эгоистичного, рационального узника. Если его подельник сознается, то он получит 25 лет за упрямство или 10 за сговорчивость. Значит, лучше сознаться. Если же подельник будет молчать, то признание опять-таки обеспечивает лучший результат — один год тюрьмы вместо трех. Точно так же, конечно, рассуждает и второй узник. В итоге оба сознаются и получают по своей «десятке». А ведь если бы каждый из них молчал, то

индивидуальные результаты были бы гораздо лучше. Могут возразить, что случаи, когда общение между участниками взаимодействия полностью блокировано, почти не встречаются в реальности. Что ж, представим, что в перерыве между допросами одному из узников удалось передать в камеру другого записку с предложением не сознаваться и обещанием, что уж сам-то он будет стоять до конца. Изменило бы это ситуацию? Нет, потому что и тогда каждый из узников имел бы сильный стимул обмануть другого и сознаться. Мы должны помнить, что основанное на слепом доверии партнеру поведение не является ни эгоистичным, ни даже рациональным.

«Дилемма узника» заслужила особую популярность среди политологов, занимающихся международными отношениями. И действительно, эта игра позволяет легко смоделировать любой из крупнейших конфликтов 70–80-х гг., когда на мировой арене почти безраздельно доминировали две сверхдержавы. Возьмем проблему контроля за вооружениями. И СССР и США предпочитали результат, при котором противник разоружался, но собственный ядерный арсенал был бы сохранен «на всякий случай». Одностороннее разоружение было, естественно, наихудшей из возможных перспектив. В результате обе стороны продолжали гонку вооружений. Умозрительно все понимали, что частичное разоружение сверхдержав пошло бы на пользу и СССР и США (положительная точка эквилибриума). Беда в том, что как и в случае с несчастными узниками, *совместно предпочтительная* стратегия противоречила *индивидуально предпочтительной*.

В сравнительной политологии подобное моделирование применяется редко. Это и понятно: компаративистам, как правило, приходится иметь дело с более сложными взаимодействиями, вовлекающими многих субъектов и предполагающими широкий набор потенциальных стратегий у каждого из них. Интеграция теории рационального выбора в сравнительную политологию стала возможной благодаря тому, что эта теория содержит не только описание «дилеммы узника», но и предлагает путь к выходу из порождаемого ею тупика. Вернемся к нашим заключенным. Предположим, что каждый из них, взвешивая целесообразность признания, принимает во внимание одно печальное обстоятельство: если он выйдет из тюрьмы раньше своего подельника, то будет немедленно убит его друзьями, не без оснований подозревающими досрочно освобожденного в предательстве. Это коренным образом меняет ситуацию в пользу точки

положительного эквilibриума. Действительно, лучше отсидеть три года и остаться в живых, чем погибнуть через год или отсидеть десять лет. Урок из этой в целом не очень благоприятной для характеристики человеческой природы истории таков: чтобы заставить субъектов избирать совместно предпочтительные стратегии, нужно внести небольшое изменение в *правила игры*, суть которого — неизбежное и вполне определенное наказание за выбор индивидуально предпочтительной стратегии.

Что же мы должны иметь в виду, говоря о правилах игры в политике? Ответ очевиден: эти правила — во всяком случае, в условиях демократии — определяются конституцией и неформальными нормами политического поведения и находят свое воплощение в **институтах**. Вот почему подход, применяющий достижения теории рационального выбора к проблематике сравнительной политологии, именуется **неоинституционализмом**. Между ним и «старым» (формально-юридическим) институционализмом, господствовавшим в политологии в 30-х гг., существует коренное различие. В прошлом внимание ученых привлекали в основном правовые аспекты государственного устройства. Надо сказать, что общее оживление интереса к политическим институтам имело место сразу после окончания «постбихевиористской революции», когда значительно расширились исследования реального функционирования конституций, парламентов, бюрократии и т. д., а правовые аспекты ушли на задний план. Но, как и «старые институционалисты», ученые нового поколения не могли ответить на главный вопрос — какие институты действительно важны и каково их воздействие на политическое поведение? Теория рационального выбора сыграла решающую роль в формировании неоинституционализма именно потому, что он рассматривает парламенты, правительства, партийные системы как те «связывающие ограничения», в пределах которых протекает активное взаимодействие политических субъектов. Главными задачами при этом оказываются определение точек положительного и отрицательного эквilibриума в рамках каждого из институтов, соответствующее объяснение и прогнозирование поведения субъектов, а также выявление условий, при которых они избирали бы совместно предпочтительные стратегии. При решении своих задач неоинституционалисты широко используют пространственное и математическое моделирование политического процесса.

Не менее существенны и отличия неoinституционализма от бихевиоризма. Все приверженцы нового направления — от политических теоретиков до эмпириков, осваивающих огромные массивы статистических данных, — сходятся по поводу двух базовых предпосылок. Во-первых, в отличие от бихевиоризма неoinституционализму чуждо представление о том, что добросовестный и вооруженный научными методами наблюдатель имеет все необходимое и достаточное, чтобы судить об истинных мотивах человеческого поведения. С точки зрения неoinституционалиста, люди ведут себя так или иначе не потому, что им так хочется, а потому, что довлеющая над ними система институциональных ограничений диктует тот или иной образ действий. Один и тот же индивид может действовать совершенно по-разному, будучи поставлен в разные институциональные условия. Поэтому политические интересы, которые в рамках бихевиоризма принимались за наблюдаемую данность, в рамках неoinституционализма подлежат реконструкции. Для наглядности огрубляя ситуацию, можно сказать, что для бихевиориста суждение «я не люблю киви» (и соответствующее ему поведение) выражает вкусовые пристрастия индивида, а для неoinституционалиста это чаще всего означает, что киви данному индивиду не по карману, или экзотический плод отсутствует в продаже, или что-то еще. Задача неoinституционального анализа — выяснить, что именно. Во-вторых, бихевиористы были склонны рассматривать интересы групп как суммы интересов входящих в эти группы индивидов. Группа рабочих ведет себя так, а не иначе, ибо все ее члены — рабочие. Для неoinституционалистов, напротив, коллективные интересы формируются в процессе трансформации (порой до неузнаваемости) индивидуальных, а логику этого процесса задают опять-таки институты.

Новый теоретический инструментарий открывает широкие перспективы для сравнительных исследований. Возьмем традиционную для компаративистики проблему взаимоотношений между исполнительной и представительной властями. Уже в рамках формально-юридического институционализма были описаны несколько вариантов таких взаимоотношений. Неoinституционализм, сводя эти варианты к поддающимся теоретическому моделированию процессам, позволяет перейти от их описания к объяснению. Например, показано, что хроническая нестабильность систем с двойной ответ-

ственностью правительства (перед президентом и парламентом) объясняется отсутствием в таких системах эффективных санкций против выбора индивидуально предпочтительного поведения. Значение такого рода исследований особенно возросло в 80-х гг., когда целый ряд стран оказался перед проблемой выбора оптимального демократического устройства. Не случайно исследовательское направление, занимающееся сравнительным анализом процессов демократизации (так называемая транзитология — наука о переходах к демократии, о которой речь пойдет в гл. 3), широко использует средства теории рационального выбора.

В настоящее время теория рационального выбора и неоинституционализм во многом определяют облик политической науки. А претензия на лидерство всегда оборачивается ожесточенной критикой со стороны конкурентов. Многие ученые подвергают сомнению и мировоззренческие основания «рационалистики», и ее познавательную ценность. Затрону лишь один — и далеко не самый сильный — аспект этой критики, имеющий непосредственное отношение к сравнительным политическим исследованиям. Предположим, перед нами стоит задача объяснить поведение политических партий определенной идеологической ориентации в ходе избирательных кампаний. В нашем распоряжении есть данные по нескольким десяткам стран. С точки зрения теории рационального выбора, первый шаг в таком исследовании — определение цели, которую преследуют все эти партии. Только после этого можно будет сопоставлять стратегии, говорить о точках эквилибриума, разворачивать математический аппарат и т. д. Проблема, однако, состоит в том, что приписывая всем без исключения одну и ту же цель — скажем, увеличение количества поданных за партию голосов, — мы уже допускаем сильное искажение познавательной перспективы. Как показали крупнейшие специалисты по партийной политике Роберт Хармель и Кеннет Джанда, существуют также партии, стремящиеся войти в правительство (а они могут сознательно уступать часть своих избирателей потенциальному партнеру по коалиции), привлечь внимание публики к той или иной проблеме, укрепить свою организацию или расширить внутрипартийную демократию. Больше того, отдельные партии могут комбинировать эти цели и менять их в ходе одной кампании. Невнимание к этому, утверждают критики, резко снижает ценность результатов исследования.

Исследовательская практика покажет, насколько состоятельны претензии теории рационального выбора и неoinституционализма на методологическое лидерство в политической науке. Следует признать, что старт был достаточно впечатляющим, а некоторые из полученных результатов уже не вычеркнуть из истории дисциплины. Очевидно, во многом успех «рационалистики» объясняется тем, что ей удалось воплотить в жизнь давнюю мечту политологов о большей «научности», которая часто ассоциируется с применением количественного анализа и формального моделирования.

* * *

Несмотря на относительную молодость, сравнительная политология прошла достаточно сложный путь развития. Его логика видится в постепенном переходе от изучения формальных институтов правления к анализу реального политического процесса. Но мы видели, что политическая наука все-таки не может обойтись без анализа институтов власти. Вот почему институциональный подход, критикой которого началась история сравнительной политологии, ныне — пусть в качественно измененном виде и с приставкой «нео» в названии — вновь доминирует. С этой точки зрения, сравнительная политология прошла цикл развития. Можно надеяться, что этот цикл не станет последним. К тому же лидерство неoinституционализма вовсе не безраздельно. Сегодня мало кто рискнет утверждать, что какой-то подход является единственно верным и применимым к такому сложному объекту, как политика. Поэтому другим важным итогом сорокалетней истории дисциплины можно считать утверждение в ней методологического плюрализма, многообразия теоретических моделей. Многие из них остались за рамками настоящей главы только из-за необходимости жесткого отбора материала. Свою задачу я видел в том, чтобы выделить то главное в истории сравнительной политологии, что особенно отчетливо сказывается на ее современном облике.

Глава II

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА СРАВНИТЕЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В предыдущей главе уже были вкратце охарактеризованы основные теоретические подходы, сменявшие друг друга (а чаще — сосуществовавшие) в истории сравнительной политологии. При этом внимание в основном акцентировалось на различиях между отдельными исследовательскими установками. Однако нужно еще раз подчеркнуть, что сравнительная политология представляет собой единое научное целое, а значит, существуют и более или менее общепринятые понятия и теоретические модели. Им и будет посвящена настоящая глава. Сначала мы рассмотрим ряд понятий, общих для всех субдисциплин современного политического анализа, — таких как власть, политика, государство.

Базовые понятия политического анализа

Начнем с группы понятий, которые не являются специфическими для сравнительных политических исследований. Будучи фундаментальными, эти понятия разрабатываются в предметных рамках политической теории и «импортируются» другими субдисциплинами, составляя то общее, что позволяет нам говорить об относительном концептуальном единстве современной политической науки. Следует сразу оговориться, что представить эти понятия во всей полноте — значило бы написать учебник по политической теории, оставив сравнительную политологию «на потом». Поэтому здесь дается лишь краткий и по необходимости фрагментарный очерк, информирующий читателя о наиболее широко представленных в литературе позициях.

Объектом сравнения в политических исследованиях всегда (хотя в некоторых случаях — лишь в конечном счете) служит распределение власти в различных обществах. И действительно, власть — это

главное в политике. Но что же такое власть? Даже в повседневном обиходе это слово употребляется во многих различных значениях. Судьба властна над человеком. Привычка властна над курильщиком. Отец властен над детьми, государство — над подданными. Разумеется, некоторые из этих значений мы должны сразу отбросить как не имеющие отношения к теме. Будем, однако, помнить, что в любой социальной науке понятия — во избежание недоразумений — должны быть соотнесены с обыденным словоупотреблением. Это и заставляет искать определение, которое в одно и то же время было бы строгим и «чувствительным» к здравому смыслу.

В социальных науках эта работа продолжается уже давно, и количество предложений перевалило за полсотни. Приведу несколько типичных примеров. Итак, власть — это особый тип поведения, основанный на возможности изменения поведения других людей (Герберт Саймон); достижение определенных целей, получение намеченных результатов (Толкотт Парсонс); возможность использования известных средств, в частности насилия (Гарольд Лассуэлл и Абрахам Каплан); особого рода отношение между управляющим и управляемым (Морис Дюверже); возможность принятия решений, регулирующих распределение благ в конфликтных ситуациях (Гарольд Лассуэлл). Едва ли стоит из этого разнообразия дефиниций выбирать истинную. Нам нужно сделать выбор другого рода: принять определение, считающееся наиболее влиятельным в современной политической науке. Таковое еще в 1957 г. было предложено Робертом Далем в статье, которая так и называлась — «Понятие власти».

Даль интерпретировал **власть** в терминах причинности. Звучит это определение по-русски несколько непривычно: «*А* располагает властью над *В* тогда, когда *А* является причиной определенного поведения *В* при условии, что без воздействия со стороны *А* тот вел бы себя иначе». Дефиниция заслуживает внимания уже по той причине, что нередко используется политологами-прикладниками для анализа реальных ситуаций.

Первое и самое главное, что заложено в определении Даля, — это понимание власти как отношения. Не имеет никакого смысла говорить о власти, не уточняя, по отношению к кому эта власть может быть применена. Более того, каждому типу взаимоотношений свойственны особые, только ему присущие характеристики власти. Власть может выступать как результат относительного равно-

весия самых разных ресурсов, находящихся в распоряжении властвующего и подвластного индивидов, — денег, времени, знаний, оружия, связей, социального статуса и т. д. *А* властен над *В* именно в силу того, что он располагает большим объемом какого-то из этих ресурсов (или сразу нескольких), а иногда — если он превосходит *В* по способности эти ресурсы использовать. К тому же часто находится некий *С*, власть которого простирается и на *А*, и на *В*. Разумеется, было бы грубым упрощением относить сказанное выше только к отдельным индивидам. Так следует подходить ко всем элементам политической системы. Например, бессмысленно говорить о власти американского президента вообще: по отношению к Конгрессу — это одна власть, по отношению к Верховному суду — другая, а по отношению к средствам массовой информации — третья.

Вторая особенность определения Даля состоит в том, что оно не учитывает средства осуществления власти. А они очень разные: это и насилие (или угроза прибегнуть к нему), и подкуп, и манипуляции (в том числе сознанием), и убеждение, и переговоры — список можно было бы продолжать. В данном случае, однако, понятие «власть» используется как «зонтичное» — оно покрывает все средства, с помощью которых одни люди изменяют взгляды или поведение других. Некоторые авторы предлагают различать влияние и власть, подразумевая, что последняя носит более насильственный характер. Между прочим, к этому склонялся и сам Даль. Но поскольку мы признаем разнообразие средств осуществления власти, нет нужды входить в такого рода терминологические тонкости. К этому стоит добавить, что в действительности очень редко встречается власть, опирающаяся исключительно на насилие. Другой важный источник власти — авторитет, когда *А* подчиняется *В* в силу признания за *В* права отдавать распоряжения или, допустим, полагая, что это в его собственных интересах. В большинстве случаев власть представляет собой комбинацию насилия и авторитета, хотя соотношение ингредиентов этой смеси может сильно варьировать в разных обществах.

И последнее. Из определения Даля вытекает, что одного намерения *А* оказывать влияние на взгляды и поведение *В* явно недостаточно. Должно также существовать обоснованное убеждение, что приказание будет выполнено, что оно встретит повиновение. Таким образом, далеко не каждый, кто притязает на власть, реально ее

имеет — бывает, что власть превращается в фикцию в связи с массовым повсеместным невыполнением ее распоряжений. В то же время не так уже редки случаи, когда подчинение *В* предшествует явному волеизъявлению *А*, ибо подвластный индивид знает, какое его поведение устроило бы властвующего. Из приведенных примеров (фиксирующих, конечно, лишь крайние, предельные ситуации) можно сделать вывод, что правильное понимание власти невозможно без учета позиции подвластного индивида. То же самое касается всех элементов политической системы. Предположим, что она носит либерально-демократический характер и, стало быть, избиратели располагают властью над правительством. В явном виде эта власть применяется лишь раз в четыре или пять лет — в день всеобщих выборов. Однако задолго до следующей избирательной кампании правительство вынуждено избегать шагов, которые настроили бы избирателей против него. Когда имеешь дело с властью, нужно быть столь же внимательным к тому, чего не происходит, как и к тому, что происходит.

С понятием «политика» тоже связано немало споров и разночтений. Часто оно понимается как борьба за власть и осуществление власти. Принимая эту дефиницию как наиболее широко распространенную — ее можно встретить и у ортодоксальных марксистов, и у не менее ортодоксальных последователей Парсонса, — необходимо внести одно уточнение. Далековское понимание власти допускает возможность интерпретировать политику как отношение между индивидами. Однако это было бы неверно. Политика представляет собой процесс, посредством которого группы принимают коллективные решения. Размеры групп могут различаться — от семьи до всего международного сообщества. Это в данном случае неважно. Не имеет значения и способ принятия решений. Но то, что делает их политическими, — это коллективный характер, т. е. тот факт, что они затрагивают всех членов группы. Определяя сущность политики, нередко также обращают внимание на то, что она имеет дело с распределением имеющихся в ограниченном числе ценностей. Необходимость борьбы за власть (авторитет) объясняется именно тем, что входящие в одну и ту же группу люди редко выказывают полное согласие по поводу проблем распределения.

Коллективный характер политических решений не предполагает, что все члены группы в равной мере участвуют в их выработке.

Как писал в 1884 г. выдающийся итальянский социолог Гаэтано Моска, «в любое время и в любом месте все то, что в управлении является предписывающей частью, осуществлением власти и содержит в себе команду и ответственность, есть всегда компетенция особого класса, элементы которого могут действительно варьировать самым различным образом в зависимости от специфики века и страны; однако как бы этот класс ни складывался, формируется он всегда как ничтожное меньшинство против подчиняемой им массы управляемых». Сам Моска назвал этот класс политическим. Позднее его соотечественник Вильфредо Парето предложил другой термин, **элита**, в настоящее время широко применяющийся для отображения круга лиц, непосредственно вовлеченных в процесс принятия решений. Парное понятие **массы** фиксирует то большинство членов группы, которое либо вовсе отстранено от принятия решений, либо способно оказывать на него лишь косвенное воздействие.

Нетрудно заметить, что политический аспект легко приписать любой совместной деятельности, связанной с распределением имеющих в ограниченном числе ценностей. По мере усложнения социальных групп и организаций процессы принятия решений приобретают упорядоченный характер, вырабатываются соответствующие регулярные процедуры. Иначе говоря, коллективное принятие решений, отделяясь от повседневной активности людей, приобретает особые рамки. В масштабах отдельной страны (или, пользуясь более строгой терминологией, **отдельного макросоциального организма**) такими рамками является **государство**.

В чем состоит специфика государства по отношению ко всем остальным организациям, упорядочивающим процессы принятия решений? По мнению Р. Даля (в данном случае он выступает как продолжатель традиции, восходящей к Макс Веберу), государство — это единственный регулятор законного применения силы в пределах данной территории. Будучи достаточно ясной, эта дефиниция тем не менее нуждается в некоторых дополнительных уточнениях.

Во-первых, данное определение не предполагает, что насилие осуществляется только государством. В любом обществе существует больший или меньший объем негосударственного, но все же и не преследуемого по закону насилия, например во время спортивных состязаний (если не на футбольном поле, то, во всяком случае, на ринге) или в семье.

Во-вторых, Даль не имеет в виду, что государство существует только благодаря силе. Вовсе нет. И даже наоборот: насилие — это, с точки зрения ученого, нестабильный источник власти; эффективно функционирует та и только та государственная власть, которой удастся сформировать и поддерживать в народе убеждение, что существующий порядок лучше всего подходит для данного общества. Такую власть М. Вебер определял как легитимную.

После этих уточнений уместно повторить: государство лишь тогда является государством, когда оказывается оправданной его претензия быть единственным регулятором применения силы другими социальными институтами и частными лицами. Поэтому в стране, охваченной гражданской войной, государства, по существу, нет. В то же время под определение Даля подпадают очень разные организации — от примитивной родоплеменной до современной либерально-демократической. Не все они в равной мере являются объектом внимания сравнительной политологии. Преимущественный интерес для компаративиста представляют сходства и различия, фиксируемые при наблюдении политической жизни национальных государств. Обстоятельный анализ этого понятия будет сделан позже.

Кросснациональное сравнение

Можно сказать, что сравнение стояло у колыбели социальных наук вообще и политической мысли в частности: им пользовался уже Аристотель, когда вместе со своими учениками предпринимал гигантское по масштабам — к сожалению, лишь в малой степени дошедшее до наших дней — исследование «конституций», политических устройств 158 древнегреческих государств-полисов. И по сей день нередко утверждают, что все социальные исследования — это «в той или иной форме сравнительные исследования» (Стэнли Либерсон). С такой точки зрения, сам термин «сравнительная политическая наука» выглядит тавтологией. Но дело в том, что бессознательное и не подчиняющееся общепринятым (конвенциональным) правилам применение сравнений еще не создает компаративистской исследовательской практики, точно так же как действия по принципу «проб и ошибок» при известном сходстве с научным экспериментом таковым все же не являются. Специфика сравнительных соци-

альных наук состоит как раз в том, что сравнение здесь выступает как метод, позволяющий перейти от описаний (что? где? как?) к ответу на более фундаментальные вопросы: к объяснению и выявлению причинных, каузальных, связей.

Параллель между сравнением и экспериментом не случайна.

В теоретическом естествознании наиболее ценными считаются результаты, полученные в контролируемых исследователем условиях лабораторного эксперимента. В изучении политики — как и вообще в социальных науках — такие условия достигаются очень редко. Дело даже не в известных этических сложностях, возникающих при любом социальном эксперименте, а прежде всего в том, что политический процесс имеет чрезвычайно многофакторный характер. Он настолько сложен, что одни факторы не могут быть искусственно изолированы от других. Итак, в чистом виде политический эксперимент невозможен. Поэтому его роль берет на себя сравнение.

Чтобы более наглядно представить эту «эксперимент-замещающую» роль сравнения, можно довольно-таки грубо и схематически смоделировать один из способов его применения в политической науке. Допустим, мы исследовали и описали пять отдельных политических систем — А, В, С, D, Е. Для системы А выделены характеристики — **переменные** — (1, 2, 3, 4, 5), для В — (1, 3, 4, 5, 7), для С — (1, 3, 4, 7, 8), для D — (2, 5, 7, 8, 9), для Е — (2, 5, 6, 8, 9). Предположим также, что нас интересует, каковы причины, ведущие к появлению характеристики (1). Тогда эту переменную назовем **зависимой**, а предполагаемые нами (гипотетические) факторы, ведущие к ее появлению, — **независимыми** переменными. Бросив взгляд на представленные выше списки переменных, можно по меньшей мере сделать вывод о том, что при наличии характеристик (3) и (4) система обязательно располагает характеристикой (1). Более сильная формулировка состоит в том, что между независимыми переменными (3) и (4) и зависимой переменной (1) установлена каузальная связь. Если же учесть, что в реальных исследованиях за каждой из переменных стоит большой массив фактических данных (и не в статике, а в динамике), то нетрудно понять, насколько сравнение расширяет возможности познания политических явлений. Во-первых, только сравнивая, можно получить зрелые обобщения по поводу политики. Во-вторых, сравнение выступает также как познавательный механизм проверки.

Применяемые в социальных науках способы сравнения весьма разнообразны. К числу основных относятся: сравнительно-сопоставительный метод, ориентированный на выявление природы разнородных объектов; историко-типологическое сравнение, объясняющее сходство не связанных по своему происхождению объектов одинаковыми условиями становления и развития; историко-генетическое сравнение, объясняющее сходство явлений как результат их родства по происхождению. Искусство компаративистики состоит в умелом использовании и комбинировании всех этих подходов, однако в сравнительной политологии применяется преимущественно первый из них. И это не случайно: именно сравнительно-сопоставительный метод позволяет теоретически последовательно осуществить **кросснациональное сравнение** (crossnational comparison — сравнение стран между собой), без которого политическая компаративистика немыслима.

По какому критерию отличать сравнительное исследование от других видов политического анализа? В литературе представлены три основных варианта ответа на этот вопрос. Самая простая, и даже очевидная, версия состоит в том, что сравнительное исследование строится на привлечении сопоставимых данных, полученных по меньшей мере в двух различных странах (Майкл Армер). Такое определение, однако, отвергается большинством компаративистов как слишком узкое. Действительно, как быть с так называемым сравнительно-ориентированным изучением случаев (comparatively oriented case studies), давно уже утвердившим себя в качестве одного из наиболее плодотворных жанров компаративистики? Ведь специфика таких исследований состоит как раз в том, что они включают данные по одной стране в широкий сравнительный контекст, выявление которого не рассматривается как самостоятельная исследовательская задача.

Другая — более сложная и наукообразная — версия ответа была предложена известными методологами сравнительной политологии Адамом Пшеворски и Генри Тьюном. По их мнению, специфика кросснационального сравнения выражается в том, что эта исследовательская стратегия реализуется на двух основных уровнях. Один из них — макросоциальный. Это значит, что выделяемые на данном уровне переменные характеризуют общества в целом. Второй уровень — внутрисистемный, на котором каждая из выделяемых

переменных фиксирует какую-то частную характеристику общества. Цель сравнительного исследования, по Пшеворски и Тьюну, состоит в раскрытии связей между переменными второго уровня. Однако в качестве основного инструмента для достижения этой цели используются макросоциальные переменные. Примером могла бы послужить опубликованная в 1963 г. работа Роберта Алфорда «Партия и общество», в которой зависимость между принадлежностью избирателей к социальному классу и выбором партии при голосовании в различных странах (переменные второго уровня) объясняется с помощью таких макросоциальных переменных, как показатели индустриализации и урбанизации. Однако при ближайшем рассмотрении такой подход к определению кросснационального сравнения оказывается даже более узким, чем предыдущий. Мало того, что он исключает сравнительно-ориентированное изучение случаев, вне поля зрения оказываются еще и исследования, направленные на выявление зависимости одних макросоциальных переменных от других, например политического режима от показателей экономического развития. Между тем такие исследования по праву входят в «золотой фонд» сравнительной политологии.

Нетрудно заметить, что между рассмотренными выше подходами к определению специфики кросснационального сравнения есть нечто общее. Как отмечает наиболее влиятельный современный методолог сравнительного анализа Чарльз Рэгин, это — «использование макросоциальных единиц», каким бы способом оно ни осуществлялось. Рэгин полагает, что именно признание аналитической ценности макросоциальных переменных и их применение к объяснению эмпирически наблюдаемых процессов представляют собой тот критерий, с помощью которого можно отличить компаративиста от некомпаративиста. Чтобы проиллюстрировать свою мысль, Рэгин приводит следующий пример. Предположим, некий исследователь приходит к заключению, что в Великобритании сильна связь между классовой принадлежностью избирателя и выбором партии при голосовании, и объясняет это тем, что Великобритания — «индустриальное общество». Данное суждение предполагает, что «общество» может существовать в пределах национального государства, что существует несколько различных «обществ», и что одни из них могут быть охарактеризованы как «индустриальные», в то время как другие — нет. Таковы, по Рэгину, признаки кросснационально-

го анализа. Но если бы в качестве объяснения того же самого феномена был предложен марксистский тезис о том, что «производственные отношения определяют политическое сознание», то исследователь смог бы избежать кросснационального сравнения.

Достоинство предлагаемого Рэгином подхода состоит в том, что, будучи достаточно широким, он в то же время позволяет отделить компаративистские исследования от не являющихся таковыми. Во-первых, как мы только что видели, возможны теоретические модели, не придающие кросснациональным различиям большого значения (хотя некоторые модификации того же марксизма отнюдь не исключают сравнительного подхода). Во-вторых, если исследователь чуждается теории и полностью поглощен эмпирическим изучением отдельного случая, он вовсе не обязательно будет вводить полученные им результаты в сравнительный контекст. Скажем, суждение «уровень голосования за Демократическую партию США находится в зависимости от количества чернокожих избирателей» — не компаративистское. Конечно, объектом изучения в социальных науках всегда является общество. Однако лишь для компаративистов существование *различных* обществ (макросоциальных единиц) выступает как необходимый элемент используемых ими объяснительных процедур.

Методологи сравнительного анализа не очень любят обсуждать вопрос о том, почему макросоциальные единицы различаются по такому в общем-то случайному критерию, как наличие формальных признаков национальной государственности. И действительно, удовлетворительное теоретическое объяснение этому едва ли может быть найдено. С точки зрения нужд исследовательской практики, причины лежат на поверхности. Мы живем в мире, разделенном государственными границами; в мире, где наиболее важные политические процессы — такие как выборы или смена режима — протекают на общегосударственном уровне, а статистические агентства, даже если они действуют в международном масштабе (что случается далеко не всегда), публикуют данные по отдельным странам. Поэтому кросснациональное сравнение — вполне естественный выбор для компаративиста. Однако необходимо видеть, что этот выбор чреват целым рядом серьезных методологических сложностей, заслуживающих отдельного анализа. Попутно будут рассмотрены исследовательские стратегии, применяемые в компаративистике для устранения или хотя бы частичной нейтрализации этих сложностей.

Проблема сравнимости

Алисдэр Макинтайр открывает свою нашумевшую статью «Возможна ли сравнительная политология?», дающую в целом отрицательный ответ на вынесенный в заглавие вопрос, следующим поучительным примером. Некий человек предпринял кросснациональное исследование ям. Он с самого начала отверг обыденное представление о том, что происхождение разных видов ям объясняется по-разному, ссылаясь на то, что тогда абстрактное понятие «яма» было бы излишним. Исследование дало интересные результаты: выяснилось, что существует прямая корреляция между агрегированной ямокопательной способностью общества и уровнем экономического развития; что война ускоряет ямокопание (во Вьетнаме темпы роста количества ям заметно превышали среднестатистические), и многое другое. «Достижения этого человека не были замечены никем, кроме меня, — пишет Макинтайр. — Но если бы он поставил свой талант на службу политологии и изучал не ямы, а модернизацию, урбанизацию или политическое насилие, то я не удивился бы, если б он достиг высокого положения в Американской ассоциации политических наук».

Освобожденная от иронической оболочки, мысль Макинтайра оказывается не только простой, но и вполне традиционной для некоторых направлений методологии социального познания. Общества уникальны, каждое из них представляет собой неповторимый ансамбль культурных установок, политических практик и институтов. Поэтому любая попытка выделить в них сопоставимые элементы ведет к упрощению реальности, заметно обесценивая тем самым выводы из кросснационального сравнения. Но даже если мы все же пошли на риск выделения таких элементов, то и тогда нет гарантии, что в разных обществах существуют одинаковые каузальные связи: сходные следствия могут вызываться совершенно различными причинами.

Стратегия, используемая компаративистами для устранения (или хотя бы частичной нейтрализации) этой проблемы, была описана лидером «движения за сравнительную политологию» Роем Макридисом: «Сравнение включает в себя абстрагирование; конкретные ситуации и процессы как таковые не могут сравниваться друг с другом... Стало быть, сравнивать — значит выделять опре-

деленные типы и концепты, и делается это за счет искажения уникального и конкретного». Объектами сравнения феномены становятся в концептуально освоенном, преобразованном виде. Отсюда вытекает колоссальная важность теоретических моделей для сравнительной политологии. Уже структурный функционализм претендовал на роль средства, с помощью которого все многообразие наблюдаемых в политической жизни явлений может быть сведено к ограниченному числу простых и сравнимых друг с другом аналитических единиц. Как было показано в предыдущей главе, сегодня такую задачу ставят перед собой теория рационального выбора и неоинституционализм. Понятно, что чем более разнородны находящиеся в поле зрения исследователя феномены, тем большие усилия нужно затратить на их «теоретическую обработку» (французские компаративисты Маттеи Доган и Доминик Пеласси называют ее концептуальной гомогенизацией). Потеря информации при этом не избежать. Считается, однако, что их компенсирует приобретаемая взамен возможность сопоставлять то, что изначально казалось несопоставимым.

Негативным эффектом концептуальной гомогенизации считается и то, что она неявно дискриминирует одни общества в отношении других. Исследователь-компаративист существует не в вакууме. Прежде чем стать теоретиком, он формируется как личность, принадлежащая к определенному обществу, и разделяет свойственные этому обществу ценности, нормы и предрассудки. Все это влияет на используемые средства концептуальной гомогенизации. Мы видели, что один из главных недостатков структурного функционализма его противники усматривали в «подверстывании» развивающихся стран к стандартам США и Западной Европы. Основные постулаты теории рационального выбора тоже нередко критикуют за то, что они согласуются лишь с одной — и именно «западной» — социокультурной реальностью. Политическая жизнь многих стран «востока» и «юга» изобилует примерами действий, которые не могут быть квалифицированы ни как эгоистичные, ни как рациональные. Видимо, нейтрализовать такого рода издержки концептуальной гомогенизации можно путем разработки теоретических средств, которые были бы в максимально возможной степени свободны от черт национальной ограниченности.

«Слишком много переменных — слишком мало случаев»

В мире существует ограниченное число стран. Стало быть, далеко не все возможные вариации политических систем — и тем более их элементов — даны нам в непосредственном наблюдении или даже в историческом опыте. Даже среди существующих или некогда существовавших обществ далеко не все описаны в той степени, которая позволяла бы использовать их как объекты межнациональных сравнений. Известный исследователь Аренд Лейпхарт писал, что в распоряжении компаративиста находится «слишком мало случаев». Другая сторона сформулированной им дилеммы не менее очевидна: поскольку общественная жизнь бесконечно многообразна, стремится к бесконечности и количество поддающихся выделению переменных. При этом мы не можем позволить себе априорно отбросить некоторые из них как несущественные, поскольку в различных национальных контекстах они могут играть различные по значению роли. Для решения лейпхартовской дилеммы в сравнительной политологии используется целый ряд стратегий, заслуживающих краткого описания.

Самое простое решение состояло бы в том, чтобы в максимальной степени расширить круг охваченных исследованием случаев при сознательном ограничении числа наблюдаемых переменных. Такие исследования, подпадающие под предложенное А. Пшеворски и Г. Тьюном определение сравнительного метода, действительно осуществлялись. Более того, в течение какого-то времени в 60-х гг. в сравнительной политологии преобладал жанр сравнительно-статистического исследования. Каков он? Предположим, мы используем данные по нескольким десяткам либеральных демократий для того, чтобы выявить зависимость между процентной долей индустриальных рабочих в населении страны и уровнем голосования за социал-демократические партии, и на этой основе сделать вывод о наличии или отсутствии в разных странах модели «рабочего голосования». С технической точки зрения, это несложная задача. Если у нас есть два ряда цифр, выражающих значения зависимой и независимой переменных для каждой из стран, то компьютеру, вооруженному самой простой статистической программой, понадобятся доли секунды, чтобы сообщить нам **коэффициент корреляции** между этими двумя рядами. А коэффициент корреляции — это и есть статисти-

ческий индекс, фиксирующий наличие, направление и силу связи между двумя представленными в цифровом виде параметрами. Более того, статистика дает нам возможность установить, каким образом несколько независимых переменных влияют на одну зависимую. Это называется **«множественная регрессия»**. Есть и более сложные статистические процедуры, общую характеристику которых можно найти в любом учебнике по социальной статистике. Следует заметить, что, как и всякая развивающаяся наука, данная дисциплина не лишена проблем, и чем сложнее применяемый метод статистического анализа, тем больше разногласий он вызывает даже среди специалистов. В политической науке чаще всего используются простые и общепризнанные методы вроде отмеченных выше, хотя и у них есть свои недостатки. Однако основные проблемы, связанные с применением сравнительно-статистического метода, заключаются не в этом. Они носят содержательный, а не технический характер.

Вернемся к предложенному выше примеру. Для того чтобы поставленная исследовательская задача могла быть решена путем статистического анализа, нужно перевести ее с языка теоретических понятий на язык цифр, или, как говорят, **«операционализовать понятия»**. Но даже первая из переменных включается в ткань исследования — операционализируется — не без проблем: иногда не так уж просто определить, кого считать рабочими, а кого — нет. Но особенно много сложностей связано с операционализацией второй переменной, выделяемой по идеологическому признаку. Приведу лишь два примера. В Италии социалистическая партия традиционно пользуется скромной поддержкой избирателей. Однако делать отсюда вывод об отсутствии в стране модели «рабочего голосования» было бы неверно, ибо значительная часть итальянских промышленных рабочих всегда голосовала за коммунистов. В Венесуэле партия «Демократическое действие», будучи вполне социал-демократической по своей идеологической ориентации, на выборах пользовалась в основном поддержкой среднего класса. Поэтому приписывать Венесуэле модель «рабочего голосования» неправильно, как бы красноречиво не свидетельствовали в пользу такого результата статистические данные. Учитывая, что этот ряд примеров можно продолжить, нетрудно представить, какими удручающе неадекватными были бы результаты исследования в целом.

В чем состоит основная сложность проиллюстрированной выше стратегии? В том, что анализ большого числа случаев заставил исследователя отвлечься от взаимовлияния переменных на внутрисистемном уровне, например от существования в Италии сильной компартии, влияющей на поведение рабочих-избирателей, и от социал-демократических симпатий среднего класса Венесуэлы. Чтобы избежать этой сложности, иногда рекомендуют прибегать к сравнениям «второго порядка», то есть сравнивать не отдельные переменные, полностью изолированные от внутрисистемного контекста, а целые «иерархии», цепочки взаимосвязанных переменных. Сравнения «второго порядка» становятся возможными лишь при ограничении числа случаев, находящихся в поле зрения ученого. Парадоксально, но один из эффективных способов решить проблему «слишком много переменных — слишком мало случаев» — это сознательное ограничение круга охваченных исследованием стран при увеличении количества отслеживаемых переменных. При этом возможны две противоположные стратегии — «наибольшего сходства» и «наибольшего различия».

Смысл стратегии «наибольшего сходства» в том, чтобы ограничить поле анализа группой стран, существенно похожих друг на друга по целому ряду важных характеристик (переменных). Эти характеристики исследователь может принять за постоянные, что позволяет ему полностью сосредоточиться на взаимовлиянии интересующих его переменных. В нашем примере с «рабочим голосованием» ограничение поля исследования Данией, Норвегией и Швецией сделало бы неучет роли компартий и социал-демократических симпатий среднего класса более оправданным. Зато число операционализируемых переменных можно было бы существенно расширить за счет характеристик, меняющихся от страны к стране. Главный недостаток этой стратегии состоит в том, что она подталкивает исследователя к выбору в качестве объектов сравнения географически и культурно близких стран, но при этом требует представлять их как совершенно не влияющие друг на друга. Так легче искать «закономерности». К сожалению, часто эта легкость оказывается обманчивой, ибо в действительности как сходства, так и различия в пределах региона или иной наднациональной исторической общности нередко объясняются именно взаимовлияниями.

Напротив, стратегия «наибольшего различия» состоит в том, что сравниваются страны, выступающие для исследователя как «предста-

вители» по меньшей мере двух качественно различных типов. Основания, по которым выделяются такие типы, могут сильно различаться в зависимости от цели исследования: авторитарный режим и либеральная демократия, католический и протестантский культурный контекст, президентская и парламентская системы и т. д. Нетрудно заметить, что реализация этой стратегии требует более значительного, чем в предыдущем случае, объема теоретической работы. В ходе этой работы фиксируется большая группа характеристик, которые в сравниваемых странах контрастируют друг с другом. Тогда исследователь может сосредоточить все внимание на интересующих его внутрисистемных переменных, «ответственных» за сходства, например на взаимосвязи между уровнем образования и политическим участием в Китае (как «представителе» авторитарных режимов) и в одной из либеральных демократий. Стратегия «наибольшего различия» позволяет получать «сильные» обобщения, предпочтительные для сравнительно-сопоставительного метода: если какой-то фактор одинаково действует в совершенно различных ситуациях, это должен быть действительно важный фактор. Ее недостатки связаны с большими потерями информации на теоретическом этапе исследования, что ведет, в частности, к преувеличению различий между выделенными типами.

К числу средств, применяемых для решения проблемы «слишком много переменных — слишком мало случаев», относится и упоминавшаяся выше **стратегия «сравнительно ориентированного изучения случаев»**. Эта стратегия позволяет в максимальной степени реализовать преимущество «сравнений второго порядка», ибо она требует детального и всестороннего анализа политической жизни избранной страны. При этом задача исследователя — ввести полученные результаты в широкий компаративный контекст. Сделать это можно двумя способами: либо систематически сравнивая изучаемую страну с другой, которая признается достаточно детально охарактеризованной в исследовательской литературе, либо используя в качестве объекта сравнения теоретически сконструированный тип. Именно ко второму варианту прибегает Аренд Лейпхарт в своей знаменитой работе «Политика приспособления: плюрализм и демократия в Нидерландах», где политическая система страны сравнивается с распространенной моделью «плюралистической» демократии. В итоге Лейпхарт признает Нидерланды «представителем» другой модели — «сообщественной демократии».

Проблема ценностной нейтральности и объективности

Наконец, следует остановиться на главной сложности, связанной с применением компаративистских методов в политической науке. Бихевиористская и структурно-функционалистская «революции» привели к принципиальному отказу от решения сущностных проблем политики во имя создания научных, т. е. нейтральных в ценностном отношении, исследовательских методов и концепций. Некоторые политологи и по сей день считают, что в зрелом виде политическая наука должна мало отличаться от теоретического естествознания: ее задача — исследовать объект и открыть законы его развития. Особенно часто в такое преувеличение впадают ученые, занимающиеся прикладными исследованиями или разрабатывающие более или менее локальную тематику. Тем важнее подчеркнуть, что в политическом — как и в любом социальном — исследовании полная нейтральность недостижима. Сравнивая явления, ученый (независимо от того, сознает он это или нет) оценивает их, и характер оценок вовсе не безразличен для дальнейшего анализа. В самом деле, где тот пункт, в котором сильное руководство становится диктатурой? Существует ли строгий критерий, позволяющий отличать террористов от борцов за свободу?

Разумеется, всегда существуют внутринаучные конвенции, позволяющие ученому-профессионалу выбрать «правильные» — приемлемые для коллег — слова для описания и объяснения того или иного явления. Однако это не устраняет оценок из содержания исследования, которое всегда в той или иной степени определяется собственными убеждениями ученого, его представлениями о должном. Поэтому в любом эмпирическом исследовании присутствует нормативный пласт. Хорошо еще, если его присутствие осознается самим ученым. Пытаясь выявить источник этих сложностей, мы ушли бы слишком далеко в область философии, и единственное, что здесь можно сделать, — это сослаться на полуторавековую традицию марксистских и немарксистских исследований социальной обусловленности познания. От себя же вновь подчеркну: политическое исследование всегда является ценностно насыщенным. Не стоит верить, когда политолог, сравнивающий формы правления Ирака и Великобритании, заявляет о своей объективности. Он в лучшем случае заблуждается.

Национальное государство

На политической карте мира можно найти свыше 190 суверенных государств, получивших международное признание. Судя по карте, они ничем не различаются между собой, кроме размеров: все имеют границы, административные центры и т. д. Но это тот самый случай, когда картографам доверять не следует. И уж в особенности не нужно доверять составителям исторических карт (вроде «Древний Египет и Месопотамия в VII в до н. э.»). Ибо, во-первых, современное национальное государство — относительно позднее изобретение. Еще пятьсот лет назад его просто-напросто не было. Во-вторых, даже среди современных государств далеко не все являются национальными, а некоторые не дотягивают и до государственности.

Кроме того, нужно иметь в виду, что в некоторых отношениях национальное государство успело устареть. Его роль постепенно уменьшается вследствие роста международной торговли, усиления транснациональных корпораций в экономике, повышения роли ассоциаций вроде постоянно расширяющегося Европейского Сообщества и целого ряда других факторов. И все же в современном мире национальное государство по-прежнему остается основной формой политической организации. Поэтому в сравнительных политических исследованиях оно и рассматривается как базовая аналитическая единица.

Поскольку понятие «национальное государство» вводится на гораздо более конкретном уровне анализа, чем понятие «власть» или «политика», нет смысла искать для него наиболее общее определение. Принятый в современной сравнительной политологии способ характеристики национального государства предполагает, однако, выделение четырех этапов его развития: 1) государственное строительство, 2) национальное строительство, 3) достижение массового участия, 4) введение политики распределения. Следует сразу же подчеркнуть, что эти этапы выделяются в аналитических целях и, стало быть, далеко не всегда совпадают с реальными фазами исторического развития. Единственный регион, где развитие действительно шло по такому сценарию, — это Западная Европа, в остальном же мире могут сильно различаться и последовательность, и продолжительность, и даже набор этапов. Несколько слов об этом будет еще сказано ниже. А пока рассмотрим эти этапы каждый в отдельности.

Государственное строительство

В европейских странах развитие национальных государств началось в XVI–XVII столетиях. Главными составляющими этого процесса были: 1) подчинение земельной аристократии монархам и усиление централизации; 2) создание единых вооруженных сил под командованием монарха; 3) значительный численный рост чиновничества, занятого сбором налогов и управлением; 4) унификация права. Наибольших успехов в деле государственного строительства в XVII в. добилась Пруссия, представлявшая собой как бы одного человека с единой волей — волей монарха. Но и во Франции Людовик XIV не слишком погрешил против истины, когда бросил свою знаменитую фразу: «Государство — это я». В Англии при Тюдорах произошла настоящая революция в области государственного управления, чрезвычайно расширившая королевские полномочия. И хотя при Стюартах парламенту удалось пресечь абсолютистские претензии двора, это не привело к дезинтеграции национального государства. В России успеха в борьбе за централизацию добились великие князья московские.

За перечисленными странами, отчасти вдохновляемые их успехами, отчасти следуя внутренним потребностям, приступали к государственному строительству и другие. В Европе оно состояло главным образом в централизации всей власти в руках монарха. Идеологически этот процесс обслуживала доктрина суверенного монарха, слово которого — закон на подвластной территории. В дальнейшем, однако, на этой основе выросла дожившая до наших дней теория народного суверенитета.

Думаю, перипетии борьбы за централизацию в главных европейских странах слишком хорошо известны, чтобы пускаться в исторический экскурс на эту тему. Однако было бы заблуждением приписывать процессу государственного строительства лишь академический интерес. Дело в том, что правители многих молодых независимых государств сталкиваются сегодня с проблемами, мало отличающимися от занимавших их европейских коллег два-три столетия назад. Традиционные племенные вожди сопротивляются усилиям по централизации не менее отчаянно, чем когда-то феодальная знать Франции или русские удельные князья. В итоге во многих развивающихся странах государство так и

не устоялось, а правительственные органы испытывают острый дефицит дисциплины и независимости от трайбалистских (связанных с принадлежностью к тому или иному племени) интересов чиновников. Кроме того, сосуществование позаимствованных на Западе и традиционных социальных норм бывает далеко не бесконфликтным.

Чудовищная коррупция и самовластие чиновников, использующих государство для своего личного обогащения, — вовсе не редкие черты современных развивающихся стран. Иногда такое государство называют «мягким». Собственно говоря, оно не является национальным государством, ибо еще не пройден даже самый первый этап его становления. Более того, уже в 90-х гг. несколько государств, два десятка лет назад казавшихся вполне устоявшимися, развалились под давлением внутренних конфликтов и неблагоприятной внешнеполитической конъюнктуры. По-прежнему есть, к примеру, страна под названием «Сомали», но о государстве Сомали говорить уже не приходится.

Национальное строительство

Понятие «нация» гораздо труднее определить, чем, скажем, «государство». Разумеется, обычно обращают внимание на общность языка. Однако лишь в половине существующих ныне национальных государств больше 75 % населения говорят на одном и том же языке. Даже такое устоявшееся государство, как Швейцария, является многонациональным. Большая часть исследований по национальному вопросу, который был одной из излюбленных тем ученых (и не только ученых) XX в., сводилась к тому, чтобы обойти эту трудность. Марксисты обычно в той или иной форме призывали учитывать экономический фактор. Немарксистам более важными представлялись субъективные аспекты национального самосознания. Например, Карл Дойч придавал особое значение чувствам сходства, идентичности и общей судьбы. Однако и по сей день нельзя сказать, что мы располагаем ясным определением. К сожалению, политической науке нередко приходится вторгаться в области, где она вовсе не чувствует себя вполне уверенно. Нации слишком часто — особенно в последнее время — напоминают о себе политикам, чтобы от них могли отмахнуться политологи.

Несомненно как то, что нация складывается в тесной исторической связи с процессом государственного строительства, так и то, что государство предшествует нации. Сложившиеся в Европе в XVIII—XIX вв. государства выступали как факторы национального строительства по меньшей мере по четырем следующим причинам: 1) государство создавало внешние рамки, в которых гораздо быстрее и эффективнее протекали процессы культурной, языковой и экономической интеграции; 2) оно способствовало возникновению общности исторических судеб, в частности в отношениях с другими народами; 3) оно создавало общую для всей формирующейся нации идеологию, отражающую национальные проблемы; 4) оно поддерживало культурную деятельность, способствовавшую созданию нации, а во многих случаях было инициатором обособления национальной религии (например, англиканская церковь или «государственные» церкви Скандинавских стран).

В то же время там, где процесс национального строительства протекал успешно, государство получало новую — и гораздо более прочную, чем прежде — основу для существования и развития. Не справившись с этим этапом, некоторые зрелые централизованные государства терпели крах. Наиболее яркий пример такого рода дает нам Австро-Венгрия. Кроме того, иногда (хотя и не часто) национальное строительство предшествует государственному строительству, как это было в прошлом веке в Германии. Все перечисленные обстоятельства и позволяют нам различать данные два этапа в аналитических целях. Лишь прошедшее оба этих этапа национальное государство можно считать сложившимся.

Иногда процесс национального строительства протекает мирно, и главные роли в нем играют торговля, миграции и общение. Примерно так (если отвлечься от трагической судьбы американских индейцев) обстояло дело в США. Однако гораздо чаще создание нации оказывается болезненной процедурой, в ходе которой элита безжалостно подавляет сопротивление оказавшихся «на обочине» групп. Так, в Великобритании традиционная культура шотландских нагорий была, по существу, искоренена после подавления якобитского восстания 1745 г. Нередко национальное строительство завершается полной ассимиляцией одних групп общества другими.

Даже во многих европейских странах процесс национального строительства до сих пор не завершен. Прежде всего это касается

России и Югославии, само государственное существование которых в силу известных событий оказалось под угрозой. Можно упомянуть и о «мирном разводе» Чехии со Словакией, положившем конец нескольким десятилетиям чехословацкой государственности. Но и в такой относительно благополучной стране, как Италия, провинциализм и местнические предпочтения граждан продолжают негативно сказываться на эффективности государства. Не приходится говорить о «третьем мире», где даже границы и административно-территориальное деление нередко устанавливалось колонизаторами без учета районов компактного проживания отдельных языковых общностей. Здесь процесс национального строительства сталкивается с особенно большими трудностями. Иногда символами национального единства становятся харизматические лидеры или популистские политические движения, в некоторых случаях важную роль играют воспоминания о вооруженной (или ненасильственной, как в Индии) борьбе за независимость, но чаще всего перевешивают чувства преданности своему племени или клану. Незавершенность национального строительства в большинстве стран мира заставляет предположить, что и в начавшемся столетии внимание людей во всем мире будет приковано к этому важному процессу — если к тому времени само национальное государство не станет анахронизмом.

Участие

За немногими исключениями (самое значительное — города-государства Древней Греции) управление всегда было делом меньшинства. На участие в политическом процессе могли претендовать наследственные правители, их челядь и узкий слой могущественных собственников. А для простого человека политика оставалась чем-то вроде погоды — она не поддавалась контролю и заслуживала лишь фаталистического отношения. Иногда, однако, стремление правителей выкачать из подданных побольше денег в виде налогов (или их заискивание перед народом в условиях раскола властвующей элиты) заходило так далеко, что вызывало реакцию, выражавшуюся в требованиях большего политического веса для ранее отчужденного от политики населения. Чаще всего эти требования жестоко подавлялись. Однако нам следует помнить, что война за

независимость североамериканских штатов началась с выдвинутого колонистами лозунга «никаких налогов без представительства» (по-английски это звучит в рифму). Колонисты победили. Тем не менее в странах Европы, да и в самих Соединенных Штатах борьба за расширение политического участия приходится в основном на XIX—XX вв.

Для того чтобы посмотреть на этот процесс с теоретической точки зрения, нужно по меньшей мере сослаться на теории модернизации. Они позволяют выделить социальные сдвиги, в решающей мере способствовавшие развитию борьбы за политическое участие. К числу таких сдвигов относятся: 1) рост городского среднего класса, 2) возникновение индустриального рабочего класса, 3) расширение образования, 4) быстрый рост средств массовой коммуникации. В первой половине XIX в. в большинстве европейских стран все громче начали раздаваться требования об избирательных реформах, т. е., по сути дела, об увеличении объема гражданских прав большинства. Стали возникать радикальные политические движения — чартизм в Великобритании, подпольные повстанческие организации во Франции и в Германии.

Разумеется, не следует преувеличивать степень реальной заинтересованности масс в расширении гражданских прав. Как правило, основа недовольства коренилась в экономике. Важно, однако, то, что это недовольство было использовано радикальными лидерами для мобилизации масс. Другой аспект проблемы — это реакция властвующих элит на требования о расширении политического участия. Скажем, в Великобритании элита, проявив гибкость, обеспечила тем самым собственное выживание в эпоху массовой демократии. Иная ситуация имела место во Франции, где даже процесс предоставления права голоса растянулся до 1945 г. (когда это право получили женщины). Что касается России, то здесь упорство элиты в отстаивании своих привилегий (1905—1917 гг.) способствовало превращению потенциальных сторонников режима в критиков, а критиков — в революционеров. Надо сказать, что даже в сравнительно «беспроблемном» случае Великобритании расширение избирательного права на все взрослое население заняло почти полтора столетия. Продолжительность и сложность этого процесса иллюстрирует табл. 3.

Таблица 3

Расширение избирательных прав в Великобритании

Год	Доля взрослых, имеющих избирательные права, %	Комментарий
1832	4	Последовательное снижение имущественного ценза для участия в выборах
1865	8	
1868	14	
1885	29	
1918	75	Устранение имущественного ценза; предоставление избирательного права женщинам с 28 лет
1929	95	Предоставление избирательного права женщинам с 21 года (как и мужчинам)
1970	100	Общее снижение минимального возраста избирателей до 18 лет

После 1945 г. в индустриально развитых странах Запада, как правило, вопрос о расширении избирательного права для мужчин уже не стоял (за несколькими исключениями, вроде борьбы за права чернокожих американцев или молодежи в 60-е гг.). Однако нельзя сказать, что проблема политического участия утратила актуальность. Просто она приобрела новые измерения. Все чаще стали раздаваться требования большей ответственности власти перед обществом. Многие люди уже не довольствовались ролью избирателей и стремились к непосредственному участию в процессе принятия решений. Чрезвычайно популярным стал лозунг самоуправления — как коммунального (местного), так и на производстве. Стали вестись дискуссии о возможностях, открываемых для массового политического участия глобальной электронной сетью Интернет. Таким образом, проблема участия и по сей день продолжает оставаться одним из источников политических конфликтов и общественных обсуждений.

Распределение

На последнем этапе своего развития национальное государство сталкивается с проблемой распределения, т. е. с вопросом о том, каким образом и в какой степени правительственные решения воздействуют на распределение материальных и других ресурсов. Будучи в известном смысле вечным, этот вопрос приобретает первоочередной характер лишь тогда, когда пройдены этапы государственного и национального строительства, а также участия в политическом процессе. И действительно, в «мягком» государстве люди обычно не ждут от его органов борьбы против неравенства. Во многих случаях такое государство слишком сильно зависит от благорасположения аграрной или финансовой элиты, чтобы покушаться на привилегии меньшинства. Словом, проблема распределения (особенно если ей пытаются найти какое-то политическое решение) — это не только кризис политического развития, но также и важный индикатор относительной зрелости национального государства.

В Западной Европе требования о перераспределении национального богатства вышли на первый план в XIX–XX вв., после введения всеобщего избирательного права. Во главе этой борьбы стояли рабочие партии, выступавшие за общественную собственность на средства производства, большее равенство доходов и социальные гарантии. Был брошен вызов господству рыночных сил, и если в XIX в. преобладал принцип свободы предпринимательства, то следующее столетие стало веком коллективизма. В ряде стран экономика попала под полный контроль государства. Либерально-демократические режимы Европы и Америки никогда не впадали в такую крайность, но и там значительные секторы экономики были огосударствлены, а частное предпринимательство стало объектом макроэкономического планирования и регуляции со стороны правительственных органов. В 1978 г. в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития (Западная Европа, США, Канада, Япония и ряд других стран) более трети валового национального продукта производилось в госсекторе.

Однако не следует преувеличивать воздействие этих процессов на уровень социального неравенства. В абсолютных показателях уровень жизни основной массы населения, конечно, возрос, но дистанция между большинством и элитой по-прежнему сохраняется.

Проведенные в США и Великобритании статистические исследования структуры доходов выявили фактическое отсутствие динамики на протяжении всего XX в. (если не считать периода второй мировой войны). Другой пример: доступ к высшему образованию в целом расширился, но, по данным исследования 1981 г., выходцы из среднего класса в Великобритании все еще имеют гораздо больше шансов стать интеллектуалами, чем дети рабочих. Не очень преуспели в устранении реального социального неравенства и восточно-европейские страны. В Советском Союзе, например, к началу 80-х гг. децильный коэффициент (отношение уровня доходов 10 % наиболее высокооплачиваемых работников к уровню доходов 10 % населения, стоящего на низших ступенях шкалы) был достаточно высок, а показатели социальной мобильности — исключительно низкими.

Можно ли принять за очевидный тот факт, что экономический прогресс способствует смягчению конфликтов, возникающих по поводу распределения? Многие современные политологи весьма сомневаются в этом, а Фред Гирш (1977) и Джон Голдторп (1978) отстаивают прямо противоположную точку зрения. Их аргументация заслуживает внимания.

Гирш обосновывает свою позицию тем, что по мере роста доходов потребление приобретает все более социальный характер. Это значит, что удовлетворение, доставляемое вещью или услугой, напрямую зависит от того, могут ли другие люди позволить себе то же самое. Если шофер покупает себе роллс-ройс, председатель правления фирмы обзаводится самолетом. Если у «них» есть коттедж, «я» построю себе роскошную виллу. Даже рыночная цена ученой степени падает по мере расширения сети университетов. Заметим, что незамысловатый аргумент Гирша подходит для любого стратифицированного общества — в не меньшей степени для социализма, чем для капитализма.

Что касается Голдторпа, то в его работе, выполненной на английском материале, выделяются следующие три важные тенденции. Во-первых, по мере экономического развития приходят в упадок почтительное отношение большинства к элите и другие эмоции, на которых держалось традиционное общество. Дестабилизируются социальные структуры. Во-вторых, новое поколение рабочих гораздо менее терпимо относится к неравенству, чем их предшественни-

ки. Это различие объясняется контрастом между ценностями и жизненными установками выходцев из деревни (наводнивших города в период индустриализации) и людьми, детство и юность которых прошли уже в городе. В-третьих, с завершением борьбы за политические права связана возможность распространения конфликта на сферу производства. Приобретает популярность идея, согласно которой гражданское полноправие несовместимо с отношением к труду как к товару.

Трудно сказать, правы или нет Гирш и Голдторп в своих пессимистических прогнозах. Во всяком случае, мы можем предположить, что конфликты по поводу распределения не прекратятся. Ведь, в сущности, эта проблема неразрешима, и борьба за обладание ресурсами представляет собой неотъемлемую черту политики. Единственное, что можно сделать (и в чем действительно преуспели либеральные демократии), — это институционализировать борьбу по поводу распределения, допустив существование партий, опирающихся на разные классы и придерживающихся различных взглядов на идеальный способ распределения.

В заключение следует подчеркнуть, что приоритет в постановке многих вопросов, связанных с распределением, несомненно, принадлежит Карлу Марксу и Фридриху Энгельсу. Поэтому более глубокий анализ проблемы невозможен без учета марксистской традиции, даже если соответствующие представления о перспективах общественного развития устарели. Как однажды заметил Сеймур Мартин Липсет, современным выражением «демократической классовой борьбы» являются выборы.

Выше были схематически обрисованы основные этапы развития национального государства. Хотя изложение велось в основном на западноевропейском материале, следует еще раз подчеркнуть, что даже в странах Европы продолжительность отдельных этапов, глубина сопутствовавших им кризисов и способы их разрешения были далеко не одинаковыми. И все же из исторического опыта можно заключить: национальное государство имеет оптимальные шансы успешно миновать все этапы там, где они отделены друг от друга значительными промежутками времени, и, стало быть, есть возможность справиться с ними по отдельности. В таких условиях легитимность политической системы и мощь ее институтов возрастают от этапа к этапу. Классический пример системы, сумевшей

приспособить старые формы для решения новых задач, дает нам Великобритания.

* * *

В этой главе была предпринята попытка представить в предельно кратком изложении концептуальные основы современной сравнительной политологии. Будучи не последней по важности, задача все же носила ограниченный характер: речь шла вовсе не о том, чтобы обеспечить читателя всеми теоретическими средствами политических исследований, но о том, чтобы дать ему средства, которые возможно применить для исследования максимально широкого круга явлений. Не прибегая к тому или иному пониманию власти или национального государства, не овладев методологией сравнительного анализа, мы не смогли бы изучить политическую культуру (ибо она существует в национально-государственных рамках), заинтересованные группы, партийные системы, парламенты и т. д. Нужно, однако, иметь в виду, что подлинная цель сравнительной политологии состоит именно в изучении перечисленных и многих других явлений. И уж совсем нельзя с уверенностью утверждать, что выработанные в совершенно определенной (западной) исследовательской и ценностной традиции средства могут быть просто позаимствованы и использованы для анализа российской действительности. Очевидно, нужна адаптация. От чего-то придется отказаться. Но даже для того, чтобы выбросить за ненадобностью, этими теоретическими средствами нужно сначала овладеть.

Глава III

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ

При анализе стратегий сравнительного политического исследования мы убедились в том, какую важную роль в реализации любой из них играют теоретические конструкции, сводящие все разнообразие политической жизни к немногочисленным, выделенным по четким основаниям категориям. Центральное место среди них занимает **политический режим**. Споры об определении этой категории не меньше, чем по поводу других базовых категорий политического анализа. Ограничусь лишь одной из предлагаемых в литературе дефиниций: политический режим — это вся совокупность явных или неявных моделей, определяющих формы и каналы доступа к важнейшим управленческим позициям, характеристики субъектов, имеющих такой доступ или лишенных его, а также доступные субъектам стратегии борьбы за него (Гильермо О'Доннелл и Филипп Шмиттер). Достоинство этого определения состоит в том, что оно легко операционализируется при построении **классификации политических режимов**. А без такого свойства само понятие было бы излишним, ибо его задача в том и состоит, чтобы «разложить по полочкам» многообразные политические явления.

Проблема классификации политических режимов

В современной литературе предложено великое множество классификаций политических режимов. Например, Джеймс Коулмэн выделяет среди них соревновательные, полусоревновательные и авторитарные; Дэвид Аптер — диктаторские, олигархические, прямо представительные и прямо представительные; Эдуард Шилз — политические демократии, опекающие демократии, модернизирующиеся олигархии, тоталитарные олигархии и традиционные олигархии; Жан Блондель — либерально-демократические, эгалитарно-авторитарные, традиционно-эгалитарные, популистские и авторитарно-инэгалитарные режимы. Список можно было бы продол-

жать еще долго. С чем же связана эта разногласица? Во-первых, классификации политических режимов конструируются в контексте более широких теорий, разделяемых исследователями, а такие теории могут различаться между собой. Во-вторых, построение классификации редко выступает как самостоятельная исследовательская задача. Чаще это средство получить ответ на более конкретные вопросы, и характер таких вопросов, конечно, накладывает печать на классификацию. В-третьих, классифицировать политические режимы способом, который удовлетворил бы все научное сообщество, — чрезвычайно сложная задача. А поскольку классификация относится к числу наиболее широко применяемых в сравнительной политологии познавательных процедур, стоит подробнее остановиться на связанных с ней сложностях.

В одном из рассказов Хорхе Луиса Борхеса приводится выдержка из «некой китайской энциклопедии», в которой говорится, что «животные подразделяются на: а) принадлежащих Императору, б) балзамированных, в) прирученных, г) молочных поросят, д) сирен, е) сказочных, ж) бродячих собак, з) включенных в настоящую классификацию, и) буйствующих, как в безумии, к) неисчислимых, л) нарисованных очень тонкой кисточкой на верблюжьей шерсти, м) и прочих, н) только что разбивших кувшин, о) издалика кажущихся мухами». Почему эта «классификация» кажется нам нелепой и заслуживающей смеха? Потому что она не отвечает двум основным требованиям, которые, с точки зрения здравого смысла, должны предъявляться к классификациям. Во-первых, она не является **теоретически последовательной**. Нет даже и намека на четкие и ясные критерии, в соответствии с которыми различались бы виды животных: категория (а) выделяется по признаку собственности, (б) — способа посмертной обработки, (в) — отношения к человеку и т. д., вплоть до категорий (з) и (м), присутствие которых в классификации делает ее просто излишней. Во-вторых, эта классификация не является и **эмпирически адекватной**, ибо она не может эффективно использоваться для описания окружающих нас явлений. Всякому понятно, что от классификации, относящей к одному и тому же роду слона и амебу, мало пользы. Несколько менее очевидно то, что требования теоретической последовательности и эмпирической адекватности противоречат друг другу. Между тем здесь-то и кроется главная сложность классификационной проблемы.

Классификация форм правления, претендующая на полную теоретическую последовательность, была предложена уже великим античным философом Аристотелем. Критерии, лежащие в основе этой классификации, вполне ясны. Аристотель выделяет правление одного, немногих и многих, а также правильные и неправильные формы государства: при правильных формах власть имущие (как мы сказали бы, «элита») преследуют общую пользу, при неправильных — заботятся только о собственном благе. Комбинируя эти признаки, получаем шесть форм правления.

Форма государства	Форма правления		
	одного	немногих	большинства
Правильная	Монархия	Аристократия	Полития
Неправильная	Тирания	Олигархия	Демократия

Предложенный Аристотелем подход обладает серьезными теоретическими достоинствами. Он оказал — и продолжает оказывать — большое воздействие на политическую мысль. И все же едва ли кто-нибудь из современных политологов рискнет руководствоваться этим подходом в своей исследовательской работе, ибо его эмпирическая адекватность явлениям, наблюдаемым в мире политики, проблематична. Умозрительно мы без труда проводим грань между «правлением одного» и «правлением немногих». В действительности, однако, даже самые закоренелые тираны никогда не правят в одиночку. Важные решения часто принимают лица, принадлежащие к их «ближайшему окружению»; бывает и так, что власть тирана при этом оказывается иллюзорной. Различение между «эгоистически» и «альтруистически» ориентированным руководством, опять-таки, не составляет сложности для моральной философии, но с большим трудом реализуется в политической науке. В современном мире уже не найдется правителей, которые с классической простотой, не скрываясь, преследовали бы цель личного обогащения. Каковы бы ни были масштабы расхищения государственного имущества и ограбления подданных, с высоких трибун всегда слышны речи об общем благе. Часто аппетиты того или иного правителя

привлекают внимание общественности лишь при его преемнике. И в любом случае объективный критерий для различения «эгоизма» и «альтруизма» найти нелегко.

Аристотель слишком во многом шел от принципов к реальным явлениям (иными словами, его подход был преимущественно нормативным), в то время как современной политической науке свойственно стремление выделять специфику и общие черты реально существующих режимов. Вот почему основная цель более поздних классификаций — эмпирическая адекватность. В качестве примера можно привести классификацию политических систем, разработанную одним из лидеров «движения за сравнительную политологию» — Гэбриэлом Алмондом. Ученый выделяет англо-американские, континентально-европейские, тоталитарные и доиндустриальные системы. Признаком, по которому образуются «семьи» политических режимов, здесь выступает культурно-историческая общность, а роль теоретического конструирования невелика: каждая из выделенных Алмондом категорий просто фиксирует определенный круг феноменов. Однако и такой путь решения классификационной проблемы трудно признать оптимальным. Ведь задача классификации — не только описывать, но и объяснять социальную реальность. Например, менделеевская периодическая таблица — один из сильнейших познавательных инструментов, находящихся в распоряжении естественных наук. И пусть параллели с естествознанием не всегда целесообразны, политическая наука — постольку, поскольку она претендует на звание науки, — все же нуждается в классификациях, способных служить средством анализа. А такие классификации требуют основательной теоретической проработки.

Таким образом, классификация политических режимов должна в максимально возможной степени сочетать теоретическую последовательность с эмпирической адекватностью. Попытка решить эту проблему и предлагается на суд читателя. В качестве классификационных оснований я стремился выделить **измерения политической системы**, соответствующие более или менее общепринятым в современной политической теории представлениям (в частности, эти представления отразились в приведенной выше дефиниции политического режима). Другая — не менее важная — задача состояла в том, чтобы охватить рамками классификации все **многообразие** описанных в литературе политических форм. При решении обеих задач я,

конечно, опирался на уже существующие классификации. Читатель обратит внимание на то, что во многом я пытался следовать классическому — аристотелевскому — образцу, а из современных авторов, оказавших особое влияние на предпринятую здесь попытку, хотелось бы отметить Жана Блонделя.

Для начала рассмотрим теоретические основания классификации. **Первое измерение** — это характер борьбы за лидерство между различными фракциями властвующей элиты. Эта борьба может носить открытый и законный характер вследствие существования специальных процедур, позволяющих выявить победителей и побежденных. Процедурой такого рода являются выборы, хотя возможны и другие варианты (например, жребий). Бывает и так, что оппозиционная деятельность запрещена, а смена руководства происходит в форме наследования, кооптации или даже насилия. Описанные два способа борьбы за лидерство соответствуют *открытым и закрытым* политическим режимам. Разумеется, нередко встречаются промежуточные случаи, когда оппозиция вынуждена приспосабливаться к режиму (как в современном Парагвае) или подавлена не полностью (как в Иордании).

Второе измерение — это характер элиты по признаку наличия или отсутствия внутренней дифференциации. В некоторых обществах экономическая элита совпадает с властвующей, а внутри последней отсутствует разделение административных и собственно политических функций. Такую элиту мы будем называть **монолитной**, а ее противоположность — **дифференцированной**. Монолитный характер элиты влечет за собой несколько важных следствий. Одно из них — отсутствие борьбы за власть между фракциями властвующей элиты. Это не значит, что обществам с монолитной элитой борьба за власть в принципе незнакома. Но ведется она не между различными политическими субъектами, а между индивидуальными составляющими однородного целого. Вот почему невозможны открытые режимы с монолитной элитой. А среди закрытых режимов по этому признаку выделяются две разновидности.

Третье измерение — это уровень участия масс в политике. Принятие ответственных решений — всегда дело немногих, элиты. И тем не менее есть группа режимов, которые не только допускают в той или иной форме политическую активность масс, но и рассматривают ее как необходимую предпосылку стабильности существующего

ющего строя. Такие режимы могут быть как открытыми, так и закрытыми; формы политического участия масс и его функции в процессе принятия решений могут существенно различаться. Независимо от этого, мы будем называть **включающими** все политические режимы, так или иначе обеспечивающие населению механизмы включения в политическую жизнь. Напротив, режимы, оставляющие массы вне политики, определяются как **исключающие**.

Используя эти критерии, можно выделить шесть основных «семей» политических режимов.

Режим	Закрытый, с монолитной элитой	Закрытый, с дифференцированной элитой	Открытый
Исключающий	Традиционный	Авторитарно-бюрократический	Соревновательная олигархия
Включающий	Эгалитарно-авторитарный	Авторитарно-инэгалитарный	Либеральная демократия

Представленные в классификации категории выделены умозрительно, путем логического конструирования, и на данный момент соответствуют лишь требованию теоретической последовательности. В эмпирической адекватности предложенной классификации нам предстоит убедиться, по необходимости кратко описывая каждую из «семей» политических режимов. Понятно, что формы правления разных стран, входящих в одну «семью», могут во многом отличаться друг от друга, а некоторые из реальных политических режимов могут занимать промежуточное положение, включая в себя характеристики сразу нескольких «семей». И тем не менее классификация такого рода полезна как инструмент сравнительных исследований. Дадим краткие характеристики каждой из «семей».

Авторитарные режимы

Авторитарным будем называть любой политический режим, в число базовых (положенных в основу классификации) характеристик которого входят понятия «закрытый» или «исключающий». Нетрудно заметить, что таковы пять из шести выделенных катего-

рий. И действительно, авторитаризм — феномен, гораздо шире представленный в истории человечества, чем демократия. И хотя сегодня общество переживает подъем «демократической волны», проблема авторитаризма не утратила ни практической актуальности, ибо около половины населения планеты и по сей день живет в условиях авторитарных режимов, ни теоретического значения.

Традиционный режим: закрытый, с монолитной элитой, исключающий

Через традиционные режимы прошли все страны мира, и не приходится удивляться, что они были очень разнообразны. Известный исследователь политических систем прошлого С. Эйзенштадт выделяет следующие основные их виды: родовые империи, империи кочевников или завоевателей, города-государства, феодальные системы и централизованные бюрократические империи. Хронологически эта классификация охватывает государства, существовавшие с глубокой древности до наших дней. К числу традиционных режимов, сохраняющихся в современном мире, можно отнести Саудовскую Аравию, большинство княжеств Персидского залива, Бутан, Бруней, Свазиленд.

Несмотря на ошеломляющее разнообразие, традиционные режимы не лишены и общих черт. С точки зрения теорий модернизации (из которых, собственно говоря, и исходит большинство разрабатывающих данную тематику специалистов), это режимы, существующие в традиционных обществах. Их закрытый характер проявляется в том, что власть чаще всего передается по наследству, а иногда приобретает силу. Экономическая (землевладельческая, реже — торговая) элита совпадает с властвующей, что позволяет некоторым исследователям говорить о существовании в таких обществах единого феномена «власти-собственности». Специализированная бюрократия либо отсутствует, либо сама представляет собой экономически привилегированный класс населения. Профессия однозначно определяет социальный статус и доступ его носителя к процессу принятия решений. Источником легитимности режима служит религиозная санкция, приписывающая существующему порядку «богоданный» характер. А значит, вопрос о реформах не только не обсуждается, но и редко формулируется.

Участие крестьянства, обычно составляющего основную массу населения, в политике сводится к вспыхивающим время от времени восстаниям и религиозным смутам. Иногда враждующие между собой представители элиты использовали крестьян для укрепления собственных позиций, но с окончательной победой одной из группировок временные союзники неизменно возвращались «к сохе».

Как показал опыт императорского Китая (до 1911 г.), традиционный режим чрезвычайно долго может просуществовать без всяких изменений. Стабильность не могли поколебать ни завоевания (захватчики быстро ассимилировались), ни многочисленные восстания и гражданские войны: они либо подавлялись, либо — в случае победы повстанцев — считалось, что произошла обыкновенная смена правителя. «Мятеж не может кончиться удачей: в противном случае его зовут иначе». Однако столкнувшись в прошлом веке с западным проникновением, императорский Китай не устоял.

Эта история может послужить хорошим уроком правителям тех немногих традиционных режимов, которые еще существуют в современном мире. Их власть остается неприкосновенной, поскольку страна изолирована от внешнего мира. Внешние влияния слишком легко дестабилизируют систему. Об этом свидетельствует, скажем, недавняя история Кувейта, правители которого пошли на введение некоторых элементов либеральной демократии лишь после иракского вторжения. В других случаях, однако, неспособность к самоизменению оборачивалась фатальным дефицитом средств самосохранения.

Соревновательная олигархия: открытый, исключаящий режим

Одно из важнейших следствий процесса модернизации — появление нового, экономически привилегированного класса, в момент своего зарождения в Западной Европе получившего название «горожан» (буржуазии), а ныне чаще именуемого «средним классом». Ранее монолитная элита стала дифференцированной. Землевладельческая аристократия, составлявшая базу традиционных режимов, при всем желании не могла проигнорировать этот крупный социальный сдвиг. Один из вариантов назревшего передела власти и положил начало системе, которую в литературе часто называют «стабильной ограниченной демократией». Думается, однако, что термин «демократия» здесь не вполне уместен.

Примером соревновательной олигархии являлась политическая система Англии с 1688 до 1832 г., когда велась открытая и вполне законная борьба за власть между крупными коалициями имущих слоев города и деревни. В то же время электорат (избирательный корпус) был крайне немногочисленным ввиду существования разнообразных цензов и к тому же коррумпированным: голоса избирателей широко покупались и продавались. Основная масса населения была совершенно отстранена от политики и лишь иногда давала о себе знать вспышками недовольства. Как заметил один политик времен Ганноверской династии, это была «олигархия, ограниченная бунтом».

В большинстве латиноамериканских стран соревновательная олигархия дожила до XX в., а в некоторых — до наших дней. Фасад режима носит демократический характер (в частности, отсутствуют предусмотренные законом ограничения на избирательное право), в действительности же коалиции крупных землевладельцев и компрадоров идут на выборы, заранее уверенные в преданности арендаторов и рабочих. До абсурда эта система была доведена в Колумбии, главные партии которой — консерваторы и либералы — заключили между собой в 1957 г. договор, согласно которому президентский пост и министерские кресла доставались им по очереди. Официальная цель этой сделки состояла в прекращении гражданской войны, фактически же ее результатом стало полное исключение большинства населения из политического процесса. И хотя консерваторы больше не воевали с либералами, эстафету «герильи» подхватили левые революционные организации.

Соревновательная олигархия может существовать лишь на пассивной социальной базе, когда политический режим представляет собой проекцию конкурирующих между собой экономических элит. По мере изменения социальной структуры становятся неизбежными дальнейшие политические сдвиги. В Великобритании и ряде других западноевропейских стран (Дании, Швеции, Бельгии) постепенное распространение избирательного права на экономически непривилегированные слои населения сочеталось с сокращением влияния монарха на процесс принятия решений. Так утвердился либеральная демократия. В Латинской Америке путь к ней оказался более извилистым: когда конфликты внутри элиты становились слишком острыми или массы под руководством сторонников реформ

поднимались на борьбу за свои права, власть обычно захватывали военные. Лишь убедившись в собственном бессилии, они соглашались на проведение демократических выборов (именно так обстояли дела в Бразилии).

Авторитарно-бюрократический режим: закрытый, с дифференцированной элитой, исключаящий

Далеко не везде имущим слоям города и деревни удавалось договориться о переделе власти так легко и относительно бесконфликтно, как в Великобритании. Чаще борьба между ними приобретала весьма острые формы и, вовлекая в себя массы, начинала угрожать существующему порядку отношений собственности. Осознавая эту опасность, специализированные государственные аппараты (такие, как бюрократия и вооруженные силы) могли обособиться от экономически привилегированных классов и поставить во главе государства диктатора, претендующего на власть от имени «всего народа». Фактически же, суть такого режима — лавирование между различными фракциями экономической элиты и другими социальными силами.

Термин «бюрократический авторитаризм» использовался Г. О'Доннеллом и некоторыми другими учеными для отображения военных режимов, существовавших в Латинской Америке в 70-х годах. Думается, однако, что он может быть отнесен к более широкому кругу политических явлений. Один из ранних экспериментов такого рода, проделанный в середине прошлого века французским императором Наполеоном III (Луи) Бонапартом, получил классическое описание в работе Карла Маркса «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта». Основную опору власти Наполеона III составляли вооруженные силы и непомерно разросшийся бюрократический аппарат, проникший буквально во все поры общества. В то же время бонапартистское правительство широко прибегало к социальной демагогии. Обе эти черты были унаследованы более поздними авторитарно-бюрократическими режимами. Среди европейских стран дольше всего такой режим просуществовал в Португалии (1926–1974). Однако особо широкое распространение в XX в. режимы данного типа приобрели в странах «третьего мира», где они существовали в двух основных формах: **военного и популистского режимов.**

Военный режим — это форма авторитарного правления, где власть либо прямо принадлежит военным, либо они выступают как главная опора формально гражданской администрации. В слабо-развитых странах (особенно в Африке) военные нередко бывают единственным слоем, способным удерживать и использовать власть. Тогда военный режим оказывается не менее, но и не более репрессивным, чем любой возможный гражданский. Там, где уровень социально-экономического развития несколько выше, военный переворот обычно сталкивается с сопротивлением. Это ведет к репрессиям и насилию. Чаще всего военный режим приобретает характер личной диктатуры (Мобуту в Заире, Амин в Уганде, Пиночет в Чили), хотя иногда встречается коллективное руководство (Аргентина во второй половине 70-х—начале 80-х гг.).

Известный исследователь военных режимов Эрик Нордлингер выделяет следующие их разновидности: регулирующие, корректирующие и программные. Консервативные по своей ориентации, регулирующие режимы долго играли заметную роль в Латинской Америке. Когда температура политической жизни страны доходила до точки кипения, военные временно брали власть в свои руки, ссылаясь при этом на традиционное представление об армии как о хранительнице государственного очага. В данном случае военные выступали в роли конституционного арбитра, разводящего по разные стороны ринга повздоривших политиков.

В последние десятилетия гораздо чаще встречались корректирующие режимы. Военные заявляют, что их приход к власти объясняется необходимостью покончить с социальным злом в виде хронической инфляции, бессмысленного растранижирования ресурсов, коррупции и т. д. Предлагаемые ими «лекарства» для больного общества известны: строгая дисциплина, ограничения на нормальную политическую деятельность и подавление гражданских прав. К сожалению, чаще всего «военная терапия» не приводит к выздоровлению, ибо новые правители наследуют все пороки старых. Так, режим Говона в Нигерии, провозглашавший своей главной целью борьбу с коррупцией, в конце концов превратился в один из самых коррумпированных в мире.

Иногда военные захватывают власть, чтобы реализовать долгосрочную программу развития или национальной реконструкции. Однако и эти программные режимы редко добиваются успеха в до-

стижении своих целей. Более тридцати лет прошло со времен установления власти военных в Бирме (ныне Мьянма), и теперь ясно, что провозглашенный ими «бирманский путь к социализму» в действительности вел к пропасти. Эта страна, когда-то экспортировавшая рис, в настоящее время вынуждена ввозить большую часть своего скудного рациона.

Почему же военные режимы редко бывают эффективными? Отчасти это связано с недостатками, свойственными всем авторитарно-бюрократическим режимам. Оказавшись у власти, военные становятся просто-напросто чиновниками в погонах. Они редко сознают самостоятельное значение политики и потому отдают предпочтение административному стилю руководства, преимущества которого весьма сомнительны. Кроме того, некомпетентность военных в делах государственного управления нередко — даже при самых благородных намерениях «солдат у власти» — делает их заложниками гражданской бюрократии. А она не несет ответственности за политику своих военных коллег и в то же время, свободная от реального политического контроля, стремится максимально использовать выгоды своего положения в корыстных целях. Вот почему военные режимы ведут к расцвету коррупции. Что касается их неспособности провести в жизнь программы преобразований при опоре на массы, то она легко объяснима. Во-первых, военные режимы не легитимны. Во-вторых, им очень трудно обеспечить политическую мобилизацию масс в свою поддержку. Любая попытка апеллировать к народу ведет к расколу военной верхушки, а значит — к контрперевороту.

И даже когда военные решают вернуться в казармы, это бывает не так-то просто сделать. Сразу встает целый ряд деликатных вопросов. Нужно ли составлять «расписание» ухода? Нужно ли проводить выборы, и если да, то имеет ли смысл оказывать влияние на их результаты? Как блокировать узурпаторские стремления враждебных фракций в военной среде?

Печальный опыт последних трех десятилетий заставляет думать, что военным нечего делать в президентских дворцах. Как будто к этой мысли начинают склоняться и сами генералы и полковники. Восьмидесятые годы ознаменовались массовым переходом латиноамериканских стран к гражданскому правлению, а сегодня эта тенденция начинает сказываться и в Африке.

Популистский режим — это, как следует уже из его названия (полатыни *populus* — народ), результат пробуждения большинства народа к самостоятельной политической жизни. Однако он не дает массам реальных возможностей влияния на политический процесс. Им предоставляется незавидная роль «массовки», одобряющей и практически поддерживающей действия правительства, которое якобы преследует единственную цель — народное благо. Чтобы поддерживать эту иллюзию, популистские режимы широко прибегают к социальной демагогии, для обозначения которой в современном политическом лексиконе и используется слово «популизм». В действительности, однако, популистские режимы чаще принимают во внимание интересы экономически привилегированных слоев населения, а их реальную опору составляет бюрократия.

Популистские режимы основываются на одной (единственной легальной или доминирующей над остальными) партии, провозглашающей своей главной целью национальное развитие. Используемая такими режимами фразеология носит обычно националистический характер: данная нация изображается как вовлеченная в смертельную схватку с враждебными силами — транснациональными корпорациями, консерваторами, коммунистами или вообще сеющими смуту политиками. Хотя теоретически все граждане располагают гражданскими правами, фактически это далеко не так. Существуют многообразные способы не допустить открытой борьбы за лидерство: гражданам предоставляется свобода выбора кандидатов, но не партий; или не все партии допускаются к участию в выборах; или результаты голосования просто-напросто подтасовываются.

Старейший в мире популистский режим до 80-х гг. (когда началась так называемая мексистройка) существовал в Мексике, где Институционно-революционная партия (ИРП) бессменно находится у власти с 1921 г. Оппозиция действовала легально, но надежды оказаться в один прекрасный день у власти у нее было мало: согласно закону о выборах, партия, заручившаяся поддержкой относительного большинства избирателей, получала подавляющее большинство мест в Конгрессе. А относительное большинство голосов ИРП получала всегда, ибо за семьдесят лет срослась с государственным аппаратом и, что не менее важно, пронизывала своей организационной структурой все общество. В частности, нужные для ИРП итоги выборов на селе обеспечивали богатые землевладельцы, контро-

лировавшие голосование бедных крестьян и арендаторов. Некогда радикальная, со временем ИРП перешла на довольно умеренные позиции: она уже давно не борется ни с церковью, ни с капитализмом. Надо признать, что Мексике под властью ИРП не удалось избежать бед, типичных для авторитарно-бюрократических режимов: острого неравенства, коррупции и репрессивных тенденций, а также застоя в экономике. «Мексистройка» во многом способствовала демократизации страны. Однако, как свидетельствует недавнее крестьянское восстание на юге Мексики, десятилетия авторитарно-бюрократической власти не проходят бесследно.

Достаточно характерным для популистских режимов является культ личностей «вождей-основателей», таких как Кениата в Кении, Ньерере в Танзании, Каунда в Замбии. Когда вождь умирает, его **харизму** (этот введенный М. Вебером термин используется в политологии для отображения исключительных, сверхчеловеческих качеств, приписываемых носителю политической власти) бывает трудно перенести на партию или другие институты власти, и это одна из главных трудностей режима. Другой серьезный вызов исходит от военных. Мексика избежала этой угрозы только потому, что военная элита страны с 1921 г. была политизированной и тесно связанной с политическим руководством. Однако в странах Африки многие популистские режимы были вынуждены сосуществовать с профессиональными армиями, основы которых закладывались еще колонизаторами. Часто такое сосуществование кончалось плохо для гражданских политиков. Режим Кваме Нкрумы в Гане считался исключительно устойчивым. Накануне отъезда президента с дружественным визитом в Пекин по улицам Аккры прошла демонстрация под лозунгом «Нкрума — наш мессия». Возвращение не состоялось: через пару дней у власти стояли полковники, и вновь вышедшие на улицу демонстранты несли те же самые плакаты, но с вставкой «не» перед словом «мессия».

Популистские режимы прибегают к разным мерам для нейтрализации опасности со стороны военных: подкупу (предоставляя военным чрезвычайно высокие оклады, привилегии и т. д.); политизации армии (путем создания политорганов); созданию параллельных вооруженных сил в виде народного ополчения или специальных частей, подчиненных непосредственно «вождю». Но ни одна из этих мер не гарантирует выживание режима.

Эгалитарно-авторитарный режим: закрытый, с монолитной элитой, включающий

Французское слово *egalité* означает «равенство», и производный от него термин **эгалитаризм** издавна применяется для характеристики идеологий, стремящихся к преодолению экономического неравенства. Наиболее влиятельной из них уже в XIX в. стал **коммунизм** (в формулировке, предложенной выдающимися немецкими учеными и несколько менее удачливыми политиками Карлом Марксом и Фридрихом Энгельсом), в 1917 г. достигший положения официальной идеологии в Советской России, а затем и в ряде других стран. Вот почему режимы данного типа часто называют **коммунистическими** или **коммунистическими партийными**. В действительности, однако, ни приверженность политического руководства определенной идеологии, ни факт нахождения коммунистической партии у власти еще не создают конфигурации институтов и норм, определяющей специфику режима: о своей «верности идеям марксизма-ленинизма» заявляли (не без оснований рассчитывая на советскую помощь) многие лидеры авторитарно-бюрократических режимов «третьего мира», а Республика Сан-Марино, где коммунисты в течение многих лет являлись ведущей силой правящих коалиций, оставалась либеральной демократией. Предложенный Ж. Блонделем термин «эгалитарно-авторитарный режим», может быть, тоже не слишком удачен, но он по крайней мере позволяет нам сосредоточиться на более существенных характеристиках.

Как и популистский, эгалитарно-авторитарный режим возникает в условиях политического пробуждения масс. Однако если первый, действуя от имени народа, фактически заставляет его смириться с положением вещей, то второй, опираясь на активность масс, на самом деле коренным образом его меняет. Важнейший признак эгалитарно-авторитарного режима — ломка отношений собственности, нередко приводящая к полному устранению землевладельческой и частнопредпринимательской элит. Экономическая жизнь ставится под контроль государства, а это значит, что властвующая элита становится также и экономически привилегированным классом. В каком-то смысле, стало быть, эгалитарно-авторитарный режим воспроизводит феномен «власти-собственности». Монолитность элиты проявляется и в сглаживании различия между административной и

политической элитами. Чиновник в условиях эгалитарно-авторитарного режима не может, даже с сугубо теоретической точки зрения, находиться вне политики. Организационные рамки, позволяющие монолитной элите («номенклатуре») осуществлять контроль над обществом, обеспечивает партия. Ее руководящая роль закрепляется институционально или даже конституционно, как это имело место в СССР после 1977 г. Отсюда вытекает закрытый характер режима.

Политическая активность масс представляет собой важнейшую предпосылку для возникновения эгалитарно-авторитарного режима, ибо иначе он не смог бы сломить сопротивление «старых» экономических элит. Однако и в дальнейшем сохраняются возможности для участия масс в политике. Выделяя эту характеристику эгалитарно-авторитарного режима, политическая наука исходит из таких очевидных фактов, как высокая степень политизации всей общественной жизни, периодические интенсивные политико-пропагандистские кампании, предоставление гражданам возможности избирать и быть избранными на различные должности. Сама коммунистическая партия может рассматриваться как важный механизм включения в политическую жизнь. Большинство таких режимов располагало также массовыми организациями типа народных фронтов, и по сей день существующих в КНР, КНДР, Вьетнаме и Лаосе, или комитетов защиты революции (Куба). Во многих странах допускалась и даже поощрялась деятельность «демократических партий», признававших руководящую роль коммунистов. Важно, однако, подчеркнуть, что участие в условиях эгалитарно-авторитарного режима является **регулируемым** (иногда употребляется ясный в этимологическом отношении термин «дирижизм»). Средством политической мобилизации масс была коммунистическая идеология, которая уже в 60-х гг. распалась на несколько локальных разновидностей, отражавших культурные особенности отдельных стран (мао-цзедунидеи в Китае, «идеи чучхе» в Северной Корее).

В 50–начале 60-х гг. для анализа эгалитарно-авторитарных режимов (а также другой формы правления, о которой речь пойдет ниже) широко применялась концепция тоталитаризма, основы которой были заложены в книгах Ханны Арендт «Истоки тоталитаризма» и Карла Фридриха и Збигнева Бжезинского «Тоталитарная диктатура и автократия». Считалось, что такие режимы стремятся к установлению тотального контроля над всеми сферами обществен-

ной жизни; раз начавшись, этот процесс уже не может быть блокирован «изнутри» системы и разворачивается вплоть до полного подчинения общества государству. Уже к середине 60-х гг. эта концепция подверглась критике за вульгарный телеологизм и неспособность выявить реальные механизмы функционирования коммунистических режимов. Основной прогноз приверженцев концепции тоталитаризма — о неспособности СССР и восточноевропейских стран к самоизменению — в последние годы стал классическим примером слепоты теоретиков.

С начала 70-х гг. в политической науке (и ее отрасли, специализирующейся на «советских исследованиях», — «советологии») доминировала так называемая ревизионистская школа, в основном преодолевшая крайности концепции тоталитаризма. Эгалитарно-авторитарный режим описывался как весьма сложное образование, включавшее в себя разнообразные — хотя и не демократические — способы представительства социальных интересов и целую гамму взаимоотношений между элитой и массами, а также способов политического участия. Большое внимание уделялось анализу различий, существовавших между отдельными коммунистическими режимами. Следует, однако, признать, что и «ревизионистская школа» не смогла предсказать драматических изменений, происшедших в СССР и странах Восточной Европы во второй половине 80-х гг. Общепризнано, что современный кризис «советологии» во многом связан с недостаточностью ее теоретических оснований. Как отмечает Фрэнсис Фукуяма в статье с симптоматичным подзаголовком «Советский Союз как нормальная страна», субдисциплина слишком долго прозябала в «концептуальном гетто». Многие политологи видят путь к выходу из этого плачевного положения в том, чтобы интегрировать «советологию» в общий корпус сравнительных политических исследований.

В настоящее время в мировом политологическом сообществе активно обсуждаются причины падения эгалитарно-авторитарных режимов в СССР и восточноевропейских странах. До окончательной ясности здесь еще очень далеко, но думается, что слабости этих режимов оказались обратной стороной их основных характеристик. Будучи закрытыми, они не смогли обеспечить безболезненную смену поколений властвующей элиты и были дестабилизированы в результате вершущейся борьбы за власть (не случайно один из са-

мых стабильных режимов данного типа и по сей день существует в Северной Корее, где власть просто-напросто передается по наследству). Монолитность элиты стала в условиях научно-технической революции анахронизмом, подрывавшим способность проводить эффективную экономическую политику. А раскол внутри элиты привел к тому, что широкие возможности политического участия масс обернулись против эгалитарно-авторитарных режимов. Следует, однако, помнить, что — пусть в сильно модифицированном виде — эгалитарно-авторитарный режим продолжает существовать в крупнейшей стране мира, Китае. Нельзя исключить и появления новых режимов данного типа (возможно, в каком-то образом измененной «идеологической упаковке»), ибо во многих странах мира сохраняются условия для их возникновения: острое неравенство, порождаемое им недовольство масс и безрассудное нежелание экономических элит поступиться своими привилегиями.

Авторитарно-инэгалитарный режим: закрытый, с дифференцированной элитой, включающий

В отличие от коммунистической идеологии с ее упором на социальную справедливость, риторика авторитарно-инэгалитарных режимов строится на идее неравенства. Отсюда термин, используемый в классификации Ж. Блонделя (префикс «ин», собственно, здесь и значит «не»). Авторитарно-инэгалитарные режимы не стремятся к полному преобразованию отношений собственности и, вступая иногда в конфликты с теми или иными экономически привилегированными слоями, в целом скорее берут их под свою защиту. Пробудившаяся же политическая активность масс направляется «по другому адресу», что и позволяет обеспеченным классам вести относительно безбедное существование.

Дольше всего режим данного типа просуществовал в Италии, где фашистская партия пришла к власти в 1922 г. и лишилась ее более двадцати лет спустя, после катастрофического поражения страны во второй мировой войне. Лидер итальянских фашистов Бенито Муссолини начал свою карьеру как член социалистической партии, причем принадлежал к ее левому крылу. В дальнейшем, однако, он стал пропагандировать идею о том, что угнетение итальянских рабочих итальянскими же капиталистами уступает по значению эксп-

луатации, которой «нация-пролетарка» в целом подвергается со стороны иностранных держав. Этот нехитрый постулат оказался достаточно привлекательным для какой-то части экономически непривилегированных слоев населения и позволил создать массовое движение, приведшее Муссолини к власти. Несколько более изощренная идеология была принята на вооружение Национал-социалистической германской рабочей партией (НСДАП), лидер которой Адольф Гитлер занял пост имперского канцлера в январе 1933 г. В основе идеологии национал-социализма лежала «расовая теория», ранжировавшая нации по степени полноценности и приписывавшая именно немцам («арийцам») роль будущих хозяев мира. На пути к достижению этой цели нужно преодолеть козни, которые строят «расово неполноценные нации», и прежде всего — евреи, уже установившие контроль над англо-американским капиталом, хозяйничающие во Франции и наметившие Германию в качестве следующей жертвы. Коммунизм — тоже выдумка евреев, ибо он противопоставляет отдельные классы арийских обществ друг другу и тем самым ослабляет их общую волю. Небезупречно в этом отношении и христианство. Хотя нацисты так и не решились покончить с христианской церковью в Германии, многие их лидеры пропагандировали «языческое» мировоззрение, проникнутое мистицизмом и культом смерти. Важную роль в этом мировоззрении играло религиозное преклонение перед харизматическим вождем, «фюрером».

Идеологические манипуляции массовым сознанием позволили итальянским фашистам и германским нацистам создать системы политической мобилизации, вполне сопоставимые по размаху со сложившейся к тому времени в Советском Союзе (который в этом отношении, как признавал Гитлер, служил ему примером). В Германии такая система включала в себя НСДАП, контролируемые режимом рабочие союзы, крестьянские, юношеские и женские организации, а на раннем этапе существования режима — и военизированные «штурмовые отряды». В стране развернулась ожесточенная борьба против «сионистского капитала», с самого начала принявшая исключительно жестокие и бесчеловечные формы. Полному разгрому подверглись существовавшие ранее политические партии. Активисты некоторых из них (особенно коммунисты) были обречены на физическое уничтожение. Однако борьбы против «внутреннего врага» было явно недостаточно для того, чтобы поддерживать мас-

сы в постоянном напряжении. В этих условиях германские и итальянские правящие круги сделали ставку на внешнюю агрессию, развязав вторую мировую войну.

Трудно сказать, какую эволюцию претерпели бы авторитарно-инэгалитарные режимы, одержи они победу в этой войне. К счастью, их ждало поражение. Судьбу Гитлера и Муссолини разделили их многочисленные ставленники в Западной и Восточной Европе. Единственный уцелевший режим, на заре своего существования приближавшийся к данному типу, — диктатура Франсиско Франко в Испании — отказался от идеологических крайностей, фактически демонтировал массовые организации (даже «правящая» партия, громоздко именовавшаяся «Испанские традиционалистские фаланги хунт национал-синдикалистского сопротивления», в последние годы жизни диктатора существовала лишь на бумаге) и в итоге мало чем отличался от «нормального» бюрократического авторитаризма.

В последние десятилетия многие режимы обвинялись в фашизме. Один из примеров — диктатура Аугусто Пиночета в Чили, которая действительно отличалась крайне реакционным характером и патологической жестокостью. Однако нужно помнить, что мы можем приписывать авторитарно-инэгалитарный характер лишь включающим режимам. Этому критерию не соответствует ни чилийский военный режим, ни некоторые другие дотянувшие до 70–80-х гг. диктатуры (в Греции, Португалии, Аргентине, Бразилии и т. д.). Означает ли это, что авторитарно-инэгалитарные режимы окончательно ушли в прошлое? Думается, такой вывод делать преждевременно. Сильные движения сходных идеологических ориентации действуют практически повсеместно — в Западной и Восточной Европе, в США и в странах бывшего СССР. Однако особую тревогу вызывают страны «третьего мира», где авторитарно-инэгалитарные режимы могут выступить в самых неожиданных обликах. Кажется, однажды это уже произошло. Режим, установившийся после краткой демократической интерлюдии в Исламской Республике Иран, в первые годы своего существования щеголял всем набором признаков авторитарного инэгалитаризма — идеологией, жестко противопоставлявшей «своих» (мусульман) и «чужих», религиозным культом вождя, системой массовой политической мобилизации и штурмовыми отрядами («корпусом стражей исламской революции»), а также агрессивностью, выражавшейся в стремлении к «экспорту

исламской революции». Все эти качества сохраняются и ныне, но в несколько смягченном виде. Характерно, что стимулом к отказу от крайностей и здесь послужила в лучшем случае безрезультатная, но стоившая стране тяжелых жертв война с соседним Ираком.

Либеральная демократия

Подавляющее большинство существующих в мире правительств заявляет о своей демократической природе. Чаще всего это демагогия, но не без зерна истины: даже самая жестокая военная диктатура не может себе позволить быть абсолютно глухой к «гласу народа». В результате термин «демократия», который в переводе с греческого и значит «власть народа», стал слишком расплывчатым, чтобы оперировать им без дополнительных уточнений. Этим и объясняется использование в нашей классификации понятия «либеральная демократия» для отображения открытого, включающего политического режима. Конечно, такое определение либеральной демократии нуждается в конкретизации. Роберт Даль выделяет следующие ее признаки: 1) эффективное политическое участие граждан; 2) их равенство по отношению к процессу принятия решений; 3) возможность получать достоверную политическую информацию и, значит, делать выбор самостоятельно и со знанием дела (которую Даль называет «просвещенным пониманием»); 4) механизм контроля граждан над политической повесткой дня. Любую политическую систему, существенно отвечающую этим критериям, будем называть «формой демократии».

Исторически первичной формой считается классическая демократия, возникшая в V в. до н. э. в некоторых городах-государствах (полисах) Древней Греции. Следует подчеркнуть, что классическая демократия существовала во вполне традиционных обществах и по многим параметрам должна быть отнесена к числу традиционных режимов. Прежде всего, она не была включающим режимом в строгом смысле слова. Не пользовались никакими политическими правами иностранцы (а к их числу относились и выходцы из других городов Греции) и женщины. Однако наиболее серьезное ограничение состояло в том, что гражданином мог быть только свободный человек. По некоторым подсчетам, отношение количества рабов к числу свободных в Афинах времен Перикла было порядка 3:2 при

общей численности рабов 80–100 тыс. человек. Связь между классической демократией и рабовладением очевидна не только для современных исследователей, но и не составляла секрета для самих древних греков. Считалось, что наличие «одушевленных орудий», освобождая граждан от тягот физического труда и заботы о хлебе насущном, дает им возможность целиком сконцентрироваться на важнейших государственных делах.

Вторая особенность классической демократии состояла в том, что эта форма правления практиковалась лишь в отдельных городах величиной в лучшем случае с современный российский райцентр. Нет ни одного примера демократической организации более или менее крупной античной державы. И не удивительно: именно сочетание ограничений на гражданство с малыми масштабами государственной организации создавало принципиальную возможность для широкого и прямого участия населения в процессе принятия решений, считающегося важнейшим признаком классической демократии. Важнейшие вопросы политической жизни выносились на суд народного собрания (в Афинах — экклесии) и решались голосованием. Для оперативного руководства полисом избирались должностные лица — магистраты — на строго определенный срок и с жестко ограниченными полномочиями. Чтобы обеспечить равенство граждан в доступе к магистратурам, довольно широко применялось их замещение по жребию. Лишь в крайних, исключительных случаях один и тот же человек занимал должность два срока подряд. Надо заметить, что сложное институциональное устройство древних Афин (схема 3) не только вызывало неизменный интерес у теоретиков народовластия, но и оказало некоторое воздействие на позднейшую демократическую практику.

Важной чертой классической демократии было стремление выработать общее мнение всех граждан по обсуждаемому вопросу, чтобы весь полис мог действовать единодушно, как один человек. Как правило, решения принимались единогласно. Если же единой позиции достигнуть не удавалось, то считалось нормальным безоговорочное подчинение меньшинства большинству. Классическая демократия, строго говоря, не знала оппозиции. По отношению к инакомыслящим применялась практика «остракизма» — изгнание из города, а иногда и более жесткие меры наказания (известно, что Сократ закончил свои дни в тюрьме).

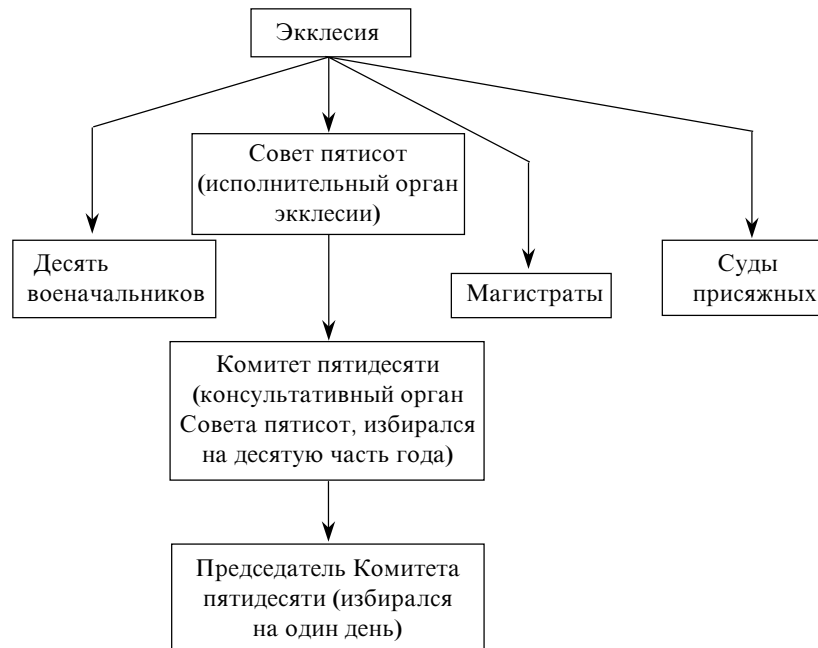


Схема 3. Афинская демократия в 507 г. до н.э.

Крушение классической демократии было неизбежно уже постольку, поскольку полисы не могли отстоять свою независимость против крупных государств эпохи эллинизма. Затем исчезли и социально-экономические предпосылки полисного строя. Вот почему средневековые не знали демократической организации. Существовавшие тогда городские республики были олигархическими: решения фактически принимались узким слоем богатых купцов и цеховых мастеров. Предпосылки современной либеральной демократии начали складываться в Западной Европе лишь в XVII в., с появлением идеи и практики **конституционализма**. Это значит, во-первых, что процедуры отправления власти должны были строиться на регулярной основе; во-вторых, что нельзя допускать концентрацию всех функций управления в одних руках. Конституционализму было положено начало еще в абсолютистских монархиях и соревновательных олигархиях (следует особо отметить Англию и Францию), где были введены некоторые нормативные ограничения на применение

законодательной, исполнительной и судебной власти. Со временем эти ограничения стали основой нового политического строя.

Идея «разделения властей» была сформулирована в трудах некоторых представителей французского Просвещения. Ее воплощению в жизнь способствовала прежде всего конституция США, разграничившая три «ветви» правления (исполнительную, законодательную и судебную власть) так, чтобы каждая из них могла контролировать другие и служить им балансом. В ряде стран Западной Европы «разделение властей» не прижилось. Здесь ограничения на применение власти постепенно «свели на нет» роль наследственных монархов и аристократии, передав их властные функции премьер-министрам — лидерам доминировавших в парламенте коалиций. Так, двумя путями, разница между которыми до сих пор сказывается в дебатах между сторонниками «президентской» и «парламентской» систем, шло движение к замене закрытого политического режима на открытый. Оно было долгим и трудным. К 1900 г. лишь в шести странах — США, Канаде, Франции, Швейцарии, Бельгии и Новой Зеландии — носители политической исполнительной власти были *полностью* ответственны *только* перед народом или его демократически избранными представителями (даже в Великобритании, которую иногда называют «родиной демократии», значительные законодательные полномочия принадлежали тогда наследственным членам палаты лордов).

Еще более длительным было становление либеральной демократии как включающего режима, т. е. расширение избирательного права на всех дееспособных граждан. Например, в Великобритании наиболее существенные барьеры на пути к этому были устранены Актом о реформе 1832 г., однако лишь в 1948 г. избирательный закон страны был полностью приведен в соответствие с принципом «один человек — один голос». Особенно растянулся процесс уравнения женщин в избирательных правах с мужчинами. Первыми странами, решившимися на реформу такого рода, были Новая Зеландия (1893) и Австралия (1902). За ними последовали скандинавские страны, начиная с Финляндии (1906). Во Франции, Италии и Бельгии посещение избирательных участков было мужской привилегией до конца второй мировой войны, а в Швейцарии — до 1971 г.

Начиная с прошлого века количество либеральных демократий в мире постепенно росло. Этот процесс носил неравномерный характер, что позволяет некоторым исследователям говорить о «волнах

демократизации». Первая из них, наиболее длительная, наблюдалась на протяжении всего XIX столетия и достигла своего пика в 20-х гг. В 1930 г. количество либеральных демократий в мире достигло отметки 21: США, Великобритания и три ее доминиона, 14 европейских стран, Коста-Рика и Уругвай. За этой волной последовал драматический откат, связанный с расползанием «коричневой чумы» по Европе. В 1940 г. на континенте не оставалось ни одной либеральной демократии, которая сохраняла бы государственный суверенитет. Поражение Германии и Италии во второй мировой войне способствовало восстановлению демократии в большинстве стран Западной Европы. Однако на востоке Европы и в некоторых странах Восточной Азии утвердились эгалитарно-авторитарные режимы. Поэтому начало «второй волны» демократизации датируется обычно рубежом 40–50-х гг., когда выбор в пользу этого режима сделали сразу несколько стран, добившихся политической независимости, — от Индонезии до Сирии. Эта волна оказалась весьма непродолжительной, и уже в конце 50-х гг. начался новый откат. Лишь немногие из стран «третьего мира» сумели сохранить либеральную демократию. Чаше ей на смену приходил бюрократический авторитаризм того или иного толка, и все громче звучали разговоры о том, что «у демократии нет будущего». Конец этим разговорам положила третья, самая мощная, «волна демократизации», начавшаяся в 70-х гг. в Южной Европе, в 80-х гг. перекинувшаяся в страны Латинской Америки, продолжившаяся крахом эгалитарно-авторитарных режимов и ныне распространившаяся на Азию и Африку. Признаки нового отката ощущаются уже сейчас, но говорить о его наступлении пока рано.

Существует ли возможность более строго, количественно оценить динамику процесса демократизации? Попытку такого рода предпринял финский политолог Тату Ванханен. Для нас эта попытка тем более интересна, что в качестве основания для отнесения того или иного режима к числу либеральных демократий ученый использовал индекс, позволяющий представить в количественной форме открытость («соревновательность») и включающий характер режима («участие»). По Ванханену, «индекс демократизации» вычисляется путем деления на сто произведения «соревновательности» и «участия», где первая переменная — это процент голосов, отданных за потерпевшие поражение партии на президентских или парламентских выборах; вторая — процентная доля избирателей, принявших

участие в выборах, от всего населения страны. Исключаются страны, по первому показателю не набирающие 30, а по второму — 10 %. Для оставшихся «индекс демократизации» должен быть не ниже 5.

Усредненные по декадам результаты подсчетов Ванханена представлены в табл. 4 (следует отметить, что ученый оставил «за скобками» микросоударства с населением менее 500 тыс. человек). Нижняя графа таблицы содержит подведенные мною по методике

Таблица 4

Доля демократических и авторитарных режимов в мире, по десятилетиям и в 1994 г., абс. и %

Годы	Число демократических режимов	Число авторитарных режимов	Всего режимов	% демократических режимов
1850-1859	1	36	37	3
1860-1869	2	37	39	5
1870-1879	3	38	41	7
1880-1889	4	38	42	10
1890-1899	6	37	43	14
1900-1909	8	40	48	17
1910-1919	15	36	51	29
1920-1929	22	42	64	34
1930-1939	19	46	65	29
1940-1949	25	50	75	33
1950-1959	36	51	87	41
1960-1969	40	79	119	34
1970-1979	37	84	121	31
1994	98	55	153	64

Ванханена итоги на начало 1995 г., позволяющие судить о размахе «третьей волны» демократизации. Как видим, число демократий возросло весьма ощутимо. Стоит заметить, что для отображения политических режимов в странах, где демократия была установлена или восстановлена с начала 70-х гг. по сегодняшний день, часто применяется термин «**новые демократии**».

Почему происходит демократизация? Вероятно, наиболее общий ответ дает известный афоризм «демократия — плохая форма правления, но все остальные еще хуже». Однако если говорить серьезно, то вопрос о преимуществах демократии — это сложная теоретическая проблема, по-разному разрешавшаяся в истории политической мысли. При этом она настолько важна, что в заключительной части этой главы нам придется обратиться к теоретическим моделям демократии. Более конкретная формулировка вопроса, переводящая его в предметную область сравнительной политологии, — почему одни страны становятся демократическими, а другие нет? — нуждается в более конкретном ответе. Есть несколько теорий на этот счет. Одна из них связывает демократизацию с культурными особенностями. Несколько десятилетий назад было модно утверждать, например, что протестантское культурное наследие благоприятно для демократии, в то время как католицизм, с его традициями иерархии и нетерпимости, делает успешную демократизацию маловероятной. Ныне во многих католических странах существуют вполне стабильные демократии, причем в ряде стран Латинской Америки именно церковь сыграла важную роль в борьбе с военными режимами. Упрек в несовместимости с открытыми политическими режимами все чаще переадресовывают исламу, православию и т. д. В целом, однако, «культурная» теория демократизации, связывающая ее перспективы с характером религиозных представлений, отвергается большинством ученых. Более сложная, но, в сущности, близкая теория была предложена Робертом Патнэмом в заслужившей широкую известность книге «Чтобы демократия сработала», где в качестве культурных особенностей, благоприятствующих демократизации, представлены высокий уровень взаимного доверия между членами общества, терпимость к разнообразию и традиция компромиссного решения проблем. Ученый предлагает эмпирическое обоснование своей теории, которое, впрочем, вызвало весьма неоднозначную реакцию среди специалистов по методологии социальных исследо-

ваний. Основная проблема «культурной» теории демократизации, собственно, в том и состоит, что ее очень трудно доказать с фактами в руках.

Другие теории демократизации называют «структурными». Они приписывают решающую роль различным характеристикам общества (и прежде всего экономике), которые рассматриваются как предпосылки демократизации. Одну из первых ролей при этом отводят рыночному характеру макроэкономической регуляции. При этом, однако, считается, что сам по себе этот фактор недостаточен: нужно, чтобы на рыночном пути развития была достигнута отметка, соответствующая довольно высокому уровню благосостояния. Действительно, экономический расцвет влечет за собой повышение уровня грамотности, распространение высшего образования, урбанизацию, и все это вместе делает устойчивую демократию возможной. В отличие от «культурной», «структурная» теория легко поддается проверке методами сравнительно-статистического исследования. Нельзя сказать, что операционализация понятий в данном случае проходит без проблем, но она выполнима. Зависимая переменная — уровень демократии — поддается счету с неизбежными потерями, которые связаны с политическими предпочтениями ученых, однако фундаментальных разногласий здесь нет. Чаще всего используется шкала, ежегодно обновляемая американской неправительственной организацией «Дом свободы» на основании экспертных оценок. Уровень экономического развития фиксируется общедоступной статистикой в показателе валового национального продукта на душу населения или его производных. Еще в 60-х гг. было установлено, что между измеренными таким образом демократией и экономическим благосостоянием существует сильная положительная связь. Правда, были исключения вроде бедной, но демократической Индии или богатого, но авторитарного Кувейта (важнейшую группу исключений составляли, разумеется, Советский Союз и, в особенности, восточно-европейские страны). Изменения, происшедшие в мире в 80–90-х гг., сделали эмпирическую обоснованность «структурных» теорий еще более наглядной. И однако же именно в условиях «третьей волны демократизации» они отошли на второй план. Почему?

Дело в том, что «структурные» (как, впрочем, и «культурные») теории рассчитаны на широкую историческую перспективу. Если демократизация рассматривается как длительный процесс, предпо-

ссылки к которому накапливаются десятилетиями, то «структурный» подход к ней вполне адекватен. Но если демократизация приобретает лавинообразный, стремительный характер, то появляется нужда в теориях, способных отражать эту динамику. «Структурную» теорию можно привлечь для того, чтобы объяснить демократизацию в Бразилии экономическим бумом, пережитым этой страной в годы авторитаризма. Но что делать с Перу, где демократизации предшествовали десятилетия деградации народного хозяйства? А между тем Перу отказалась от услуг военных как правителей почти на десять лет раньше Бразилии. К началу 80-х гг. в научном сообществе сложилось представление о том, что поиск «предпосылок демократии» недостаточен для анализа реальных процессов демократизации. Это — политический процесс, имеющий собственную логику, которая поддается теоретической реконструкции в обобщенном виде. Задачу такой реконструкции поставила перед собой новая «наука о переходах к демократии», «**транзитология**», в разработке которой ведущую роль сыграли Гильермо О’Доннелл и Филипп Шмиттер.

Транзитология во многих отношениях близка к теории рационального выбора. Основные акторы процесса демократизации — авторитарная элита и противостоящая им контрэлита — рассматриваются как автономные субъекты, взаимодействующие между собой, но преследующие собственные интересы. Основное отличие от классических моделей рационального выбора состоит в том, что правила игры не определены. Господствует неопределенность. В этих условиях центральное значение приобретают «временные соглашения» и «долговременные пакты», определяющие, кто останется на политическом поле, по каким критериям будут выявляться победители и побежденные, и какие способы решения проблем неприемлемы для всех акторов. Итогом серии «соглашений» и «пактов» оказывается возникновение тех или иных политических институтов, а их характеристики, в свою очередь, влияют на жизнеспособность формирующейся демократии. Чем более всестороннее согласие по поводу «правил игры» достигнуто на этапе демократизации, тем с большим оптимизмом можно смотреть на дальнейшее политическое развитие. Идеал «транзитологов» — «переход путем пакта» (*pacted transition*), в результате которого все ранее конфликтовавшие между собой фракции элиты принимают новый политический режим. Наи-

худший же путь к демократии — это революция, после которой всегда находятся политические силы, чувствующие себя оттесненными «на обочину» и стремящиеся к реваншу. Вообще, «транзитологи» рассматривали широкое участие масс в демократизации как не очень желательное. «Пакты» заключаются в узком кругу.

Надо сказать, что «транзитология» весьма эффективно решала исследовательские задачи, встававшие при освоении южноевропейского (особенно испанского) и латиноамериканского опыта демократизации. Крушение эгалитарно-авторитарных режимов ввергло «науку о демократизации» в состояние длительного кризиса, от которого она не оправилась и по сей день. Ни в Советском Союзе, ни в Восточной Европе «пактов», как правило, не было (или, как в Венгрии и Польше, они сыграли гораздо более скромную роль, чем в Латинской Америке), а уровень массового участия в демократизации нередко был весьма высоким. Первая реакция «транзитологов» на восточноевропейские события, собственно, и была довольно пессимистической. Сегодня, однако, вряд ли найдется ученый, который признавал бы бразильскую демократию более успешной, чем чешская или венгерская. Большим своеобразием по сравнению с юноевропейскими и латиноамериканскими «образцами» отличается успешная демократизация в таких странах Восточной Азии, как Южная Корея и Тайвань. Однако общая теория, которая, удерживая преимущества «транзитологии», обладала бы более широкой сферой применения, пока не разработана.

Модели демократии

Легче всего описать либеральную демократию как противоположность классической. Это не прямое, а представительное народовластие, и потому роль масс здесь является ограниченной и относительно пассивной. Массы выбирают своих правителей, но не управляют сами. Но в то же время они имеют достаточно широкие и многообразные возможности для выражения своих интересов и предпочтений. Важной особенностью либеральной демократии является то, что право большинства уравнивается различными ограничениями на применение власти, что позволяет уважать и учитывать запросы меньшинств. Политическая система носит плюралистический характер: любое решение выступает как результат слож-

ного взаимодействия социальных интересов. Проводниками этих интересов выступают многочисленные организованные группы: партии, профсоюзы, социальные инициативы и т. д. В отличие от классической демократии либеральная исходит из функциональности и необходимости политического конфликта, единомыслие в условиях этого режима — большая редкость. Наконец, гражданские права при либеральной демократии (во всяком случае, в зрелом виде) предоставляются практически всем, способным нести ответственность за свои действия.

Более сложным является понятие «модель демократии», введенное в оборот политологического сообщества К. Б. Макферсоном и в особенности Дэвидом Хэлдом. Как отмечает Хэлд, модель демократии — это «теоретическая конструкция, направленная на выявление и объяснение основных элементов формы демократии и структуры отношений, лежащих в ее основе». Наряду с описанием демократии ее модель обычно включает в себя ценностное обоснование (т.е. отвечает на вопрос: зачем все это нужно?), и в соответствии с этим намечает направления совершенствования политического строя. Отсюда вытекает принципиальное несовпадение числа форм и моделей демократии.

Охарактеризованные выше формы демократии складывались в основном стихийно, повинувшись практическим запросам государственного управления. Иначе обстоит дело с моделями демократии, которые, будучи теоретическими конструкциями, имеют своих авторов. Заслуга Д. Хэлда состоит в том, что он свел все многообразие демократической мысли к нескольким компактным блокам идей, каждый из которых представляет собой «среднюю» от взглядов нескольких известных — и еще большего количества малоизвестных — теоретиков. Конечно, при этом не обошлось без определенной схематизации. Но иначе нельзя охватить эту обширнейшую тему в кратком очерке. Итак, модели демократии.

«Протективная» («защищающая») демократия: Томас Гоббс, Джон Локк, Шарль Монтескье

Создатели этой модели видели смысл и оправдание демократии в том, что она обеспечивает защиту граждан как от произвола властей, так и от незаконных действий частных лиц, а также дает га-

рантии управления в общих интересах. Хотя суверенитет принадлежит народу, последний делегирует его своим выборным представителям и, таким образом, отказывается от непосредственного участия в принятии решений. Институциональными чертами демократии являются регулярные выборы, конкуренция между организационными политическими группами и разделение властей. Практика конституционализма гарантирует основные политические и гражданские свободы (слова, ассоциаций, голосования, совести и т. д.), а также равенство всех перед законом. Принципиально важной для этой модели демократии является идея об отделении государства от гражданского общества, что подразумевает невмешательство властей во многие сферы общественной жизни, и прежде всего в экономику.

Условиями «протективной» демократии являются частная собственность на средства производства и рыночная экономика. Нетрудно заметить, что, по существу, она представляет собой апологию реальной либеральной демократии, складывавшейся в XVII—XIX вв. в Западной Европе и в США.

«Развивающая» демократия: Жан-Жак Руссо

По мнению Руссо, главный недостаток всей предшествовавшей политической теории состоял в пренебрежении моральными аспектами власти и ее использования. Демократия — не только государственный механизм, но и способ совершенствования людей, развития их способностей, ибо только она может дать индивиду необходимую для него свободу. Подчиняясь не правителям (пусть даже выборным), а всему сообществу, человек, как писал Руссо, не подчиняет себя никому в отдельности, а значит — остается «таким же свободным, каким он был раньше». Поэтому народный суверенитет неотчуждаем. Участие всех граждан в законодательной власти исключает принятие решений, которые нанесли бы ущерб отдельным лицам. Отрицая представительное народовластие в пользу прямого, Руссо выступал и за использование других элементов классической демократии — единогласного принятия важнейших решений, замещения части должностей по жребию. В то же время он считал оправданным разделение законодательной и исполнительной властей.

Руссо был сторонником мелкой собственности, равномерно распределенной между гражданами, и убежденным противником фабричного производства. Во многом его взгляды были утопическими; «развивающая» демократия так никогда и не нашла реального воплощения. Однако она послужила (и до сих пор служит) важным интеллектуальным импульсом для поисков лучшего политического устройства.

Модель «отмирания государства»: Карл Маркс

Маркс связывал свободу с прекращением экономической эксплуатации, одним из главных агентов которой, по его мнению, служит государство. Поэтому уже в ранних работах он называл «подлинной демократией» безгосударственный строй, в котором управление уступает место саморегуляции. Этот строй может быть достигнут путем коммунистической революции, уничтожающей частную собственность. Однако сразу после такой революции в течение какого-то времени будет сохраняться «диктатура пролетариата», главная задача которой — создать условия для самоуничтожения государства. В манифесте «Гражданская война во Франции» Маркс описывает институциональные черты отмирающего государства. Это — пирамида выборных органов, в основе которой лежат народные собрания (т. е. прямая демократия). Все должностные лица — не только выборные, но и отзывающиеся в любое время. Разделение властей, профессиональная бюрократия, армия и полиция отсутствуют.

Надо сказать, что даже марксисты не восприняли марксову модель «отмирания государства». Советская власть, проектировавшаяся В.И. Лениным с оглядкой на «классика», в своем реальном функционировании приобрела заметно отклонявшиеся характеристики. Само по себе это, однако, никак не свидетельствует против Маркса как теоретика демократии.

«Соревновательный элитизм»: Макс Вебер, Йозеф Шумпетер

Основоположники «соревновательного элитизма» (в особенности Й. Шумпетер) придавали демократии чисто техническое значение. Это — метод отбора наиболее одаренной и компетентной властвующей элиты, способной взять на себя ответственность как

за законодательство, так и за администрирование. Кроме того, демократия препятствует присвоению какой-то из групп внутри элиты всей полноты власти. В отличие от предыдущей эта модель тщательно разработана с институциональной точки зрения: она предполагает сильную исполнительную власть, достаточно жесткий контроль правящей партии над парламентом, независимую от политического руководства компетентную бюрократию. Массам эта модель отводит самую незначительную роль: все, на что способен «человек с улицы», — участие в выборах. Элита должна быть полностью свободна в своих действиях от переменчивых настроений и пристрастий масс, следуя которым, можно прийти лишь к авторитаризму.

«Соревновательный элитизм» отражает многие особенности реальной либеральной демократии. Вопрос лишь в том, хороши эти особенности или нет. Многие исследователи отрицают за «соревновательным элитизмом» право называться «моделью демократии», ибо считают его откровенно антидемократическим по духу.

«Плюралистическая» демократия: Дэвид Трумэн, Роберт Даль

«Плюралистическая» модель видит основное значение демократии в защите прав меньшинств. Только таким образом можно отстоять свободу: ведь общество в конечном счете — это совокупность бесчисленных малых групп, каждая из которых преследует собственные интересы. Поэтому абсолютно неоправданны претензии любой компактной элиты на представительство интересов всего общества. Разделяя наиболее важные институциональные характеристики либеральной демократии, «плюрализм» основной упор делает на существовании многочисленных заинтересованных групп, каждая из которых стремится повлиять на процесс принятия решений. Правительство выступает как посредник в сложных процессах взаимодействия этих групп. Массы считают себя вправе вмешиваться в политику и часто это делают, но иногда сознательно воздерживаются от активности, предоставляя правительству и лидерам заинтересованных групп возможность самим решать проблемы.

Модель «плюралистической» демократии сегодня очень популярна. Главный ее недостаток усматривают в том, что она придает организованным группам слишком большое значение и недооцени-

ваает возможность концентрации власти в руках наиболее мощных из них (так называемого корпоратизма). Более подробно об этом речь пойдет в главе о заинтересованных группах.

«Легальная» демократия: Фридрих Хайек, Роберт Нозик

Эта модель во многом представляет собой возвращение к «протективной» демократии. Демократия, вообще говоря, необходима для защиты свободы, и это — оправдание принципу власти большинства. Однако для того чтобы обеспечить мудрое и справедливое правление, необходимо наложить ограничения на действие этого принципа. Главное ограничение — закон должен быть выше воли народа. Именно эту особенность приписывают теоретики «легальной» демократии англо-саксонскому конституционному устройству. Центральным становится, таким образом, понятие «правового государства». Как и «протективная», «легальная» демократия предполагает отделение государства от гражданского общества. Бюрократическое регулирование (особенно в экономике) должно быть сведено к минимуму, а деятельность коренящихся в экономике заинтересованных групп — жестко ограничена. Прежде всего это касается профсоюзов, которые нужно полностью устранить от политики. Главную опасность для демократии представляют собой коллективистские тенденции, под влиянием которых народы и попадают на «дорогу к рабству» (Ф. Хайек).

Модель «легальной» демократии входит в политическую идеологию так называемых новых правых. В экономическом плане она соотносится с построениями сторонников неолиберальной модели, настаивающих на возвращении к «свободной конкуренции» и неограниченному господству рыночных сил.

«Партиципаторная» демократия: Никос Пулантцас, Кэрол Пэйтмэн, Бенджамин Барбер

Английское слово *participation* означает **участие**. Именно в нем авторы данной модели видят ключ к формированию нового типа гражданина — компетентного, заинтересованного в решении проблем всего общества и сочетающего острое чувство индивидуальности с коллективизмом. По существу, речь идет о социальной ре-

волюции, но связанной не с узурпацией власти какой-то группой общества (как это было у Маркса), а с демократизацией. Для достижения этой цели необходимо создать ячейки самоуправления на местах (в том числе на производстве), реорганизовать политические партии в массовые движения с демократической внутренней структурой, сделать парламенты более открытыми перед народом. Верховенству закона эта модель не придает большого значения. Скорее наоборот, институциональная система должна быть готова к постоянным изменениям, к экспериментированию с политическими формами. Единственное, в чем эта модель сходится с предыдущей, — это в острой критике бюрократии и стремлении сократить ее роль.

«Партиципаторная» демократия была знаменем «новых левых»; она и по сей день продолжает привлекать внимание альтернативных политических сил на Западе. Уже по этой причине эта модель не слишком популярна в либеральном истеблишменте. В то же время она оставляет открытыми слишком много важных вопросов. Что, если большинство людей не испытывают потребности участвовать в управлении? Как в «прекрасном новом мире» будут гарантированы права малых групп? Не используют ли люди полную демократию для того, чтобы вообще покончить с демократией?

Нетрудно заметить, что модели демократии связаны между собой и к тому же отражают ее реальные формы. Процесс развития демократической теории — неизбежно упрощая его — можно представить в виде схемы (схема 4). Стоит еще раз подчеркнуть, что модели демократии — это ценностно насыщенные теоретические конструкции, и некоторые из них прямо служили оправданию определенных политических практик. Поэтому пользоваться ими в сравнительных политических исследованиях нужно крайне осторожно. Однако обойтись без их использования тоже нельзя. Дело в том, что модели демократии послужили важным источником терминологии, концепций и теорий, а в конечном счете — и методов, широко применяемых ныне в работе политологов. К тому же многие классики политической науки были одновременно теоретиками демократии, и четко разграничить эти составляющие их творчества невозможно.

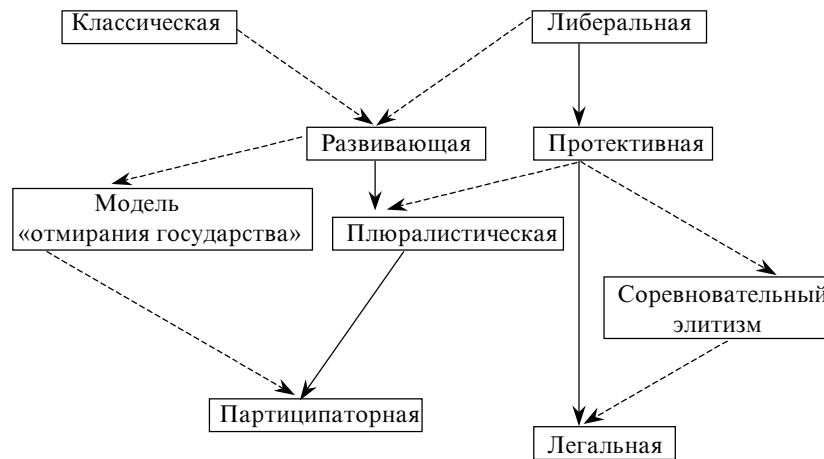


Схема 4. Исторические взаимосвязи форм и моделей демократии
Стрелки прерывистые — теоретическое отражение или влияние, *сплошные* — заимствование идей.

* * *

В любой классификации форм правления внимание концентрируется не на сходстве, а на различиях между режимами, и это может дезориентировать. В принципе, либеральная демократия обеспечивает оптимальные возможности для выражения интересов и предпочтений масс. Но и в истории эгалитарно-авторитарных режимов не так уж редки ситуации, когда, по выражению Мао Цзедуня, «расцветали сто цветов, соперничали сто школ». Авторитарно-бюрократические режимы часто заявляют о своих намерениях осуществить коренные преобразования в интересах народа, однако их практические достижения могут быть гораздо скромнее, чем у либеральной демократии с ее умеренно-реформистскими ориентациями. При сравнении отдельных стран различия режимов вообще часто оказываются менее важными, чем различия в уровнях развития. Скажем, слаборазвитая страна с либерально-демократическим «фасадом» в действительности может ограничивать гражданские права значительно сильнее, чем индустриальная страна, даже если там существует авторитарный режим.

Глава IV

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И УЧАСТИЕ

Проблеме политической культуры и связанным с ней вопросам посвящена весьма обширная исследовательская литература — многие сотни, если не тысячи, наименований. И это притом, что общепринятого понимания политической культуры до сих пор нет. Каждая новая публикация порождает не столько ясность, сколько новые и новые сомнения. Часто приходится слышать горький афоризм: «Если мы не понимаем чего-нибудь в политической системе, то называем это культурой». Многие видные политологи призывают если не полностью отказаться от использования столь двусмысленного понятия, то по мере возможности его ограничить. Тем не менее поток публикаций нарастает, что свидетельствует об исключительной важности проблемы.

Дело в том, что ни один политический режим не может себе позволить игнорировать отношение к нему подвластного населения. Еще Руссо заметил, что «сильный недостаточно силен, покуда он не смог превратить силу в право, а повиновение — в долг». А отношение людей к политике — это и есть та реальность, которая стоит за понятием политической культуры (несмотря на всю разницу в определениях и подходах, на которой еще предстоит остановиться). Политически релевантные верования, ценности и эмоции играют слишком большую роль в процессе принятия решений, чтобы политологи могли от них отвлечься. Ясно, что массовая политическая культура часто содержит в себе наивные, устаревшие и просто неправильные взгляды. Например, исследования показали, что подавляющее число детей в Великобритании считают настоящей правительницей страны королеву, а премьер-министра — ее слугой. Став взрослыми, они, конечно, увидят мир по-другому. Однако и для «взрослой» политической культуры страны характерна уникальная живучесть исторически сложившихся традиций и символов (к их числу относится, например, монархия), которые представляют собой основной источник политических настроений. Таким образом, изучать поли-

тическую культуру — значит ответить на вопрос: как понимает себя общество? При этом не имеет значения, является это понимание адекватным или нет. И в том и в другом случае оно играет исключительно важную роль в функционировании политической системы.

Политическая культура и политическая социализация

Выше уже было отмечено, что общепринятого понятия «**политическая культура**» нет. Существуют десятки разных определений, перечислять которые здесь нет ни возможности, ни необходимости. Выделим лишь два основных подхода — «объективный» (явно связанный со структурным функционализмом) и «психологический» (выработанный бихевиористами). Оба этих подхода определяют политическую культуру прежде всего через понятие ценности. Дело, однако, в том, что сама ценность понимается по-разному.

В рамках структурного функционализма (уже у Толкотта Парсонса) ценности рассматриваются как высшие принципы, на основе которых обеспечивается согласие (консенсус) в малых группах и в обществе в целом. Ценности объективны. Они должны попадать в поле зрения исследователя лишь в той мере, в какой они способствуют поддержанию целостности и нормального функционирования системы. Исходя из этого, Дэвид Истон выработал представление о политической культуре как совокупности лишь тех верований и представлений, которые явно определяют политические действия. Усвоение политической культуры, с этой точки зрения, имеет своим непосредственным результатом определенный политический режим.

Что касается «психологического» (или «субъективного») подхода, наиболее ярко представленного Гэбриэлом Алмондом и Сиднеем Вербой, то здесь политическая культура понимается как «система всех политически релевантных ориентаций», присущих той или иной личности. Эти ориентации (ценности) могут не разделяться большинством членов общества, никак не способствовать или даже противодействовать функционированию режима. Главное — они присутствуют в индивидуальных сознаниях членов общества.

Продолжавшаяся несколько десятков лет конкуренция этих подходов не закончилась и по сей день, но перевес явно на стороне второго. Из 35 наиболее известных публикаций по вопросу политической культуры за послевоенный период 20 было выполнено в «пси-

хологическом» ключе, в «объективном» же — лишь 2. В остальных представлены промежуточные точки зрения, пытающиеся преодолеть односторонность двух основных. Попытки эти трудно признать успешными, поскольку чаще всего термину придается слишком широкое значение. Согласно, например, Роберту Престусу, «политическую культуру следует характеризовать как ценности и институциональные структуры». По мнению исследователя, она включает в себя «отношение масс к политике, степень их участия в политической жизни; понимание гражданами эффективности политики и отчуждение от нее; легитимность, приписываемую политическим элитам; а также характер и основу политики внутри социальной системы и ее подсистем». Если так, то что же тогда не входит в понятие политической культуры? По сей день исследователю, каких бы благих намерений он не придерживался, неизменно приходится делать выбор между «объективистским» анализом системы ценностей (в ходе которого куда-то пропадает личность) и изучением личных ценностей (хотя далеко не всегда ясно, заслуживают ли они такого внимания).

Понятие «**политическая социализация**» как бы искупает концептуальную неясность, связанную с политической культурой. Практически все исследователи без возражений принимают простое определение: политическая социализация — это процесс усвоения политической культуры; изучить ее — значит ответить на вопрос, что, когда и как люди узнают о политике.

Надо, однако, сразу же подчеркнуть, что речь идет не об учебе в школьном или, положим, вузовском смысле. Политику нельзя усвоить в процессе передачи информации от преподавателя к слушателю, как это имеет место в любом учебном заведении. Прежде всего, политическая социализация протекает в общении. В семье, группе «по интересам» (даже если эти интересы не имеют ни малейшего отношения к политике), на рабочем месте человек, сам того не замечая, усваивает определенные ценности. Важной особенностью политической социализации является то, что политическое участие нельзя рассматривать как ее необходимую предпосылку или как определяющий фактор. Взрослые люди часто строят свое отношение к политике на полузабытых детских впечатлениях об отцовской власти в семье, конфликтах со школьными учителями и одноклассниками и т. д. Наконец, политическая социализация — это процесс, который продолжается в

течение всей жизни человека; нельзя сказать, что в какой-то определенный момент он стал полностью «политически социализированным» и более не будет никаких изменений.

В политическую социализацию вовлечено большое количество институтов и групп. При этом первостепенная роль, как считал еще Т. Парсонс, принадлежит семье (правда, к настоящему времени доказано, что первичными социализирующими коллективами могут быть и другие группы). Отсюда следует, что ни один политический режим не может взять процесс социализации под полный контроль. Попытки такого рода предпринимались неоднократно в теории (начиная с «Государства» античного философа Платона), а в XX в. — и на практике. Например, эгалитарно-авторитарные режимы провозглашали своей целью воспитание «нового человека», подчиняя этому лозунгу работу разветвленных систем образования и пропаганды. В СССР, Китае и ряде других стран человек попадал в поле действия этих систем уже в детстве. Несмотря на колоссальные политические ресурсы этих режимов, усилия по созданию «нового человека» нигде не увенчались успехом. То же самое касается некоторых популистских режимов, стремившихся с помощью активного вмешательства в процесс политической социализации выработать у населения национализм (вместо традиционной приверженности родному племени) и преданность правящим партиям. Разумеется, и другие политические режимы не остаются безучастными к формированию взглядов подвластного им населения. Но политическая социализация повсеместно проявляет себя как весьма консервативный процесс. Усваиваемая культура никогда не находится в полном соответствии с нормами и идеологией режима.

Политическая социализация достаточно детально исследована, выделены ее фазы. Установлено, что уже в детстве человек, как правило, относит себя к определенной нации, расе (в многорасовом обществе), классу и даже партии. В этом возрасте политическая власть обычно идеализируется, ребенок склонен восхищаться монархами, президентами и премьер-министрами либо, реже, ненавидеть их, как сказочных злодеев. В отрочестве, наряду со способностью к абстрактным, концептуальным суждениям о политике, появляется и критический настрой по отношению к власти имущим. На смену семье в качестве первичного социализирующего коллектива приходит группа сверстников. По мере взросления число факторов, воздействую-

щих на политическую социализацию, увеличивается. Кеннет Превитт выделяет три типа таких воздействий. Во-первых, это воздействие событий, существенно влияющих на жизнь всего общества. Такова, например, война. Практически во всех странах, участвовавших во второй мировой войне, наблюдается коренное различие между политическими установками «военного» и «послевоенных» поколений. Во-вторых, политическая социализация определяется событиями, затронувшими не все общество, а лишь ту группу, к которой принадлежит индивид. В США в 60-х гг. сформировалась специфическая группа молодежи, активно участвовавшая в антивоенном движении и в борьбе за гражданские права. И хотя общество в целом относилось к этой деятельности индифферентно и даже враждебно, в политической социализации данной группы она сыграла колоссальную роль. Наконец, третий тип воздействий — это события индивидуальной биографии. Установлено, что решающими в политической социализации могут оказаться такие не имеющие отношения к политике события, как трудоустройство, женитьба или замужество, рождение ребенка, перемена места жительства, военная служба, смерть родителей и т. д. Таким образом, мы имеем дело со сложным и многофакторным процессом, недооценка отдельных аспектов которого (особенно если речь идет об индивидах или малых группах) может привести к ложным выводам и серьезным ошибкам.

Гражданская культура

Понятие «**гражданская культура**» было введено Гэбриэлом Алмондом и Сиднеем Вербой в одноименной книге, увидевшей свет в 1963 г. и с тех пор находящейся в эпицентре споров о политической культуре. Исследователи, работавшие в бихевиористской традиции, но в то же время находившиеся под сильным воздействием методологии М. Вебера, ставили своей целью выделить тип политической культуры, в наибольшей степени способствующий стабильному функционированию и развитию либеральной демократии. Работа основывалась на результатах широкого опроса общественного мнения, который в 1959–1960 гг. был проведен одновременно в пяти странах: США, Великобритании, ФРГ, Италии и Мексике.

Действуя вполне в веберовском духе, авторы начали с того, что выделили три чистых типа политической культуры: *parochial* (при-

ходская; в российской литературе иногда переводят как «патриархальная» или «традиционная», но первое — неправильно, а второе — не совсем точно), *subject* (**подданническая**, переводят также «субъектная», «объектная», «культура зависимости» и т. д.) и *participant* (**культура участия**, или **партиципаторная**). В приходской культуре знания о государстве, эмоции и суждения о связанных с ним ценностях близки к «нулю»; этому типу свойственны индифферентность, отсутствие ожиданий, аполитичность основной массы населения. Она как бы не отдает себе отчета в существовании государства, целиком замыкаясь на своей приверженности родной деревне, городку, региону. Приходская культура может сразу стать господствующей в молодых государствах (Гана, Заир), но сохраняется и в индустриально развитых странах, когда кругозор граждан ограничивается приверженностью «корням». Подданническая культура имеет место тогда, когда государство представляют в основном как источник «спускаемых сверху» норм, которые нужно соблюдать, и регламента, которому нужно подчиняться: люди либо боятся наказания, либо ожидают благ. Наконец, культура участия предполагает, что центральную власть рассматривают одновременно и в плане спускаемых сверху указаний, и в плане возможности идущего снизу участия заинтересованных лиц в процессе принятия решений. Люди уверены, что они могут играть активную роль в политике, хотя саму эту возможность (как и систему в целом) они могут оценивать по-разному.

Основной вывод Алмонда и Вербы состоял в том, что оптимальным для стабильной либеральной демократии (в общем подходе к которой они были близки к «плюралистической модели») является такой тип культуры, где превалирует культура участия, однако ее преобладание уравнивается достаточно распространенными элементами двух других «чистых типов». Эта «смесь» и получила название гражданская культура. Человек — носитель гражданской культуры — активно участвует в политике, чтобы довести свои предпочтения до сведения правительства, но не настолько втянут в процесс принятия решений, чтобы навязывать свою волю властвующей элите. Часто граждане сознательно отказываются от участия, чтобы предоставить руководству значительную свободу маневра.

Исследователями была разработана система показателей, позволявших зафиксировать наличие или отсутствие гражданской куль-

туры. Как «работали» эти показатели? Ограничусь лишь одним примером. В специально составленной анкете респонденту предлагалось отметить характеристики его страны, которыми он гордится. Допущение Алмонда и Вербы состояло в том, что наличие гражданской культуры предполагает высокий уровень гордости населения за свою страну, и в особенности за ее политическую систему (табл. 5). Этот, а также ряд других опросов позволили ученым прийти к заключению, что наиболее явно гражданская культура была представлена в

Таблица 5

Отражение гордости населения за свою страну, %

Предмет гордости	США	Велико- британия	ФРГ	Италия	Мексика
Политические институты	82	46	7	3	30
Социальные гарантии	13	18	6	1	2
Экономическая система	23	10	33	3	24
Национальный характер	7	18	36	11	15
Духовные ценности, религия	3	1	3	6	8
Вклад страны в искусство	1	6	11	16	9
Вклад страны в науку	3	7	12	3	1
Природа страны	5	10	17	25	22
Ничем не гордятся, не знают и т. д.	4	10	15	27	16

Примечание. Каждый респондент мог отметить несколько пунктов.

США и Великобритании, причем в последней «подданные» ориентации играли несколько более важную роль. В остальных изученных странах наблюдалась та или иная степень отклонения от гражданской культуры. Впрочем, Алмонд и Верба прогнозировали, что со временем разрыв между политическими культурами отдельных стран «свободного мира» будет сокращаться. Замечу, что этот прогноз в целом оправдался.

Однако по прошествии времени стали ясны и серьезные ошибки Алмонда и Вербы. Исследователи предполагали, что высокий уровень оптимизма по поводу перспектив либеральной демократии, свойственный послевоенным США и Великобритании, сохранится и впредь. Однако уже во второй половине 60-х гг. в этих странах началось заметное снижение гордости за политические институты. Если говорить о США, то здесь сыграли свою роль и неудачная война в Юго-Восточной Азии, и уотергейтский скандал. Исследование 1978 г. показало, что лишь 9 % американцев оценивали способность партий, Конгресса, президента и федеральной бюрократии управлять страной на «хорошо». Примерно тогда же почти 60 % опрошенных выразили согласие с утверждением: «люди, стоящие у власти, сами не знают, что творят», а почти 40 % согласились с еще более сильным тезисом: «люди, стоящие у власти, — немного чокнутые» (исследования, проведенные университетом штата Мичиган). Значение этих данных, собственно, не в том, что они доказали отчужденность граждан от политических институтов, так как недоверие к носителям государственной власти может легко уживаться с глубоким уважением к ее принципам и конституции; к тому же в 80-х гг. большинство американцев вновь стало относиться к своему государству лучше. Однако развитие США и Великобритании в 60—70-х гг. продемонстрировало несостоятельность одного из главных тезисов Алмонда и Вербы — о прямой детерминации стабильной либеральной демократии гражданской культурой. Политическая культура оказалась более динамичной, а ее воздействие на форму правления — менее прямым, чем ожидали исследователи.

Не избежала критики и разработанная Алмондом и Вербой методика изучения политической культуры. Например, по поводу приведенного выше примера с «гордостью за свою страну» неутомимый борец против сравнительного метода А. Макинтайр писал: «Алмонд и Верба не задаются вопросом, действительно ли понятие «гордость»

имеет одно и то же значение в разных странах, т. е. действительно ли они спрашивают респондентов об одном и том же... В итальянской культуре — особенно на юге страны, но также и на севере — понятие «гордости» неразрывно связано с понятием «честь». Человек гордится тем, что может затронуть его честь. Если предложить итальянцам ранжировать объекты, затрагивающие их гордость, многие, не задумываясь, поставят на первое место честь близкой женщины — ассоциация, которая едва ли придет в голову многим англичанам». Естественно, Макинтайр весьма скептически оценивает полученные американскими исследователями результаты. Возразить на это можно лишь то, что в данном случае критик выбрал для удара одно из наиболее уязвимых мест методики Алмонда и Вербы. В конце концов, далеко не все понятия так многозначны, как «гордость». Вопросы о том, часто ли респондент посещает митинги или читает ли он колонки политических комментаторов в газетах, будут звучать одинаково и для итальянца, и для англичанина.

Наконец, стоит отметить, что неудачной оказалась и попытка применить разработанную Алмондом и Вербой методологию к изучению эгалитарно-авторитарных режимов. С появлением на Западе в начале 70-х гг. значительного числа выходцев из СССР такие попытки предпринимались не один раз, ибо считалось (и, видимо, справедливо), что эмиграция не может полностью «перекроить» человека. Однако выявить политическую культуру, способствующую стабильному функционированию и развитию коммунистического режима (т. е. своего рода аналог гражданской культуры), так и не удалось. Более того, выяснилась парадоксальная вещь. Крупнейший исследователь советской политической культуры Стивен Уайт писал о ней: «Это — смесь конформизма и несогласия, подлинной преданности советской системе, гордости за ее достижения и острого скептицизма по поводу лиц, несущих ответственность за текущее управление». Вскоре после того как это заявление Уайта было опубликовано, один политолог заметил, что в нем можно, не погрешив против истины, заменить слово «советский» на «британский». Иными словами, лучше всего советская политическая культура описывалась как гражданская культура — она тоже была преимущественно культурой участия с вкраплением подданических и приходских элементов.

Как видим, значительная часть критики в адрес Алмонда и Вербы была связана с эмпирической неадекватностью работы в целом

или их отдельных интерпретаций. Можно ли связать эти частные недостатки с более фундаментальными, теоретическими просчетами? В новейшей литературе предпринимались такие попытки, и их надо признать убедительными. Как отмечают критики, Алмонд и Верба с самого начала оставили без должного обоснования такой важный элемент своей концепции политической культуры, как представление о ее устойчивости. И действительно, сама постановка проблемы о каузальной взаимосвязи политической культуры и политического режима была бы бессмысленной, если бы политическая культура рассматривалась как нечто текучее и нестабильное. Тогда она просто не могла бы выступать в качестве независимой переменной. Недоработка Алмонда и Вербы, с точки зрения критиков, состояла именно в том, что устойчивость политической культуры была ими просто постулирована, но не осмыслена теоретически, в результате чего концепция гражданской культуры оказалась «глухой» к динамике реального мира. Надо констатировать, что за десятилетия, прошедшие после выхода в свет «Гражданской культуры», эта проблема так и не получила разрешения. Рост влияния теории рационального выбора сделал изучение политической культуры не очень модной специализацией. И действительно, основные посылки «политико-культурного» и «рационально-выборного» подходов диаметрально противоположны. С точки зрения Алмонда и Вербы, культура важнее институтов. Она не только способна устоять перед лицом институциональной динамики, но и определяет эту динамику. С точки зрения теории рационального выбора, институты важнее индивидуальных установок, обобщением которых и является культура. То или иное ее состояние прямо обусловлено институциональным строем. В последние годы предпринимались попытки устранить фундаментальную противоположность этих подходов путем изучения так называемой культурной рациональности (Руфь Лэйн), однако о позитивных результатах этих попыток говорить пока рано. Не удивительно, что приведенный в начале главы афоризм (а вместе с ним и пренебрежительная оценка политической культуры как «остаточной категории») звучит все чаще.

Таким образом, многое из сказанного Алмондом и Вербой не выдержало испытания временем. Тем не менее (как это часто бывает в истории науки) их книга продолжает удерживать чрезвычайно высокий индекс цитирования. Даже те ученые, которые ни в чем не

согласны с Алмондом и Вербой, вынуждены отталкиваться от их концепций, использовать введенную ими терминологию. Само понятие гражданской культуры ныне шагнуло за рамки политической науки: его можно услышать в речах политиков, увидеть на страницах газет и т. д. Трудно избежать тавтологии — гражданская культура сама стала достоянием культуры. К этому надо добавить, что на стороне данного исследовательского направления — интуитивная достоверность самого понятия политической культуры. Здравый смысл заставляет нас согласиться с тем, что, оказавшись в сходных условиях, англичане, немцы и русские будут вести себя в чем-то по-разному. А ведь это «что-то» — и есть политическая культура. Поэтому можно прогнозировать, что сколь бы острой ни была критика в адрес «политико-культурного подхода», у него всегда будет свое место в научном сообществе.

Политические субкультуры

Понятие «**политические субкультуры**» было введено исследователями, в целом находившимися под воздействием работы Алмонда и Вербы. Ведь именно последние выработали представление о политической культуре, существующей в масштабе всего общества (национальной культуре). О субкультуре можно говорить в том случае, когда политические установки и ценности одной из групп общества заметно отличаются от национальной политической культуры. Это понятие, стало быть, нельзя применять к тем странам, в которых социальные различия столь глубоки, что общие характеристики национальной культуры не поддаются вычленению и описанию (например, Северная Ирландия, Нигерия). Такие общества иногда называют культурно-плюралистическими.

Обычно носителями политических субкультур выступают группы, компактно проживающие в определенной части страны. К числу таких групп относятся франкоязычное население Канады, южане в США, жители шахтерских городков на северо-востоке Англии и т. д. Однако бывают и исключения из этого правила — например уже упоминавшаяся молодежная субкультура 60-х гг. в США.

Вводя понятие субкультуры, последователи Алмонда и Вербы стремились избежать упрека в том, что они «всех стригут под одну гребенку». Но в то же время они вызвали на себя новую волну кри-

тики. Дело в том, что сразу же возник вопрос: может ли класс быть носителем политической субкультуры? Исследователи процессов экономического развития Западной Европы еще в прошлом веке отмечали глубину различий между культурами рабочего класса и буржуазии. Широкую известность заслужило, например, замечание Фридриха Энгельса о том, что в Англии эти классы превратились в «две совершенно непохожие нации» («Положение рабочего класса в Англии»). И хотя Энгельс, возможно, использовал бы более осторожные выражения, если бы писал о современной Великобритании, теоретическое значение его наблюдений сохраняется и по сей день. Ведь если различия между классовыми политическими субкультурами так глубоки, то не следует ли именно их и взять за базовую единицу анализа? Положительно ответить на этот вопрос — значит отвергнуть принципиально важную для Алмонда и Вербы концепцию национальной культуры в пользу взглядов, восходящих к марксистской традиции. Не удивительно, что по вопросу о классовых субкультурах разгорелась острая полемика.

Аргументы критиков Алмонда и Вербы сводились в основном к следующему. Гражданская культура с ее акцентом на ограничение вмешательства подвластного населения в политику в действительности представляет собой идеологию, используемую господствующим классом для удержания контроля над обществом. Однако эта идеология, получившая название **доминирующей**, не единственная. Как писал английский политолог Фрэнк Паркин, в современном (западном) обществе существует также **радикальная** идеология, отвечающая интересам рабочего класса. Такая идеология стремится к устранению существующего неравенства. Кроме того, Паркин выделял идеологию **подчинения**, носители которой — те круги рабочего класса, которые бессознательно и часто неохотно, но все же принимают статус-кво. В идеологии индивидуальных представителей рабочего класса все эти элементы могут вступать в то или иное соединение, но, подчеркивал Паркин, буржуазия никогда еще не добивалась полного господства над умами рабочих. (Обращает на себя внимание сходство этих построений с концепцией В.И. Ленина о буржуазной, революционной и тред-юнионистской идеологиях, представленной в книге «Что делать?».)

Другой английский исследователь, Боб Джессоп, детально исследовал **господствующую** политическую культуру, стремясь пока-

зять ее соответствие интересам среднего класса. В рамках этой культуры подчеркивается функциональная необходимость экономического неравенства, что, по мнению ученого, «умалывает ценность» попыток подрыва существующего строя. Даже в США с их традиционно более слабым, чем в Западной Европе, академическим марксизмом, концепция доминирующей идеологии получила известный отклик. Так, Сэмюэл Хантингтон писал: «Доминирующая идеология в США сильнее, чем в любой другой капиталистической демократии. Большинство политических дискуссий в США протекают в рамках этой идеологии, что связано с отсутствием массового рабочего движения, выступающего за коренные перемены. Эта доминирующая идеология настолько сильна, что достигнутые экономические и политические компромиссы часто кажутся не просто наилучшими из возможных, но единственно возможными».

Контраргументы Алмонда, Вербы и их последователей сводились в основном к следующему. Понятие национальной политической культуры не отрицает существования субкультур, но фиксирует баланс между ними. Так, гражданская культура — это смесь, в которой уравновешены элементы трех «чистых типов». В разных субкультурах (в том числе классовых) это равновесие достигается, однако, разными путями. В сознании рабочего элементы культуры участия могут быть представлены иначе, чем в сознании члена среднего класса. Несмотря на это, итальянский рабочий (неважно, коммунист или христианский демократ) будет думать о политике и вести себя совсем не так, как английский, будь то сторонник Лейбористской или Консервативной партий. Таким образом, нет смысла отбрасывать понятие национальной культуры.

Проведенные бихевиористами прикладные исследования как будто подтверждают эти доводы. Например, в США наряду с существованием разнообразных политических субкультур (среднего американца, интеллектуалов, негров и т. д.) зафиксировано сходство между ними, выражающееся в принятии их носителями общих ценностей — свободы, индивидуализма, демократии, законности, конституционного порядка.

Основной темой описанной здесь полемики были политические культуры и субкультуры, распространенные в условиях либерально-демократических режимов. Однако особую важность проблема субкультур приобретает применительно к развивающимся странам,

где такие режимы встречаются редко. Политологи 60-х гг., специализировавшиеся на изучении «третьего мира», часто прибегали при этом к концепциям модернизации. Оказалось, например, что поражавшая западных наблюдателей в молодых государствах коррупция для местных жителей была ничем иным, как выполнением обычных для традиционного общества социальных обязательств. Нередкие конфликты между «центром» и «периферией» также нашли свое объяснение в трениях между носителями двух типов культур — «модернизированной» элитой и «традиционными» массами. В то же время неумеренный оптимизм, некогда господствовавший по поводу этой концепции, ныне сменился более осторожным отношением. Выяснилось, что противоречие между «традиционным» и «современным» отнюдь не является антагонизмом. Иногда эти установки легко сосуществуют и в индивидуальных сознаниях, и в масштабах целых обществ. Более того, история показала, что такое сосуществование может способствовать экономическому росту, как это случилось в Японии и Южной Корее. Таким образом, реальное социальное развитие сложнее, чем популярная в 60-х гг. картина постепенного, но неуклонного вытеснения «традиционности» современной культурой.

Политическая культура элиты

Особый интерес политологов, занимавшихся изучением политической культуры, всегда вызывали властвующие элиты. И это не удивительно. Скажем, в странах с приходской политической культурой массы просто-напросто никак не относятся к политике. Однако и применительно к более зрелым обществам различие между массовой и элитарной культурами оказалось серьезной альтернативой марксистскому подходу, охотно принятой многими выходцами из бихевиористской и структурно-функциональной школ. Доказательством важности изучения политической культуры элиты стали исследования отношения американцев к свободе слова, впервые проведенные под руководством С. Стоуффера в 1954 г., в условиях беспрецедентной антикоммунистической кампании. Повторенные затем в 1972–1973 гг., эти исследования позволили выявить степень реальной приверженности граждан США одной из фундаментальных ценностей, которую в общем виде никто не оспаривал (табл. 6).

Таблица 6

Отношение граждан США к свободе слова для коммунистов и атеистов, % (данные за разные годы)

Варианты ответов	1954	1972-1973
Коммунистам должно быть позволено:		
излагать свои взгляды публично	28	57
преподавать в высших учебных заведениях	6	38
Их книги не должны изыматься из публичных библиотек	29	58
Атеистам должно быть позволено:		
излагать свои взгляды публично	38	66
преподавать в высших учебных заведениях	12	42
Их книги не должны изыматься из публичных библиотек	37	71

Как видим, американцы (особенно в 1954 г.) продемонстрировали не очень-то либеральный подход к «антиподам американского образа жизни». Однако исследования, проводившиеся одновременно в группе местных политических лидеров, показали, что эта группа гораздо более уверенно (более половины опрошенных в 1954 г.) высказалась против всяких ограничений на свободу слова. Такой результат приобретает особое значение в свете двух фактов: во-первых, свобода слова в США так и не была ограничена — мнение этого ничтожного (количественно) меньшинства перевесило господствовавшее в обществе настроение; во-вторых, установки «рядового американца» в 1972–1973 гг. поразительно совпали с установками элиты в 1954 г.

Та же ситуация наблюдается и в других странах. В начале 70-х гг. большинство населения Великобритании выступало против вступления в ЕЭС, за введение смертной казни и установление строгих ограничений на иммиграцию черных и цветных. Ни одно из этих предпочтений народа не претворилось в политическую практику, в

немалой степени потому, что элита в основном придерживалась других позиций. И это несмотря на то, что давление избирателей на законодательный корпус в Великобритании было даже более сильным, чем в США.

Как изучать политическую культуру элиты? Роберт Патнэм в монографии «Сравнительное исследование политических элит» (1976) в аналитических целях расчленяет ее на ряд элементов. Прежде всего, это **познавательные ориентации**, т. е. представления о том, как работает политическая система. В сущности, главный вопрос — считают ли политики, что в их деятельности нельзя обойтись без конфликта, или нет. Конфликтную установку лучше всего выразил один из лидеров Малайзии, когда заметил, что общество — это пруд, в котором «крупная рыба ест мелкую, а мелкая — червей». Противоположен подход тех политиков, которые разделяют идею общенациональных интересов и считают свою профессию техническим средством их реализации.

Нормативные ориентации — это представления о том, как должна работать политическая система. Важнейшим аспектом этих ориентаций является отношение элиты к идее равенства. Проиллюстрирую один из распространенных вариантов высказыванием бывшего члена британского парламента от Консервативной партии: «Главная беда демократии в том, что, прибегая к терминологии скачек, она исходит из права любой лошади на выступление в Дерби. На самом деле, тяжеловозам лучше бы катать тележки с пивными бочками. Победить в Дерби, в отличие от чистопородных коней, они не могут». Как заметил Патнэм, политик, сортирующий своих сограждан на «чистопородных» и «тяжеловозов», вряд ли будет способствовать проведению в жизнь широких социальных программ или прогрессивного налогообложения. Нормативные ориентации элит отдельных стран в значительной степени различаются между собой вне зависимости от типа политического режима. Например, Великобритания, ФРГ, Нидерланды и Италия — либеральные демократии. Однако опрос, проведенный среди членов парламентов и высокопоставленных бюрократов, показал, что властвующие элиты этих стран далеко не в равной мере привержены демократическим ценностям (табл. 7).

Интерперсональные ориентации — это представления членов элиты друг о друге. Здесь возможны несколько вариантов. Политик

может смотреть на своих коллег преимущественно как на соперников, для достижения победы над которыми хороши любые средства. Чаще, однако, соперничество между политиками ведется по определенным «правилам», которые включают в себя и общепринятые критерии оценки профессиональных качеств. Руководствуясь этими критериями, члены элиты могут подчас уступать заведомо более опытным и заслуженным соперникам. Наконец, бывают ситуации, когда все члены элиты рассматривают себя как сплоченную группу с общими интересами, которые нужно защищать от всякого рода

Таблица 7

Согласие членов властвующих элит либеральных демократий Европы с утверждениями, отрицающими базовые демократические ценности, %

Утверждения	Англия	ФРГ	Нидерланды	Италия
Свобода политической пропаганды — это не абсолютная свобода, государство должно тщательно регулировать ее использование гражданами	21	33	Вопрос не задавался	43
Граждане имеют полное право добиваться таких законов, из которых можно извлечь личную выгоду*	99	83	84	58
Лишь немногие люди осознают свои долгосрочные интересы	48	60	70	84
Некоторые люди лучше других подготовлены к тому, чтобы руководить страной, благодаря усвоенным ими традициям и семейному происхождению	20	23	20	37
В сложном современном мире не имеет никакого смысла говорить о возрастающем контроле простых граждан над правительством	36	27	36	53

Примечание. Это утверждение, не расходящееся с базовыми демократическими ценностями, является контрольным.

«аутсайдеров». Интерперсональные ориентации элиты играют важную роль в политической системе. Если первый из перечисленных вариантов ведет к возникновению широкомасштабных конфликтов, опасных для социальной стабильности, то последний может породить власть, не реагирующую на запросы общества. Что касается второго варианта, то он считается оптимальным для либеральной демократии и соответствующим гражданской культуре.

Наконец, Патнэм выделяет **структурные характеристики** политической культуры элиты, т. е. способ взаимосвязи познавательных, нормативных и интерперсональных ориентаций. Дело в том, что они могут более или менее соответствовать друг другу, и степень соответствия заметно сказывается на политическом поведении. Как правило, глубокие расхождения между отдельными ориентациями не свойственны элите. Ее взгляды всегда относительно систематизированы. Но сами способы систематизации — языки политики — различны. Скажем, во Франции и Италии этот язык в высшей степени идеологизирован, насыщен абстрактными понятиями вроде «отечество», «равенство», «справедливость», «свобода» и пр. В англоязычном мире политики изъясняются на более прагматическом жаргоне, и аргументами в спорах служат скорее выгоды, чем напоминания о высших ценностях. Разумеется, воздействие интеллектуального стиля на политику редко приобретает решающее значение, но и полностью игнорировать его не следует.

Идеология

В политической науке давно уже предложено простое и ясное определение идеологии как «системы политических, экономических и социальных ценностей и идей, служащих основанием для постановки целей; последние, в свою очередь, образуют ядро политических программ» (Роберт Макивер). И тем не менее идеологию относят к числу относительно мало изученных феноменов. Это не случайно. Во-первых, она представляет собой очень неблагоприятный объект научного анализа, ибо, вводя понятие «идеология» в концептуальный ряд своего исследования, ученый должен доказать, что его собственный подход свободен от идеологических пристрастий. А это очень трудно. Как с горечью заметил Клиффорд Гирц, чаще всего при этом руководствуются правилом «у меня — социальная философия, у тебя — мнения, у него — идеология».

Во-вторых, одна из причин негативного отношения бихевиористов к изучению идеологии носила явно вненаучный характер и была связана с тем, что первый вклад в это направление исследований внес К. Маркс. В «Немецкой идеологии» вводится представление о **ложном сознании**, не отдающем себе отчета в собственной обусловленности бытием. Это и есть идеология. По Марксу, она включает в себя очень широкий спектр духовных образований (идеалистическую философию, религию, политические взгляды и т. д.) и служит средством подчинения трудящихся господствующим классам, которые монополизируют важную социальную функцию **идеологического производства**. Следует подчеркнуть, что для Маркса ложность идеологии вытекала из несостоятельности отражаемого в ней бытия. Что касается пролетариата, то он, будучи единственным (хотя, возможно, потенциальным) носителем революционной практики, выступает как уникальный субъект с истинным сознанием. Как класс рабочие не- и внеидеологичны.

По злой иронии истории, именно марксизму было суждено стать наиболее массовой идеологией прошлого столетия. Возникшие в ходе конфликта по поводу распределения рабочие партии остро нуждались в средствах мобилизации сторонников. К концу XIX в. миллионы людей во всем мире придерживались социалистических взглядов. Становилось все менее понятно, чем эта идеология отличается от других (либерализма, консерватизма и пр.). В результате теории социал-демократии оказались перед сложным выбором. Одни из них — явно расходясь с Марксом — стали использовать понятие «**научная идеология**», предложенное Александром Богдановым и воспринятое российскими большевиками, а затем — и всем коммунистическим движением. Обсуждая вопрос о субкультурах, я обращал внимание на то, что в политологическом сообществе до сих пор есть исследователи, которым близка эта версия (Ф. Паркин). Другое направление, у истоков которого стояли в 20-х гг. Георг (Дьёрдь) Лукач и Карл Корш, в конечном счете вылилось в так называемую **критическую теорию общества**.

Первая попытка социологического исследования идеологии была предпринята немецким ученым Карлом Маннгеймом. Как и Маркс, он полагал, что социальная функция идеологии реализуется в рамках отношений классового господства — подчинения. Если правящий класс стремится выдать свою **познавательную перспективу**

(способ понимания общественно-политических явлений) за единственно истинную и пытается ее теоретически обосновать в этом качестве, то налицо духовное образование идеологического типа. По Маннгейму, идеологиям противостоят утопии — духовные образования, порождаемые непривилегированными классами и выражающие их стремление к социальному реваншу. Будучи, с содержательной точки зрения, не менее «односторонними» и, стало быть, ложными, чем идеологии, утопии легко превращаются в них, когда оппозиционные слои приходят к власти. Былая утопия при этом теряет свой радикализм и начинает так или иначе обосновывать неравенство.

Идеи Маннгейма, впервые высказанные в 1929 г. («Идеология и утопия»), сохраняют свое значение и по сей день. Во-первых, Маннгейм преодолел свойственное Марксу чрезмерно расширительное понимание идеологии. Ныне этот термин применяют, как правило, для отображения политического сознания, включенного во взаимоотношения между властвующей элитой и массами. Во-вторых, немецкий социолог выделил такую важную характеристику идеологии, как ее систематизированность. Мы видели, что в процессе социализации у человека вырабатывается совокупность логически не связанных между собой и часто взаимоисключающих представлений. Восприятие идеологии (**индоктринация**) приводит к частичному вытеснению этих представлений, а оставшиеся жестко связывает друг с другом. Поэтому современные идеологии — не всегда, но, как правило, — и претендуют на научность. И хотя фундаментальное для Маннгейма противопоставление «идеологий» «утопиям» почти не прижилось в политической науке (первый термин стали употреблять для отображения обоих явлений), без ссылки на «Идеологию и утопию» не обходится ни одна серьезная теоретическая публикация по проблеме.

На стыке идей Маннгейма и неомарксистской критической теории общества была разработана структурная классификация идеологий, основанная на способе связи между отдельными их элементами (**идеологемами**) и масштабах охвата идеологиями социальной реальности. По этим признакам выделяют две основные разновидности — «**открытые**» и **тоталитарные** идеологии. Последние характеризуются тем, что стремятся дать объяснение всем без исключения явлениям и выработать таким образом целостную, политически

насыщенную картину мира. Человек, воспринявший тоталитарную идеологию, придает всему, что он видит, политическое значение. Такой подход к действительности хорошо передает популярный в недавнем прошлом лозунг «советское — значит, отличное». Идеологемы при этом связываются между собой настолько прочно, что отделить одну от другой можно только аналитически. Сам носитель идеологии к этому неспособен: его мировоззрение является «цельным». Внешняя характеристика тоталитарной идеологии — ее репрессивность, т. е. то, что она навязывается индивиду с помощью интенсивной пропагандистской обработки, ломающей прежнюю структуру его сознания. «Открытая» идеология описывается как прямая противоположность тоталитарной. Связь всей этой классификации с концепцией тоталитаризма вполне очевидна и не нуждается в комментариях. Стоит лишь отметить, что тоталитарная идеология в рамках этой концепции предстает, с одной стороны, как следствие, а с другой — как необходимая и самая важная предпосылка установления соответствующего режима.

Главным недостатком этого подхода оказалось жесткое противопоставление двух видов, которое позволило усомниться в единстве объекта. Если тоталитарная и «открытая» идеологии не имеют между собой ничего общего, то можно ли говорить об идеологии вообще? Попытку дать ответ на этот вопрос предприняли ученые, работавшие в рамках структурно-функционального подхода. Была сформулирована гипотеза, согласно которой любая идеология возникает как реакция на значимое смещение социальных ролей (**теория социального напряжения**). В условиях изменений, в особенности затрагивающих экономическую структуру общества, человек испытывает глубокий дискомфорт и растерянность. Тут-то к нему на помощь и приходит идеология, позволяющая по-новому понять и оценить свое место в обществе, а значит — действовать в соответствии с новыми условиями. К сожалению, теория социального напряжения не объясняет, каким именно образом эмоциональная неудовлетворенность трансформируется в идеологические конструкторы. Вариант такого объяснения предлагает **теория культурного напряжения**, также сформировавшаяся в структурно-функциональной традиции. Приверженцы этой теории указывают на то, что смещение социальных ролей вызывает не только психологическую болевую реакцию, но — и это главное — еще и разрушение всей системы

«знаков» (символов социокультурного характера), позволяющих индивиду ориентироваться в мире. Социальная реальность оказывается как бы лишенной смысла. Идеология же, пользуясь словами Клиффорда Гирца, выступает как средство возвращения смысла. В отличие от теории социального напряжения эта теория дает возможность понять, почему идеология в зрелом виде всегда представляет собой систему ценностей и идей, а не набор отдельных, логически не связанных между собой идеологем. Но и здесь остается открытым важнейший вопрос: каким критерием руководствуются люди, выбирая идеологии? Почему, например, кризис Веймарской республики в Германии привел к одновременному росту влияния коммунистической и национал-социалистической идеологий, и почему последняя в конечном счете победила?

Очевидно, что ответить на этот вопрос, оставаясь в рамках структурного функционализма, невозможно. Это заставляет многих исследователей перейти от формального анализа социальных функций идеологии к применению литературных и философских концепций смысла. Представители этого направления уделяют большое внимание содержательному анализу различий между «классическими» идеологиями — марксизмом, консерватизмом и либерализмом. С другой стороны, довольно широкое распространение получила идея о том, что в современном мире идеология исчезает (Дэниэл Белл, Раймон Арон, Сеймур Мартин Липсет). «Конец идеологии» осмысливался на рубеже 40-х и 50-х гг. как следствие фундаментальной реконструкции общества в ходе научно-технической революции, резко ограничивающей масштабы политической борьбы внутри либеральных демократий. «Во всем западном мире есть сущностное согласие интеллектуалов по политическим проблемам: приятие государства благосостояния, принцип децентрализации управления, смешанная экономика и политический плюрализм. Это и значит, что идеологический век кончился», — писал Белл.

50-е гг. прошли под знаком «деидеологизации». Впереди, однако, были расовые конфликты, Вьетнам, молодежный бунт, экономическая депрессия 70-х гг. Мир оказался вовсе не таким беспроблемным, как это виделось сразу после войны. И уж совсем неуместными стали казаться разговоры о «конце идеологии» к началу прошлого десятилетия, когда разразилась дуэль между «старым» либерализмом и неоконсерватизмом.

Таким образом, в современном мире место для идеологии сохранилось. Правда, в 70–80-х гг. заметные изменения произошли в механизмах индоктринации и «производства идеологии», ранее находившихся под контролем партий. Сегодня идеологию вырабатывают клубы, ассоциации, еженедельники. Например, в США ведущую роль в «неоконсервативной революции» играли непартийные группы — «Моральное большинство», Национальный консервативный комитет политических действий и др. Во Франции такое же значение имел клуб «Оверлож», созданный в 1974 г. по инициативе группы выпускников Национальной школы управления. Созданные по инициативе подобных групп интеллектуальные и исследовательские центры вырабатывают идеологии, которые затем распространяются в обществе средствами массовой информации. Трибуной неоконсерватизма во Франции стало воскресное приложение к газете «Фигаро» — «Фигаро-магазин». Идеология рекламируется, как дорогой товар, производимый в малых сериях. Характерно, что на этом фоне растут популярность и политическое влияние «независимых» изданий в ущерб «партийным».

Основная сложность в изучении идеологии связана с тем, что, как и всякое комплексное духовное образование, она требует философских средств анализа. Значит ли это, что ее изучение остается за рамками эмпирической науки? Нет, потому что существует область политического процесса, которую просто невозможно понять, отвлекаясь от имеющих массовое хождение политических представлений. Это — анализ поведения избирателей. Какого бы представления о мотивах избирателей мы ни придерживались (подробнее об этом речь пойдет в гл. 8), ясно, что эти мотивы имеют отношение к их идеологическим предпочтениям. А значит, ученый должен не только иметь в своем распоряжении теорию идеологии, но и учитывать содержательные характеристики отдельных идеологий. Наиболее популярной среди специалистов по поведению избирателей остается простая классификация, в рамках которой выделяются **правые** и **левые** идеологии. В основу этой классификации положены расхождения по фундаментальным вопросам экономической политики. Правые выступают за рыночную макроэкономическую регуляцию, сведение к необходимому минимуму государственного участия в управлении народным хозяйством и сокращение государственной деятельности по перераспределению экономических ресур-

сов и выгод; позиции левых по этим вопросам противоположны. В последние десятилетия предпринимаются попытки переосмыслить «право-левую шкалу» в соответствии с новыми реалиями, однако на сегодняшний день она остается основным инструментом эмпирических исследований.

Политическое участие

Нельзя охарактеризовать политическую культуру, не учитывая отношения людей к участию. Роль первопроходцев в этой области сравнительных политических исследований сыграли американские ученые Сидней Верба, Норман Най и Дже Он Ким («Участие и политическое равенство: Сравнение семи стран», 1978). Было принято следующее рабочее определение участия: «Законные действия частных граждан, более или менее прямо направленные на то, чтобы воздействовать на отбор правительственного персонала и (или) влиять на его действия». Исследователи выделили четыре вида активности, соответствующие этому определению: участие в выборах, активное участие в избирательной кампании, политическую деятельность на местном уровне и так называемые индивидуальные контакты, т. е. обращения к политикам и администраторам по личным проблемам. Респондентам в шести странах с либерально-демократическими режимами (Австрия, Индия, Нигерия, Нидерланды, США и Япония) и в одной стране с эгалитарно-авторитарным режимом (Югославия) предлагалось ответить на вопросы, позволявшие установить меру их вовлеченности в такого рода действия. Результаты этого анкетирования, проводившегося в основном в 1958—1959 гг., выборочно представлены в таблице 8 (данные по Югославии будут даны отдельно).

Как видим, уровень политического участия в условиях либеральной демократии оказался довольно скромным. Лишь один из видов участия — выборы — действительно приобрел массовые масштабы. Но выборы бывают раз в несколько лет, а остальные виды участия в очень немногих случаях охватывают более 25 % самодеятельного населения. Следует также учитывать, что люди, активно интересующиеся и занимающиеся политикой, могли «улучшить показатели» сразу в нескольких графах таблицы. Однако общее число таких «полных активистов» невелико. Например, в США они составили

Таблица 8

Доля граждан, вовлеченных в отдельных странах в различные формы политического участия, %

Форма политического участия	Австрия	Индия	Нигерия	Нидерланды	США	Япония
В выборах						
национальных	96	59	66	—	72	72
местных	93	42	59	78	47	—
В избирательных кампаниях						
помощь политическим партиям	10	25	—	—	26	25
членство в политических организациях или клубах	28	6	—	13	8	4
присутствие на политических митингах или собраниях	27	14	—	9	19	50
Политическое участие на местном уровне						
активное участие в организации, занимающейся решением местных проблем	9	7	28	15	32	11
Индивидуальные контакты						
с местными представителями власти	16	12	2	38	7	7
с другими представителями власти	10	6	1	10	3	6

Примечание. Здесь и в последующих таблицах прочерк означает, что данные отсутствуют.

лишь 11 % респондентов, в то время как «полные абсентеисты» (в политологии термин «абсентеист» означает «уклоняющийся от участия в политике») — 22 %. В то же время, исследование показало, что нельзя представлять политику в виде античного цирка, где ничтожное меньшинство «гладиаторов» бьется между собой на потеху пассивной публике. Значительная часть граждан в условиях либеральной демократии, как правило, все же стремится влиять на власть, хотя в разной степени и очень разными способами.

Другой важный результат анализа эмпирических данных — вывод о том, что политическое участие неравномерно. Одни люди участвуют в политическом процессе больше, чем другие. Почему? Вообще говоря, различия в уровнях участия объясняются неравномерным распределением политических ресурсов, политической заинтересованности или того и другого. Под политическими ресурсами обычно понимают: образование и открываемый им доступ к информации; деньги, наличие которых позволяет тратить время на занятие политикой; социальный статус и престиж, к носителям которых власть имущие всегда прислушиваются охотнее; наконец, некоторые поведенческие навыки и искусства, вроде способности грамотно излагать свои требования в манере, приемлемой для политиков и бюрократов. Нетрудно заметить, что все эти ресурсы концентрируются в основном в руках социально привилегированных слоев населения.

Они же проявляют и наибольшую политическую заинтересованность. Во-первых, им есть что терять, а стало быть, и защищать политическими средствами; во-вторых, уже в процессе ранней социализации (в семье и школе) они вовлекаются в обсуждение широкого круга политических интересов. Таким образом, представители привилегированных слоев населения политически более активны, чем непривилегированное население. Этот вывод неоднократно подтверждался конкретными исследованиями. Опросы, проведенные С. Вербой, Н. Наем и Дж. О. Кимом, показали высокий уровень позитивной корреляции между индексом социального статуса (доходы + образование) и уровнем участия. В Великобритании политические активисты, к какой бы партии они не принадлежали, в подавляющем большинстве являются выходцами из среднего класса, хотя в обществе в целом он составляет всего лишь треть. Таким образом, модель политического участия всегда отражает существующее социальное неравенство.

Отсюда вытекает важное следствие: носители консервативных взглядов, как правило, более активны, чем представители радикальных или даже умеренных политических тенденций. Например, в США среди «полных активистов» заметно преобладают сторонники традиционно более консервативной Республиканской партии, демократы, в свою очередь, участвуют более активно, чем так называемые независимые. С. Верба и Н. Най в своей книге «Участие в Америке» показали, что в этой стране консервативные взгляды сами по себе служат стимулом к политической активности. Та же тенденция проявляется и в Западной Европе, хотя в несколько «смазанном» виде: сказываются длительные традиции массового рабочего движения.

В гл. 3 уже отмечалось, что масштабы участия в условиях эгалитарно-авторитарного режима вообще выше, чем при либеральной демократии. Результаты, полученные при анализе эмпирических данных по Югославии (участие в выборах — 88 %, посещение политических собраний и митингов — 45, политическая активность на местном уровне 57%), вполне подтверждают такую оценку. Надо отметить, что и среди режимов данного типа Югославия с ее системой «социалистического самоуправления» давала самый яркий пример массового участия. Повсеместно — на промышленных предприятиях, в школах, больницах, жилых домах и кварталах — решения принимались выборными советами и даже собраниями граждан. На Западе подобный, хотя и гораздо менее широкомасштабный, эксперимент был проделан лишь басками — кооператорами в Испании.

Ныне, когда югославское самоуправление — вместе с самой Югославией в ее прежних границах — подошло к концу, его итоги активно обсуждаются в мировом политологическом сообществе. Некоторые исследователи склоняются к тому, что источник неудачи — изначальная несовместимость самоуправления с командной экономикой. Другой подход представлен югославским аналитиком Мирославом Станоевичем: «...в действительности самоуправление воспроизводило потребность в нерыночной регуляции общественного производства: на микроуровне, путем сегментации всей системы власти, оно создавало основу для олигархической власти на макроуровне. Оказание политической поддержки в обмен на социальные гарантии — это модель коалиции между традиционным рабочим классом и политической бюрократией во всех странах «реального

социализма»». С точки зрения Станоевича, самоуправление делало такую коалицию прочнее. В свою очередь, крах «реального социализма» (который при таком подходе именно в Югославии и был доведен до совершенства) сделал неизбежным распад системы самоуправления.

Хотя масштабы участия в условиях эгалитарно-авторитарных режимов весьма велики, здесь сказываются и другие закономерности, установленные применительно к либеральной демократии. Прежде всего, это касается дифференциации представителей различных социальных слоев по уровням участия. В первые годы после установления эгалитарно-авторитарных режимов они обычно проводили политику, направленную на поощрение политического участия непривилегированного населения. В дальнейшем, как правило, эта практика сходилась на нет. Наиболее показательный пример дает Югославия, где довольно рано были сняты процентные квоты членства в партии представителей различных слоев населения, так что процесс не сдерживался искусственными ограничениями. В 1945 г. почти половину коммунистов составляли крестьяне, доля интеллигенции не превышала 10 %. К 1968 г. доля крестьян в СКЮ упала до 7 %, в то время как доля интеллигенции достигла 44 %. В СССР в середине 70-х гг. доля лиц, не занятых физическим трудом, составляла в КПСС 44 % — вдвое больше, чем в обществе в целом. Следует отметить, что к началу 80-х гг. индекс соответствия между социальным статусом и участием в Югославии практически сравнялся с американским.

Под определение Вербы, Ная и Кима подпадают, как мы видели, лишь признанные законом способы политической активности граждан. Таким образом, исследованием не были охвачены так называемые нетрадиционные виды участия, которые как раз в конце 60-х гг. начали возникать или возрождаться на Западе. Это так называемые прямые действия: демонстрации, «сит-ины» и «сит-дауны», голодовки, бойкоты, захваты общественных зданий, политические забастовки. Сюда же следует отнести террор и другие виды политического насилия. Некоторые из «нетрадиционных» видов участия временами становились массовыми. Исследование 1973 г. в США показало, что 11 % взрослого населения в этой стране участвовало в уличных демонстрациях. С 1968 по 1972 г. количество американцев, положительно оценивших идею гражданского неповиновения, возросло более чем

в полтора раза и достигло 55 % от числа опрошенных. Что касается политического насилия, то оно никогда и нигде не вызывало симпатий у большинства населения. Некоторое представление о его реальных масштабах в разных странах дает довольно-таки мрачный количественный показатель — число смертей, вызванных политическим насилием в год (табл. 9 — данные Дж. Бингхама Пауэлла, мл.). При анализе этих данных нужно, конечно, иметь в виду, что цифра 302.8 для сравнительно небольшой Шри-Ланки «весит» больше, чем цифра 328.4 для огромной Индии.

Важным фактором политического участия являются размеры первичной единицы политической системы, которую принято называть «общиной» (в России — сельсовет, район). Какой должна быть «община», чтобы все ее население смогло принять участие в решении затрагивающих ее интересы вопросов? Аристотель полагал, что демократия невозможна в государстве, население которого превышает несколько тысяч. Избранный им критерий был прост — количество людей, способных одновременно слушать оратора, выступающего на городской площади. Проведенные в последние десятилетия прикладные исследования подтвердили вывод «отца политической науки». Тщательное изучение 36 шведских коммун показало, что жители самых маленьких из них были более информированными и способными к участию, чем жители крупных коммун. Оптимальной же оказалась численность населения, не превышающая 8000 человек. Исследование в США дало очень сходные результаты и привело его авторов к пессимистическому выводу о том, что таких «общин» становится все меньше и меньше.

Таблица 9

Данные о смертельных исходах политического насилия (человек в год), усредненные по двум десятилетиям

Страна	1958–1967	1967–1976
Индия	320.3	328.4
США	29.0	20.7
Турция	11.9	18.1
Филиппины	37.5	332.7
Шри-Ланка	31.5	302.8

В 70-х гг. развитие компьютерной техники породило немало надежд на возникновение «кнопочной демократии», которая позволила бы гражданам доводить свои предпочтения до сведения властей быстрее, чем когда-либо прежде. С тех пор, однако, энтузиазм на этот счет угас. Ни одна из индустриально развитых стран так и не решилась на подобный эксперимент. Неясно, сможет ли «кнопочная демократия», оставляющая человека наедине с дисплеем, унаследовать лучшие черты демократии нынешней — живой диалог, творческую дискуссию, дух компромисса. К тому же даже среди самых богатых стран нет такой, которая располагала бы компьютерной сетью, достаточной для осуществления этого грандиозного плана.

* * *

Политическая культура и участие — важнейшие источники легитимности политических режимов. Прибегая к широко распространенной метафоре, можно сказать, что народная поддержка дает правительству кредит, который может быть инвестирован в гибкую и эффективную политику. Бывает и наоборот: теряющий поддержку режим вовлекается в порочный круг политической инфляции, когда отсутствие одобрения народа делает невозможным эффективное принятие решений, а это не способствует привлекательности власти для населения. Первый вариант сумела продемонстрировать послевоенная Западная Германия. Примеров второго слишком много, чтобы выбрать из них самый наглядный.

В заключение еще раз остановимся на том, как по-разному можно изучать политическую культуру. Бихевиористы Алмонд и Верба использовали это понятие для того, чтобы выработать обоснованное эмпирическими данными представление об условиях стабильности либеральной демократии. Марксистов гораздо больше интересовало объяснение того, почему рабочий класс оказался не в состоянии выполнить предписанную ему «учением» всемирно-историческую миссию. Различны и способы анализа. Для бихевиористов главное — национальная культура, для марксистов — культуры классов. Там, где бихевиористы говорят о передаче ценностей от поколения к поколению (социализации), марксисты видят их передачу от класса к классу (индоктринацию). Если для бихевиористов

культура относительно автономна, то марксисты делают особый акцент на «идеологических фабриках» (средствах массовой коммуникации и т. д.), находящихся под контролем господствующего класса. Как видим, различия между двумя школами весьма глубоки, но это не мешает им сосуществовать, обогащая друг друга. Изучая политическую науку, необходимо получить представление об обеих, а ученый-специалист, сверх того, должен уметь применять и бихевиористские и марксистские методы анализа. Полностью отвергать один из подходов — значит игнорировать исключительную сложность современного мира, который может быть научно освоен и познан лишь при условии применения разнообразных исследовательских средств.

Глава V

ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ ГРУППЫ

Проблема заинтересованных групп является одной из самых древних в истории политической мысли. Люди давно уже обратили внимание на то, что все без исключения правительства подвергаются воздействию со стороны групп лиц, добивающихся достижения собственных целей. Оценивалось это по-разному. Сторонники одной из традиций, к которым принадлежали Платон, Томас Гоббс и Жан-Жак Руссо, настаивали на необходимости устранить все «частные» влияния на процесс принятия решений. И сегодня нередко приходится слышать мнение, что все общественные болезни — следствие махинаций бизнеса, мафии, многонациональных корпораций, профсоюзов и т. д. Горячим адвокатом такой точки зрения был американский президент Вудро Вильсон. Однажды он заметил: «Предположим, вы приехали в Вашингтон и пытаетесь иметь дело с правительством. Всегда оказывается, что, хотя вас внимательно выслушивают, люди, к мнению которых действительно небезразличны ваши собеседники, — это крупные банкиры, фабриканты, коммерсанты... Правительство США — это приемное дитя особых интересов. Ему не позволяют иметь собственную волю». Рост влияния Республиканской партии США многие наблюдатели связывают именно с популистским протестом против власти заинтересованных групп, особенно крупного бизнеса (конечно, с начала века многое изменилось).

Сторонники другой, более молодой традиции в истории политической мысли настаивали на необходимости свободной игры социальных интересов. Об этом ярко и вдохновенно писал Джеймс Мэдисон в знаменитых «Записках федералиста». Ныне эта точка зрения очень широко распространена. Считается, что заинтересованные группы — один из наиболее важных элементов демократического процесса; они не только не подрывают представительного строя, но помогают ему эффективнее справляться со своими задачами. Защитником такого взгляда в США был Джон Кеннеди.

Проблема, вызывающая столь интенсивные общественные споры, не могла оставаться вне поля зрения политической науки. Родоначальником изучения заинтересованных групп считается американский ученый Арнольд Бентли, книга которого «Процесс правления. Изучение общественных давлений» вышла в свет в 1908 г. «Все явления государственного управления, — писал Бентли, — есть явления групп, давящих друг на друга и выделяющих новые группы и групповых представителей (органы или агентства правительства) для посредничества в общественном соглашении». Отсюда анализ государственного управления должен основываться на эмпирическом наблюдении результатов взаимодействия групп и оцениваться лишь в социальном контексте. «Только тогда, — отмечал исследователь, — когда мы... выразим весь процесс в общественно-групповых отношениях, мы приблизимся к удовлетворительному пониманию государственного управления». Идеи Бентли во многом опередили свое время. На протяжении почти 20 лет его книга оставалась незамеченной. Однако уже в 30-х гг. заинтересованные группы стали одним из основных объектов внимания политической науки. Начатые в США, эти исследования затем переместились в Европу. Большой вклад в изучение заинтересованных групп внесли политологи Англии и Франции.

Классификация заинтересованных групп

Заинтересованные группы — это группы лиц, стремящихся воздействовать на процесс принятия решений по тем или иным отдельным вопросам, но не пытающихся установить полный политический контроль над государством. В этом состоит их отличие от политических партий, для которых захват и удержание власти всегда является главной задачей. Иными словами, заинтересованные группы добиваются влияния на людей власти, но не поставляют людей власти, по крайней мере официально. Чем более зрелым и сложным является общество, тем шире круг вопросов, попадающих в поле зрения заинтересованных групп. Не удивительно, что в развитых индустриальных странах эти группы чрезвычайно разнообразны. Поэтому они нуждаются в классификации, которая позволила бы упорядочить огромный эмпирический материал.

Несколько подходов к классификации заинтересованных групп были предложены французским политологом Морисом Дюверже.

Он различает организации, действующие исключительно в политической области (например, парламентские лобби), и организации, для которых оказание политического давления составляет лишь часть их активности (профсоюзы, церковь и т. д.). С точки зрения внутренней структуры, Дюверже подразделяет заинтересованные группы на массовые (те же профсоюзы, молодежное движение и т. д.) и кадровые (например, организации патроната). К третьему типу при таком подходе относятся научно-исследовательские центры, рекламные агентства.

Другая классификация была разработана Жаном Блонделем. Блондель начинает с довольно обычной познавательной операции: он выделяет два «чистых типа» заинтересованных групп — **«общинные»** и **«ассоциативные»**. Это различие соотносится с веберовским противопоставлением «традиционного» и «современного». Члены «общинной группы» связаны между собой прежде всего принадлежностью к некоему сообществу, а уж затем — своими мыслями и стремлениями. Можно сказать, что человек рождается, будучи уже членом группы. Его отношения к «общине» весьма разветвленные и всеохватывающие. Если эти отношения достаточно прочны, то они определяют индивидуальные роли в обществе, как это происходит в индийских кастах. К «общинному» типу близки также семья, племя, этническая группа.

«Ассоциативные группы» создаются людьми вполне сознательно для реализации определенных интересов, которые носят достаточно ограниченный характер. Например, участники антивоенного движения могут различаться между собой абсолютно во всем, кроме стремления предотвратить термоядерный конфликт. Разумеется, примеры условны. Реальные заинтересованные группы Блондель размещает как раз в промежутке между двумя «чистыми» крайностями, по мере удаления от одной и приближения к другой. Рассмотрим по-отдельности выделенные ученым четыре разновидности.

Общинные группы
Группы «по обычаю»
Институциональные группы
Группы защиты
Группы поддержки
Ассоциативные группы

Группы «по обычаю»

Эта разновидность заинтересованных групп особенно часто встречается в «третьем мире», где политики и бюрократы рассматривают свою профессию прежде всего как средство обеспечения своих родных и близких доходными местами, привилегиями и т. д. Разумеется, группы «по обычаю» могут преследовать и менее корыстные цели, скажем, добиваться более строгого соблюдения религиозных норм. Однако и в том и в другом случае эти группы предпочитают действовать в обход официальных институтов, прибегая к личным контактам с носителями власти.

В индустриально развитых странах политическая роль групп «по обычаю» относительно невелика. В качестве исключения можно рассматривать такую мощную организацию, как католическая церковь (протестантские церкви типа англиканской относятся к следующей разновидности). Католическая церковь по-прежнему крепко привязывает своих прихожан к клиру во главе с римским первосвященником, а также объединяет их друг с другом. Ее влияние охватывает многие аспекты повседневной жизни верующих — от политических пристрастий до сугубо интимной сферы. В случае необходимости Ватикан может оказывать мощное политическое давление на правительства таких католических стран, как Италия, Ирландия или Польша. И все же в современном мире группе «по обычаю» (даже такой сильной) трудно конкурировать с соперниками, располагающими более совершенными организационными средствами. Вехи времени побудили католическую церковь создать во многих странах мира зависимые от нее, но «модернизированные» заинтересованные группы, например клерикальные профсоюзы. Существуют и католические партии, и здесь нельзя не упомянуть Христианско-демократическую партию, стоявшую у власти бессменно со дня основания Итальянской республики до 1994 г.

Институциональные группы

Эти группы базируются на формальных организациях внутри государственного аппарата — исполнительной бюрократии, законодательном корпусе, армии и военизированных силах поддержа-

ния порядка. Влияние институциональных групп связано с их непосредственной близостью к процессу принятия решений. Оно особенно сильно в развивающихся странах, где более «современные» заинтересованные группы не располагают ни организационными традициями и опытом, ни массовым составом, а часто находятся под прямым контролем правительства. В этих условиях внутрибюрократические, внутрипартийные или внутриармейские (в зависимости от характера режима) кланы оказываются единственными посредниками между государством и обществом и, естественно, извлекают из этого положения максимум выгоды для себя.

В качестве примера государства с весьма сильными институциональными группами часто называют Советский Союз, где официальный запрет на деятельность негосударственных организаций сочетался с достаточно сложной профессиональной и социальной структурой общества. Исследования показали, что процесс принятия решений в СССР отражал влияния со стороны мощных групп внутри партийно-государственного аппарата — военных и военно-промышленного комплекса, Госплана, директоров предприятий и т. д. Судя по всему, эта ситуация во многом сохранилась и в независимых государствах, образовавшихся после распада СССР, хотя набор «игроков» теперь несколько иной. Надо заметить, что либеральная демократия не устраняет значения институциональных групп. Трудно назвать страну, где государство было бы полностью поставлено под контроль общества. Требования об этом, как правило, остаются благими пожеланиями или демагогией.

Группы «защиты» и «поддержки»

Эти группы часто встречаются и особенно влиятельны в странах зрелой либеральной демократии. Скажем, в США в 1972 г. 62 % самостоятельного населения состояли в тех или иных ассоциациях (правда, членство трети из них было пассивным). Группы «защиты», к числу которых относятся, прежде всего, профсоюзы и предпринимательские ассоциации, призваны отстаивать материальные интересы своих сторонников. Необходимость активного участия этих групп в процессе принятия решений объясняется не в последнюю очередь тем, что правительства индустриально развитых стран

глубоко вовлечены в управление экономикой. Эта необходимость осознается властью имущими, которые все чаще обращаются к группам «защиты» за информацией и технической поддержкой в проведении экономической политики. В США профсоюзное движение и так называемая Палата коммерции (ведущая предпринимательская организация) являются постоянными партнерами правительства. Еще дальше зашел процесс «огосударствления» групп «защиты» в скандинавских странах. Подробнее на этом мы остановимся при обсуждении проблемы неокорпоратизма. Об уровне охвата населения индустриально развитых стран важнейшими из групп «защиты» — профсоюзами (в конце 70-х гг.) — позволяют судить данные, представленные в табл. 10.

Таблица 10

Доля занятых в производстве членов профсоюзов от общего числа занятых в производстве в конце 70-х гг., %

Страна	По оценке Европейской федерации профсоюзов	По собственной оценке национальных проф-союзных федераций
Австрия	58	60
Бельгия	65–70	70
Великобритания	45–50	50.4
Германия (ФРГ)	34–40	39
Дания	60	70
Италия	–	22
Норвегия	55	–
США	–	24.5
Франция	25	23
Швеция	85	–
Япония	–	33

Группы «поддержки» стремятся к достижению определенных, строго ограниченных целей, которые могут быть очень разными. Перечислю лишь некоторые разновидности групп «поддержки» — экологические движения, антивоенные организации, лиги «за» и «против» аборта, антипорнографические союзы и т. д. Иногда группа «поддержки» создается только для того, чтобы добиться, например, закрытия военной базы или строительства нового моста. Как только задача решена, группа исчезает. Организационная структура групп «поддержки» часто аморфна, членство не фиксируется, руководство определяется спонтанно. Однако из всего этого не следует делать вывод о слабости таких групп. Среди них есть очень мощные, такие как Национальная оружейная ассоциация (которой уже в течение нескольких десятилетий удается блокировать закон об ограничениях на продажу личного оружия) или Национальная ассоциация содействия прогрессу цветного населения (обе в США). Надо заметить, что относительная (по сравнению с Западной Европой) неразвитость партийных структур придает группам «поддержки» в США особую силу.

Каналы и источники влияния

Как заинтересованным группам удастся воздействовать на процесс принятия решений? Прежде всего, каждая из их разновидностей предпочитает использовать специфические каналы влияния. Группы «защиты» оказывают давление непосредственно на государственные институты, причем особенно часто объектом их внимания становится бюрократия. Группы «поддержки» начинают, как правило, с формирования благоприятного для них общественного мнения, служащего им как бы точкой опоры. И те и другие придают большое значение «обработке» политических партий. В зависимости от цели, которую ставит перед собой заинтересованная группа, она подбирает средства давления (схема 5). Рассмотрим эти каналы влияния более обстоятельно.

Часто заинтересованные группы бывают непосредственно представлены во властвующей элите. Например, с середины 70-х гг. (и до конца 80-х) министр обороны СССР состоял в Политбюро ЦК КПСС. Западные наблюдатели справедливо рассматривали это как важный канал влияния советских военных и военно-промышленно-

го комплекса на процесс принятия решений. В условиях либеральной демократии одновременная принадлежность человека к заинтересованной группе и какому-либо государственному органу тоже не является редким исключением. Например, президент США Рональд Рейган состоял в Национальной оружейной ассоциации. В некоторых странах подобного рода связи узаконены. Ирландский Сенат и Социально-экономический совет во Франции строятся по принципу представительства заинтересованных групп. Будучи самым простым, этот канал влияния, однако, далеко не всегда эффективен. Откровенная ориентация политика на определенную заинтересованную группу не способствует расширению его электората и часто ведет к поражению на выборах. Поэтому наделенные властью приверженцы заинтересованных групп бывают вынуждены маскировать свои симпатии, а порой и критиковать группу по незначительным вопросам.

Многие заинтересованные группы предпочитают не делегировать своих членов в государственные органы, а поддерживать с последними «хорошие отношения». Этот канал влияния называют связями с элитой, и работать он может очень по-разному в зависимости от характера общества и политического режима. В некоторых странах с аристократическими традициями (особенно в Великобритании) будущие активисты заинтересованных групп устанавливают связи с будущими крупными бюрократами и политиками еще на школьной скамье — речь идет, конечно, о частных

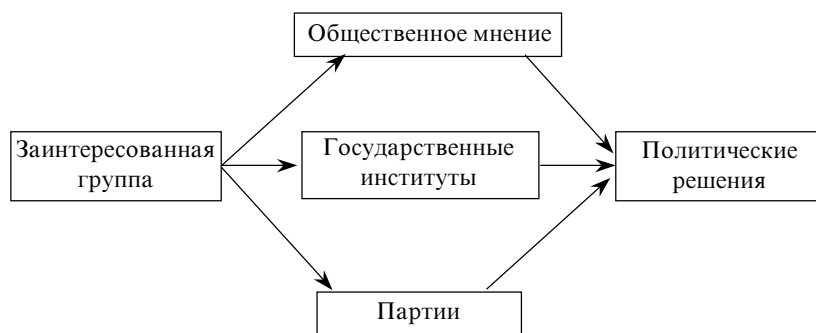


Схема 5. Каналы влияния заинтересованных групп

школах и привилегированных колледжах. Будучи на «ты» с собеседником — даже если он сидит в министерском кресле — гораздо легче добиться своего. Разумеется, в современном мире есть и иные, более «модернизированные» способы установления добрых отношений между заинтересованной группой и элитой. Прежде всего, это системы постоянных консультаций между «специалистами» от групп и государственным аппаратом. Во Франции только на национальном уровне действуют не менее 500 комитетов, 1200 советов и 3000 комиссий, «под крышей» которых осуществляются такие контакты. Этой же цели служат разного рода закрытые клубы, масонские ложи и т. д.

Важным каналом влияния служат связи с политическими партиями. В условиях однопартийного режима (эгалитарно-авторитарного или популистского) правящая партия является, помимо всего прочего, проводником воздействия групп на процесс принятия решений. При этом конфликты между отдельными группами протекают в рамках общей партийной структуры и редко «выходят на поверхность», оставаясь скрытыми от взгляда стороннего наблюдателя. Многопартийная система позволяет мощным заинтересованным группам создавать и содержать «собственные» политические партии. В сильно поляризованных демократических обществах, вроде Италии или Бельгии, эти связи бывают очень прочными. Другой распространенный в условиях либеральной демократии вариант — это маневрирование заинтересованной группы между крупнейшими партиями. Профсоюзы и предпринимательские ассоциации в США оказывают финансовую, избирательную и прочую поддержку то демократам, то республиканцам в зависимости от их «поведения».

Сила заинтересованных групп резко возрастает при наличии связей со средствами массовой коммуникации. Даже самая узкая и не располагающая другими ресурсами группа может оказывать серьезное воздействие на процесс принятия решений, если у нее появится «свой человек», скажем, на телевидении. Ведь и подборку новостей можно препарировать так, чтобы мобилизовать общественную поддержку в пользу тех или иных групповых требований. Наконец, в крайних случаях заинтересованные группы могут прибегать к «прямым действиям» и насилию. Даже среди индустриально развитых стран есть такие, где в некоторых случаях

общественное мнение относится к такой активности терпимо. Скажем, во время ежегодных «весенних наступлений» трудящихся в Японии столкновения между демонстрантами и полицией были обычным делом.

Влияние заинтересованных групп на политику в значительной степени зависит от того, какой режим существует в стране. Либеральная демократия предоставляет им весьма широкое поле легальной деятельности. Иную ситуацию создают авторитарные режимы, заставляющие заинтересованные группы маскировать свои подлинные цели и использовать незаконные средства их достижения. Тем не менее заинтересованные группы — это неотъемлемая часть политической жизни любого общества, и мечта об их полном искоренении, по-прежнему посещающая иногда популистски ориентированных деятелей во многих странах мира, остается утопией.

Каковы источники влияния заинтересованных групп? Во-первых, это присущая им легитимность. К некоторым группам прислушиваются больше, чем к другим, ввиду исторически сформировавшегося вокруг них ореола привлекательности. Это положение иллюстрирует афоризм: «Что хорошо для «Дженерал Моторз», то хорошо для Америки». Группы, не располагающие такой степенью легитимности, гораздо меньше могут рассчитывать на успех. Например, не так уж велики достижения многочисленных и очень шумных лиг в защиту сексуальных меньшинств в США. Во-вторых, заинтересованная группа нуждается в наборе санкций, которые можно было бы эффективно применить против правительства и конкурирующих групп в случае несоблюдения ее требований. Секрет силы профсоюзов состоит, собственно, в том, что они могут мобилизовать своих членов на забастовку. Крупная предпринимательская ассоциация может при желании полностью дезорганизовать экономическую жизнь страны. А вот группы «поддержки», как правило, не имеют возможности оказывать такое сильное давление на государство.

Третий и основной источник влияния заинтересованных групп — это доступные им политические ресурсы. Понятно, что численно крупные группы «при прочих равных» сильнее мелких, а хорошо организованные и сплоченные сильнее аморфных и недисциплинированных. Очень многое зависит также от финансовых возможностей группы. Подкуп бюрократов и законодателей представителями

заинтересованных групп — один из наиболее эффективных путей к политическому влиянию. Не удивительно, что взяточничество очень широко распространено в современном мире и присуще странам с самыми разными политическими культурами и режимами. Как отмечает американский политолог Джозеф Лапаломбара, в большинстве языков есть специальные эвфемизмы для обозначения этого явления. Исследователь приводит обширный список таких словечек: в Азии взятку называют «бакшиш», в Италии — «ла бустарелла» (маленький конверт), в испаноязычном мире — «ла мордида» (кусочек), в Африке — «толчок», в Индии — «быстрые деньги», в Египте — «чашечка чаю». Попали в список, конечно, и русские слова «блат», «налево» и «взятка». По наблюдению Дж. Лапаломбары, особенно богат такими выражениями американский вариант английского языка. Разумеется, взяточничество — не единственный (хотя и один из самых важных) способов использования финансовых возможностей. Богатая заинтересованная группа может позволить себе купить газету, которая отражала бы ее интересы, воздействовать на экономическую ситуацию в стране путем финансовых маневров и инвестиций и многое другое.

Из всего этого можно сделать вывод, что заинтересованные группы располагают далеко не равными возможностями влияния. Одни всегда сильнее, чем другие, и это ставит теорию заинтересованных групп в двусмысленное положение по отношению к «протективной» модели демократии, да и к большинству остальных: даже Мэдисон, защищавший заинтересованные группы, исходил как раз из их равенства. Чтобы устранить это несоответствие, иногда прибегают к следующему аргументу. В случае, когда интересы какой-то из групп оказываются под особенно сильной угрозой, она, проявляя экстраординарную активность, мобилизует своих сторонников и исправляет «перекос». Именно так произошло в США в 30-х гг., когда катастрофическое ухудшение положения рабочих было приостановлено благодаря сильному давлению профсоюзов на администрацию. Однако подобная «сверхмобилизация» ресурсов может потребовать значительного времени. Об этом свидетельствует история движения чернокожих американцев, которые добились некоторого успеха в борьбе за свои права лишь во второй половине 60-х гг., хотя необходимость изменить межрасовые отношения в стране была отчетливо осознана еще двумя десятилетиями раньше.

Следует подчеркнуть, что установленное эмпирическими исследованиями неравенство ресурсов, находящихся в распоряжении заинтересованных групп, влечет за собой довольно серьезные теоретические последствия. Мэдисоновская модель протективной демократии исходила из представления о том, что заинтересованные группы способны сдерживать влияние друг друга. Именно поэтому они не препятствуют формированию общей воли. «Плюралистическая» модель Роберта Даля полностью восприняла эту позицию, став, как заметил один ученый, «апофеозом оптимистической интерпретации заинтересованных групп». Однако эмпирическая адекватность плюрализма всегда вызывала сомнения у его критиков. Для того чтобы плюралистическая модель была истинной, необходимо соблюдение по меньшей мере двух условий. Одно из них — это более или менее равномерное распределение ресурсов между различными заинтересованными группами. Мы уже видели, что это условие не соблюдается. Но есть и второе, не менее фундаментальное условие. В рамках плюралистической модели заинтересованные группы выступают как политическое выражение социальных групп. Однако всякая ли социальная группа может выразить себя подобным образом?

Теоретический анализ этой проблемы был предложен в работе Манкура Олсона «Логика коллективного действия» (1965). Основной результат состоял как раз в демонстрации того, что даже если у социальной группы есть подлежащие защите интересы, то это вовсе не влечет за собой автоматического оформления заинтересованной группы. Олсоновский способ обоснования этого тезиса имеет немало общего с теорией рационального выбора. Основное допущение о рациональности индивидов приводит ученого к выводу о том, что потенциальные участники заинтересованных групп не будут без особой необходимости тратить свое время, деньги или энергию, чтобы реализовать этот потенциал. Предположим, что к Джону Смиту приходит лидер заинтересованной группы, призванной отстаивать его интересы, и предлагает ему войти в группу. Смит не сомневается в добросовестности этого человека. И все же, доказывает Олсон, наиболее оправданная, с рациональной точки зрения, позиция Смита — это отказ. Почему? Если заинтересованная группа не добьется успеха в отстаивании интересов Смита, то вступать в нее, конечно, бессмысленно. Но если деятельность за-

интересованной группы окажется вполне успешной, то и тогда его отказ остается оправданным, ибо интересы Смита будут удовлетворены без малейших усилий с его стороны. Иными словами, рациональная стратегия состоит в том, чтобы воспользоваться услугой, но ничего за это не заплатить. Такую стратегию используют пассажиры общественного транспорта, по-русски именуемые «зайцами». Именно «дилемма безбилетника» (*freerider's dilemma*) оказывается, с точки зрения Олсона, решающим обстоятельством, которое делает формирование массовых по составу заинтересованных групп маловероятным.

Здравый смысл подсказывает Смику убедительный на первый взгляд контраргумент: «Если никто, подобно мне, не присоединится к заинтересованной группе, то мои интересы останутся не представленными, и я проиграю». С точки зрения Олсона, такой контраргумент не работает. Действительно, его рациональное содержание можно связать с ожиданием того, что все потенциальные члены группы будут принимать во внимание опыт Смита. Но такое ожидание отдает крайней самонадеянностью. Скорее всего, принятое Смитом решение никак не повлияет на общую ситуацию. Таким образом, заинтересованные группы теоретически невозможны. Почему же тогда они существуют? Во-первых, по мнению Олсона, заинтересованные группы могут вербовать членов, предлагая им какие-то дополнительные выгоды. Такие выгоды могут не иметь отношения к основным целям группы. Скажем, если профсоюз поможет Смику купить более дешевую медицинскую страховку, или пригласит его на вечеринку с бесплатным пивом, или подарит под Рождество ярко разукрашенный календарь, то это не будет иметь никакого отношения к борьбе за права рабочего класса, но для самого Смита окажется вполне эффективной приманкой. Во-вторых, в распоряжении заинтересованной группы должны быть эффективные санкции против «зайцев». Как и в общественном транспорте, они должны облагаться штрафом. Если Смит, так и не вступив в профсоюз, подвергнется угрозе увольнения, то профсоюз ничем ему не поможет. А это — весьма ощутимый штраф за бесплатный проезд.

Разумеется, рассуждения Олсона имеют отношение не ко всем заинтересованным группам. Как уже отмечалось, для «общинных групп» проблема членства несущественна. «Ассоциативные группы» вынуждены решать ее в полном объеме, но далеко не все из них даже

теоретически способны привлечь миллионы членов. А чем меньше группа, тем проще решается «дилемма безбилетника». Но для плюралистической модели, которая приписывает особое значение именно выражению массовых интересов посредством системы заинтересованных групп, основные выводы Олсона губительны, и это само по себе подталкивало ученых к поиску альтернативной модели. В то же время, теория Олсона во многом задавала направление этих поисков, сформулировав вопрос об источниках дополнительных выгод и санкций, находящихся в распоряжении заинтересованных групп.

Неокорпоратизм

Я уже отмечал, что неприязненное отношение к заинтересованным группам глубоко укоренено в истории политической мысли. Однако такая критика нередко исходила от противников демократии вообще (Платон), представительной демократии (Руссо) или носила популистский характер. В XX в., в рамках современной политической науки, был сформулирован вопрос о совместимости групповых давлений на власть с самой системой либеральной демократии в принципе, а также о пределах такой совместимости. И действительно, из новейших моделей демократии лишь «плюралистическая» относится к заинтересованным группам лояльно.

Во-первых, отмечается экономическая неэффективность политики, направленной исключительно на удовлетворение запросов заинтересованных групп. Предположим, что одна из них (будь то отрасль промышленности, регион, местный орган власти и т. д.) добилась своего и стала объектом усиленной финансовой поддержки со стороны правительства. Естественно, другие заинтересованные группы того же типа почувствуют себя ущемленными и потребуют себе того же самого. А поскольку ресурсы однотипных групп примерно равны, высока вероятность того, что они добьются успеха. В результате блокируется возможность концентрации средств в тех отраслях и регионах, которые действительно заслуживают преимущественной государственной поддержки. Долгосрочная экономическая стратегия становится фикцией, что в современных условиях далеко не безопасно. Многие исследователи связывают структурный кризис, постигший США в 70-х гг., именно с засильем заинтересо-

ванных групп. Как известно, выход, предложенный Р. Рейганом, состоял в том, чтобы сократить масштабы государственного вмешательства в экономику. Выяснилось, однако, что о таком намерении легче заявить, чем его осуществить. Ныне общепризнано, что могущественные заинтересованные группы (особенно предпринимательские) продолжают оказывать стагнирующее воздействие на американскую экономику.

Во-вторых, трудно отвлечься от вопиющего неравенства возможностей отдельных заинтересованных групп. Эта проблема особенно остро стоит опять-таки в США. Как отмечает Дэвид Маккэй, только правительство располагает властью, сопоставимой с влиянием предпринимательских ассоциаций. До самого последнего времени крупный бизнес даже не считал нужным открыто защищать свои позиции: в большинстве случаев администрация, предчувствуя его реакцию, сама стремилась принять соответствующие решения. И это не удивительно, если учесть колоссальные финансовые ресурсы предпринимателей. Масштабы взяточничества в США лишь отчасти, как полагают наблюдатели, проявились в известных скандалах 70-х гг. («дела» ИТТ, «Локхида»).

В-третьих, заинтересованные группы препятствуют проведению активной социальной политики. Крупнейшие социальные реформы в США («Новый курс» Ф. Рузвельта и «Великое общество» Дж. Кеннеди) могли быть осуществлены лишь в условиях, абсолютно не благоприятных для заинтересованных групп: при сильной президентской власти, послушном ей Конгрессе и лояльном общественном мнении. Повышенная же групповая активность, напротив, приводила к социальному окостенению: распределив между собой роли в соответствии с наличными ресурсами, группы не только не могли изменить ситуацию сами, но и не позволяли сделать это кому-то другому.

Однако наиболее серьезный вызов основам либеральной демократии многие исследователи усматривают в так называемом **корпоратизме**. Термин пришел из политического лексикона итальянского фашизма: именно так Муссолини и его приверженцы называли строй, который хотели создать в своей «империи». Они полагали, что государство должно быть построено как система «корпораций», каждой из которых предоставлялась монополия на представительство какой-то группы общества. Взамен «корпорация» (профсоюз,

молодежная, женская организация и т. д.) должна была контролировать своих членов и поддерживать их лояльность режиму.

Разумеется, применительно к современным индустриально развитым странам смысл этого термина несколько смягчается. Имеется в виду, однако, что и здесь заинтересованные группы подвергаются огосударствлению и постепенно присваивают себе монополию на представительство отдельных слоев общества. Процесс принятия решений приобретает характер серии сделок между бюрократией и немногими, но хорошо организованными заинтересованными группами. В то же время сами группы становятся «внутренне олигархическими», т. е. их лидеры в большей степени представляют самих себя, чем пассивную и апатичную массу рядовых сторонников. Наиболее широко цитируемое и по сей день определение корпоратизма было предложено в 1974 г. Филиппом Шмиттером: «Система представительства интересов, элементы которой представляют собой ограниченное число обязательных, не конкурирующих между собой, иерархически организованных и функционально дифференцированных единиц, признанных, лицензированных или созданных государством и наделенных монополией на представительство определенных интересов в обмен на ту или иную степень правительственного контроля за подбором их лидеров и артикуляцией требований и поддержки».

Шмиттер различает «государственную» версию корпоратизма, которая была реализована авторитарно-инэгалитарными режимами, и современную «социетальную» (т. е. как бы идущую от общества) версию, которую можно назвать **неокорпоратизмом**. Обычно указывают на следующие факты, свидетельствующие о наступлении «эры неокорпоратизма»: в экономической жизни ведущую роль приобретают немногочисленные, но очень крупные корпорации; в ответ на это профсоюзы тоже укрупняются, выделяется группа их могущественных лидеров; в то же время рядовые члены профсоюзов и предпринимательских ассоциаций утрачивают возможность влиять на принимаемые решения; постепенно сглаживаются различия по социальному происхождению, уровню образования и идеологическим ориентациям между ведущими бизнесменами, руководителями профсоюзов и государственными служащими, что приводит к формированию у них общего технократического мировоззрения (и позволяет легче договариваться друг с другом), но отдаляет от обще-

ства; наконец, экономическая роль государства возрастает и в управлении находящимися в его собственности предприятиями, и в контроле над частным сектором.

Особенно активно проблема неокоorporатизма обсуждалась в Великобритании. Именно здесь громче всего звучали опасения о том, что «новый порядок» (который связывали прежде всего с засильем профсоюзов) идет на смену демократии. Общим итогом обсуждения стал, однако, вывод о преувеличенности этих опасений. Действительно, контроль предпринимательских ассоциаций и профсоюзов над своими членами оказался в Великобритании более слабым, чем в Швеции, Нидерландах и ФРГ. В профсоюзах состояло 52 % рабочих-мужчин и 29 % женщин — меньше, чем во многих других либеральных демократиях. И даже экономическая роль государства, как оказалось, была не такой уж важной. Разумеется, все эти факты не опровергли саму идею «наступления неокоorporатизма». Но они создали более спокойный фон для ее обсуждения. В результате политологи в основном отказались от драматизации проблемы. Акцент был сделан на «либеральном коorporатизме», который, как писал Герхард Лембрук, не претендует «на подмену институциональных механизмов парламентского и партийного правления», но в то же время способствует большей интегрированности политической системы. Не таким уж страшным было признано и «огосударствление» заинтересованных групп. Как отметил тот же Лембрук, «либеральный коorporатизм нельзя отождествлять лишь с консультациями и сотрудничеством правительства с заинтересованными группами. Его отличительная черта — высокая степень кооперации между самими этими группами в выработке экономической политики».

Кроме того, страны Скандинавии, которые как будто ближе всех подошли к модели «неокоorporативного государства», не подтверждали вывода о ее абсолютной экономической неэффективности. В качестве примера обычно приводится Норвегия. Здесь издавна существуют сильные и монолитные группы «защиты», охватывающие значительное большинство населения — около 70 %. С 1976 г. проводятся ежегодные переговоры между правительством, предпринимательскими организациями и профсоюзами, на которых вырабатываются решения по заработной плате, налогам, пенсиям, пособиям на детей, дотациям на сельскохозяйственное

производство и т. д., словом, по основным направлениям экономической политики. Хотя число лиц, непосредственно вовлеченных в переговоры, невелико (и это подтверждает тезис о корпоративном характере норвежской системы), выяснилось, что рядовые члены заинтересованных групп способны оказывать известное воздействие на их ход. И каковы бы ни были масштабы этого воздействия, бесспорно, что стремительное превращение Норвегии в одно из богатейших государств мира определенно не свидетельствует против неокорпоратизма.

Многие политологи пришли к выводу, что обсуждать проблему неокорпоратизма «вообще» бессмысленно. В одних обществах он может быть злом, в других — благом. Исследования показали, что наибольшую предрасположенность к этой системе демонстрируют культурно однородные общества с организованным и дисциплинированным населением. В других индустриально развитых странах более естественно чередование периодов неокорпоратизма с периодами «свободного предпринимательства» (один из которых, собственно, и наступил в Великобритании после прихода к власти правительства М. Тэтчер). Такое чередование дает элитам известную свободу маневра в поисках удовлетворительного сочетания экономического роста, полной занятости и стабильных цен.

* * *

Представляется, что главная причина существования споров вокруг заинтересованных групп — в недостаточной изученности проблемы. И дело не в том, что ей уделяется мало внимания, — дело в ее исключительной сложности. Во-первых, теория заинтересованных групп плохо соотносится с большинством моделей демократии. Это создает серьезные трудности методологического и мировоззренческого порядка, о которых сказано выше, и отвлекает внимание исследователей от предметного анализа данных. Во-вторых, эмпирические исследования заинтересованных групп часто сталкиваются с препятствиями, вытекающими из особенностей объекта. Ведь люди, стремящиеся оказывать давление на правительство, редко афишируют это, особенно если добиваются своего. Даже если заинтересованная группа действует совершенно открыто (что бывает далеко

не всегда), наиболее важная часть ее активности остается в тени. И все же нельзя закрывать глаза на существование этого феномена. Серьезный политический прогноз невозможно сделать, не учитывая роли заинтересованных групп. Например, неудачу, постигшую советологов в предвидении перспектив развития СССР в 80-х гг., часто связывают с отсутствием адекватных представлений о заинтересованных группах советского общества.

Глава VI

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ

Различие между заинтересованной группой и политической партией очевидно: последняя стремится приобрести и удержать непосредственный контроль над государственными институтами. Нетрудно, однако, заметить, что ту же цель преследуют и другие организации, явно не соответствующие принятым представлениям о партиях, — военные хунты, феодальные кланы и т. д. Это делает выработку универсального определения партии очень трудной задачей. Как полагает Жан Блондель, «лучше удержаться от теоретического определения или описания целей (партий — *Г. Г.*) и сосредоточиться на самом их существовании». И действительно, многие политологи ограничиваются перечислением признаков политической партии. Согласно Джозефу Лапаломбаре и Майрону Вайнеру, — это наличие постоянной организации на общенациональном и локальном уровнях; сознательная постановка целей, которые должны быть реализованы после прихода к власти (неважно, являются ли эти цели в действительности достижимыми или нет); стремление приобрести поддержку со стороны народа (избирателей, если речь идет о представительной системе). Существующие — весьма многочисленные — определения могут быть применены лишь к условиям либеральной демократии. Приведу одно них: партия — это добровольная ассоциация избирателей, стремящаяся контролировать правительство путем победы на выборах и завладения в результате этого официальными учреждениями.

Группы вообще, как мы видели, являются неотъемлемой частью политики, их история уходит в глубокую древность. Однако партии в современном смысле слова следует признать относительно поздним «изобретением». Они появились лишь во второй половине прошлого века. Первые из них (консерваторы в Великобритании, например) возникли в стенах парламентов на основе действовавших там группировок, в данном случае — тори. Такие партии иногда называют «внутренними». К концу XIX в. стали появляться «внешние» партии,

которые начинались с создания внепарламентских организационных структур и затем, используя их, «прорывались» в представительные органы власти. Таковы почти все социал-демократические и рабочие партии. В начале XX в. политическая жизнь большинства европейских стран и США была уже по преимуществу партийной жизнью.

Политические партии — это один из немногих институтов, зарождение которых неразрывно связано с генезисом либеральной демократии. Как пишет Ричард Кац, «современная демократия — это партийная демократия; политические установления и практики, с западной точки зрения составляющие сущность демократического правления, не только созданы политическими партиями, но и были бы без них немыслимы». В XX в. идея партийной организации была воспринята целым рядом закрытых режимов — эгалитарно-авторитарными, авторитарно-инэгалитарными и популистскими. Но наибольший интерес партии всегда вызывали у исследователей, изучавших проблемы демократии. Именно так — «Демократия и политические партии» — называется считающаяся ныне классической работа выходца из России Моисея Острогорского, выполненная в основном на материале Франции. Большой вклад в разработку проблемы внес Роберт Михельс. В дальнейшем эти исследования продолжались, и ныне, несмотря на дискуссии по отдельным вопросам, эту тему можно признать достаточно глубоко и всесторонне изученной.

Функции и классификация партий

Политические партии вынуждены решать в своей деятельности очень разнообразные задачи, поэтому и количество приписываемых им некоторыми политологами функций перевалило за десяток. Мы остановимся лишь на основных, выделяемых большинством исследователей.

Во-первых, это функция звена между правящими и управляемыми. Партия всегда выступает как канал передачи информации, циркулирующей «сверху вниз» и «снизу вверх». Интенсивность этих двух информационных потоков может не совпадать. Скажем, в СССР при Сталине первый был исключительно мощным, второй же почти иссяк. Но и в условиях либеральной демократии не следует недо-

оценивать значение партий в формировании общественного мнения. Другое дело, что здесь партия просто не может полностью отвлечься от настроений рядовых членов и избирателей. Это позволяет партиям **выражать социальные интересы**. Как отмечает Рой Макридис, «партия есть выражение данного интереса, данного класса или данной социальной группы. В этом смысле ее главная функция — обеспечение непосредственных политических средств выражения и распространения интереса, который она представляет...».

Во-вторых, партии выполняют функцию **аккумуляции социальных интересов**. В обществе всегда существуют самые разнообразные и разнородные интересы, предпочтения, требования. Понятно, что трансформировать каждое из них в политическое решение невозможно, да и не нужно: это сделало бы политическую жизнь хаотичной и непредсказуемой. Прежде всего, из совокупности интересов необходимо выделить наиболее социально значимые. Далее и эти «отборные» интересы необходимо увязать между собой, чтобы уже в виде последовательной программы поставить на политическую повестку дня. Этим и занимаются партии. Конечно, в разных обществах аккумуляция интересов протекает по-разному, и соответственно изменяется роль партий. В Западной Европе они выступают главными агентами этого процесса. В США тот же самый результат дают, как правило, сделки между Белым домом, комитетами Конгресса, заинтересованными группами и бюрократией. Но при этом партии тоже играют не последнюю скрипку.

В-третьих, важной функцией партий является **постановка коллективных целей** для всего общества. Было бы большим искажением истины думать, что партия способна преследовать лишь те цели, которые «носятся в воздухе» и вытекают из обстоятельств повседневной жизни ее членов и сторонников. Ни в Китае, ни в России необходимость построения коммунизма не следовала из текущих интересов населения. Но, будучи сформулирована партией, эта цель воодушевила миллионы людей на реализацию программы радикального преобразования общества. В политике многих развивающихся стран ведущую роль играют националистические партии, хотя нации как таковые отсутствуют.

В-четвертых, партии занимаются **рекрутированием властвующей элиты** и способствуют ее политической социализации. Под рекрутированием следует понимать подбор кадров как для самой партии,

так и для других организаций, входящих в политическую систему, в том числе выдвижение кандидатов в представительные органы власти, исполнительный аппарат и бюрократию. Как отмечает Кеннет Мейер, «некоторые (или все) представители политической элиты подбираются политическими партиями непосредственно или с их помощью». Сделан подтвержденный многочисленными исследованиями вывод о том, что в карьере политика даже в условиях либеральной демократии решения партии играют более важную роль, чем участие в выборах. Достаточно сказать, что и в Великобритании, и в США существует большое количество избирательных округов, где победа одной из партий никогда не вызывает сомнения. Понятно, что еще более возрастает роль партий в рекрутировании и социализации элиты при однопартийной системе.

Наконец, партии имеют большое значение, выступая в качестве **референтных групп** — групп, на которые индивид ориентирует поведение, — для своих сторонников. Во многих странах люди, повинаясь семейным традициям и воспитанию, испытывают сильную эмоциональную приверженность той или иной партии (более подробно об этом будет сказано в восьмой главе).

Можно возразить, что ни одна из этих функций не присуща исключительно политическим партиям. Выражать социальные интересы могут и заинтересованные группы; их аккумуляцию может взять на себя парламент; постановка коллективных целей для общества — одна из задач политической исполнительной власти; рекрутированием элиты занимаются многие институты — например, система образования; образцы поведения продуцирует массовая культура. Все это верно. Но дело в том, что партии, выполняя все эти функции в совокупности, делают это на особой политической арене — арене выборов. Поэтому шестая — основная, включающая в себя все остальные, функция партий состоит в том, что они **структурируют процесс выборов**. А эта функция — одна из основных в условиях либеральной демократии. Без партий выборы становятся соревнованием индивидов, а не политических программ; преобладающими становятся личные, а не групповые или общественные интересы. А такое положение вещей не может признать удовлетворительным ни одна из моделей либеральной демократии. Отсюда в конечном счете и вытекает принципиальная важность политических партий.

Классификацию политических партий обычно начинают по признаку внутрипартийных структур. Авторитетом в этой области считается уже упоминавшийся в предыдущей главе Морис Дюверже, который разработал несколько получивших известность типологий. В рамках одной из них выделяются **кадровые** и **массовые** партии, различающиеся по количеству членов, основным направлениям деятельности, организационной стабильности и принципам руководства.

Массовые партии отличаются прежде всего многочисленностью состава. «Привлечение новых членов, — пишет Дюверже о Французской коммунистической партии, — представляет для нее фундаментальную потребность с двух точек зрения — политической и финансовой. Она стремится прежде всего осуществить политическое воспитание рабочего класса, выделить в его среде элиту, способную взять в свои руки правительство и управление страной; члены партии, таким образом, составляют саму ее основу, субстанцию ее деятельности. Без членов партия представляла бы собой учителя без учеников. С финансовой точки зрения, она в основном опирается на членские взносы, уплачиваемые ее членами». Уже из этого высказывания видно, что различие кадровых и массовых партий основывается не на простом количественном критерии, а носит структурный характер. Действительно, массовые партии отличаются тесной и постоянной взаимосвязью их членов. Основная деятельность таких партий имеет идеологическую или воспитательную направленность. Они активно участвуют в избирательном процессе. Руководство в массовых партиях принадлежит профессиональным политикам, «постоянной профессиональной бюрократии», причем центр власти находится в самой партийной организации.

Что побуждает людей вступать в партии? При ответе на этот вопрос обычно различают «коллективные» и «селективные» стимулы к партийному членству. Первые связаны с идеологией как формой коллективного самосознания. Вступая в партию под воздействием коллективных стимулов, человек не стремится к материальным выгодам, а просто ищет единомышленников. Принадлежность к партии доставляет ему психологический комфорт. Селективные стимулы носят материальный характер. Повинуясь им, можно стремиться повысить свой социальный статус (что, как правило, сопряжено с повышением доходов) или удовлетворить какие-то частные потреб-

ности, связанные с личным благополучием. Классический пример поведения человека, руководствующегося селективными стимулами, — вступление в партию с целью быть избранным в парламент или стать министром, пусть хотя бы в отдаленной перспективе. Ясно, однако, что на такие перспективы могли рассчитывать лишь немногие. В большинстве своем новобранцы массовых партий довольствовались меньшим. Западноевропейская социал-демократия, которая и дальше будет использоваться как показательный пример массовых партий, предоставляла им немало возможностей. Во-первых, пересекаясь с профсоюзным движением, она помогала рабочим более эффективно защищать свои интересы в конфликтах с работодателями. Во-вторых, создавая социал-демократические клубы и общества по интересам, партия служила важным средством организации досуга рабочих. В-третьих, сильнейшие из партий такого рода становились организаторами целых сетей детских садов, прачечных и прочих полезных социальных учреждений. В идеале человек мог оставаться в орбите влияния партии с детства — со времени, когда он посещал такой детский сад, до того момента, когда партия давала его родственникам субсидию на похороны. Создание системы селективных стимулов к членству стало важнейшим условием выживания и успеха массовых партий. В сравнительных исследованиях применяется предложенное Э. Спенсером Уэллхофером понятие «**организационной инкапсуляции**» как «способности подразделений партии максимально широко охватывать повседневную активность ее членов».

Иное дело — кадровые партии. Это объединения так называемых нотаблей с целью подготовки выборов и сохранения контактов с уже избранными представителями. Дюверже различает несколько категорий «нотаблей». Во-первых, это люди, которые своим именем или престижем повышают авторитет кандидата в депутаты и завоевывают ему голоса; во-вторых, умелые организаторы избирательных кампаний; в-третьих, финансисты. По мнению Дюверже, «того, что массовые партии достигают числом, кадровые партии добиваются путем отбора... Если понимать под членством то, что имеет своим признаком обязательства перед партией и, далее, регулярную уплату членских взносов, то кадровые партии не имеют членов». Кадровые партии действуют преимущественно в период предвыборных марафонов, а в промежутках между ними их активность

замирает. Как правило, они отличаются отсутствием механизма официального приема в партию. Руководство осуществляется «нотаблями», причем особенно широкие полномочия концентрируются в руках тех, кто от имени партии участвует в правительстве.

Появление массовых партий, по Дюверже, совпадает во времени с введением всеобщего избирательного права. Ученый пишет: «При режиме цензовых выборов, которые были правилом в XIX в., партии, естественно, принимали форму кадровых; перед ними не стояла задача привлечения масс, поскольку в то время массы не обладали политическим влиянием. С другой стороны, финансирование выборов за счет капиталистов считалось естественным». Различие между двумя типами партий тогда отражало социальное расслоение общества: в целом кадровые партии ориентировались на средний класс, а массовые — на экономически непривилегированные слои (хотя надо отметить, что к числу массовых партий принадлежали не только рабочие, но и, например, некоторые христианско-демократические партии). Ныне эта связь отнюдь не является жесткой. Дело в том, что в XX в. кадровые партии нередко имитировали структуру массовых партий. Сама задача отнесения конкретной партии к тому или иному типу стала довольно-таки сложной. Дюверже пишет по этому поводу: «Не следует ограничиваться официальными правилами, содержащимися в уставах и декларациях руководителей. Отсутствие системы регистрации членов или регулярного взимания взносов — гораздо лучший критерий».

Ряд партий Дюверже рассматривает как **полумассовые** — промежуточный тип, не имеющий собственного места в классификации. Это партии, состоящие только из коллективных членов, например британские лейбористы в первые годы своего существования. С финансовой точки зрения, это была массовая партия, так как выборные расходы покрывались за счет взносов членов тред-юнионов (которые и входили в партию на правах коллективного членства). Однако, отмечает Дюверже, «это общее членство остается весьма отличным от индивидуального: оно не предполагает ни действительного включения в политическую жизнь, ни персональных обязательств перед партией. Это глубоко трансформирует ее природу». Неоднократно предпринимались попытки дополнить классификацию Дюверже новыми разновидностями. Так, французский политолог Жан Шарло предложил выделять **партии избирателей**. Анали-

зируя деятельность созданной де Голлем партии Союз демократов за республику (ЮДР), Шарло обратил внимание на то, что она имела весьма расплывчатые идеологические установки и этим напоминала кадровую партию. В то же время ЮДР широко использовала методы мобилизации масс, обычные для социалистов и пр. Такая тактика, отмечает Шарло, обеспечила объединение вокруг партии широких кругов избирателей с самыми разными интересами. Исследование «феномена голлизма», проведенное Шарло, получило высокую оценку в мировом политологическом сообществе. Надо заметить, что если в Западной Европе ЮДР был едва ли не первым (и, возможно, единственным) образцом данного типа, то в Латинской Америке «партии избирателей» — отнюдь не редкость. Таковы, например, Хустисиалистская партия в Аргентине и Американский народно-революционный альянс (позднее известный как Апристская партия) в Перу.

Огромным организационным своеобразием отличаются политические партии США, которые Дюверже вообще выводил за рамки своего анализа, отмечая лишь, что они «имеют весьма архаичную структуру». Во-первых, американские партии никогда не имели фиксированного членства. Для подавляющего большинства жителей страны понятие «партийный билет» лишено всякого смысла. Во-вторых, политические партии США всегда отличались крайней размытостью идеологических ориентаций. И хотя в последние десятилетия это положение стало меняться, так что уже можно говорить о Демократической партии как о «либеральной», а о Республиканской — как о «консервативной», сами эти понятия остаются гораздо более размытыми по содержанию, чем привычные для европейцев ярлыки «правый» и «левый». В-третьих, политические партии США — организационно рыхлые, характеризующиеся крайней децентрализацией внутрипартийной власти. Они сильнее на уровне штатов и местного самоуправления, чем на общенациональном уровне. При этом партийные организации штатов не только автономны, но и настолько различны между собой, что, например, между демократами Нью-Йорка и Алабамы нет почти ничего общего, кроме названия. Сэмюэл Элдерсвелд называет организационную структуру американских партий «стратархией» — «неиерархической системой пластов контроля, характеризующейся рассредоточенностью власти и отсутствием жесткого подчинения».

Переходя к более подробному рассмотрению организационного устройства партий, Дюверже классифицирует их также по характеру первичных организаций. При этом он выделяет четыре разновидности — партии-комитеты, партии-секции, партии-ячейки и партии-милиции.

1. Партии-комитеты являются кадровыми. Это — организационно рыхлые ассоциации «нотаблей», и первичные организации здесь просто-напросто отсутствуют. Примерами могут служить Консервативная и Либеральная партии Великобритании в XIX в., Радикальная партия Франции (когда-то наиболее влиятельная политическая сила страны, ныне она входит в состав Союза за французскую демократию), а также, вероятно, две основные политические партии США.

2. Партии-секции имеют разветвленную сеть местных организаций. Это централизованные партии с довольно жесткой внутренней дисциплиной, но в то же время допускающие «горизонтальные связи» между низовыми подразделениями. Таковы были почти все социалистические и социал-демократические партии довоенного периода. К этой же категории можно отнести и многие христианско-демократические партии.

3. Партии-ячейки отличаются еще более жесткой структурой. «Ячейки» создаются, как правило, на рабочих местах (по производственному или территориально-производственному принципу). Внутрипартийные связи носят по преимуществу «вертикальный» характер: «сверху» идут директивы, «снизу» — отчеты об их исполнении. Фракционная деятельность запрещена, руководство носит строго централизованный и часто авторитарный характер. Члены партий обязаны активно участвовать в их работе. Подавляющее большинство партий-ячеек — коммунистические.

4. Партии-милиции имеют военизированную структуру с ее главной отличительной чертой — принципом единоначалия. Такие партии встречаются достаточно редко. В качестве примеров можно привести штурмовые отряды в Германии (хотя сама нацистская партия, НСДАП, была партией секционного типа), террористические организации, а также политические партии некоторых стран, в которых десятилетиями длились гражданские войны (Ливан, Северная Ирландия).

Применять эту классификацию можно лишь в достаточно широкой исторической ретроспективе. Дело в том, что в послевоенном

мире различия между перечисленными разновидностями в значительной мере сгладились. Партии-комитеты были вынуждены создать массовые «внешние» — внепарламентские — организации, чтобы успешнее конкурировать с социал-демократией. В свою очередь, партии-секции стали уделять больше внимания внутрипарламентской работе и подбору «нотаблей». Это сочеталось с уменьшением активности рядовых членов и относительным упадком низовых организаций. Партии-ячейки в большинстве либеральных демократий эволюционировали в направлении секционного типа. Отсюда, однако, нельзя делать вывод о том, что внутрипартийные структуры перестали представлять интерес для исследователей. С одной стороны, ретроспективное видение партий необходимо для правильного понимания современного этапа их развития. Как отмечает Анжело Панебьянко, «на самом деле, характеристики исходного пункта развития партий способны оказывать влияние на их организационную структуру десятилетия спустя. Каждая организация несет на себе печать периода формирования, тех критически важных политико-административных решений ее основателей, которые определили ее форму». С другой стороны, в последние десятилетия наметились новые тенденции в организационном развитии партий, и это оживило исследовательский интерес к данной проблематике. Подробнее о новых формах партийной организации будет сказано в конце главы.

Важным параметром внутренней структуры политических партий, привлекающим пристальное внимание исследователей, являются **фракции**. По определению Рафаэля Зариски, фракция — это «внутрипартийное объединение (клика или группировка), члены которого имеют чувство общности и единства цели и организованы таким образом, что коллективно действуют как отдельный блок внутри партии для достижения своих целей». Официально признанные или нелегальные, они существуют почти повсеместно. Многие политологи рассматривают фракционную борьбу как фактор, в известной степени сдерживающий тенденцию к концентрации внутрипартийной власти. Известно, какую роль сыграл запрет на фракционную деятельность в истории КПСС.

Выделяются два «чистых типа» фракций. Первый из них основан на так называемых отношениях **клиентелы**. Могущественные лидеры таких фракций (как правило, входящие в высшее партийное

руководство) всячески способствуют карьерам своих сторонников в обмен на политическую поддержку с их стороны. Иными словами, данный тип фракционности связан не с идейными соображениями, а с борьбой за внутрипартийную власть. К этому типу особенно близки Христианско-демократическая партия (ХДП) Италии и Либерально-демократическая партия (ЛДП) Японии. В 1974 г. в ЛДП насчитывалось 9 фракций. Все они были жестко иерархически организованы вокруг своих лидеров, стремившихся к посту премьер-министра. Фракции имели собственные штаб-квартиры, созывали собрания и митинги своих сторонников. Японский политолог Харуhiro Фукуи отмечает четыре причины фракционности в ЛДП и другой ведущей партии Японии — Социалистической. Во-первых, обе не имеют четких идеологических установок и толерантно относятся к многообразию мнений. Во-вторых, эти партии не имеют реальной массовой базы, которая смягчила бы фракционное соперничество на низовом уровне. В-третьих, японская избирательная система допускает существование многомандатных округов, что позволяет кандидатам от одной и той же партии соперничать между собой. Наконец, — и это самое важное — фракции («бацсу») являются феноменом, глубоко укорененным в традиционной культуре страны со времен средневековья.

Другой тип фракций строится на **идеологической общности**. Здесь не столь велика личная зависимость рядовых членов от «патрона», и это компенсируется более формализованной организационной структурой. Такие фракции часто имеют фиксированное членство, а иногда даже подобию уставов, издают собственные газеты. Печатный орган может выступать как центр притяжения членов фракции. Так, внутрипартийные группы в Народно-демократической партии Афганистана носили названия своих печатных органов — «Хальк» и «Парчам». Впрочем, гораздо лучше данный «чистый тип» можно проиллюстрировать на примере фракций, возникших в 70-е гг. во многих западноевропейских социал-демократических партиях. Старейшей и наиболее известной из подобных фракций является группа «Трибуна» в Лейбористской партии Великобритании.

Многие исследователи внутрипартийных структур сходились во мнении, что фракции, построенные на идеологической общности, более склонны к выходу из партий, чем другая их разновидность. Об этом свидетельствовал, например, раскол в Лейбористской

партии Великобритании, произошедший в начале 80-х гг. Но политическая практика последних лет показала, что и клиентелизм не гарантирует устойчивости. В Японии именно отделение от ЛДП ряда влиятельных фракций привело к тому, что после длившегося десятилетиями господства на политической сцене эта партия перешла в оппозицию. Прекратила свое существование и некогда могущественная ХДП Италии. Что касается распространенности двух типов фракций, то исследование более ста партий, проведенное Кеннетом Джандой, показало, что идеологическая основа фракций встречается несколько чаще, но при этом виды фракционности теснейшим образом переплетаются между собой.

Политические партии, независимо от типа их внутренней организации, проходят в своем развитии ряд ступеней. Для отображения этого процесса применяется термин **«институционализация партий»**. Ее уровни дают дополнительное — и весьма важное — основание для классификации партий. Наиболее распространенное определение институционализации было предложено Сэмюэлом Хантингтоном — это процесс, в ходе которого партии приобретают значение и устойчивость. В большинстве зрелых демократий основные партии достигли весьма высоких уровней институционализации, но на это потребовались десятилетия. Отмечается, что даже в Латинской Америке, где традиции партийной политики довольно сильны, «на местном уровне реальные механизмы политических партий практически отсутствуют, а там, где они есть, редко связаны с общенациональными организациями. Вместо этого перед каждыми выборами местные нотабли создают свои собственные персоналистские организации, вступая в союз с лидерами так называемых общенациональных партий по соображениям политической или материальной выгоды». Еще хуже обстоит дело с институционализацией партий в тех новых демократиях, где традиции межпартийного соревнования отсутствуют.

Существуют различные способы измерения институционализации партий, но чаще всего некий минимальный уровень поддержки избирателей принимается как критерий «важности», а продолжительность существования — как критерий «устойчивости». Ричард Роуз и Томас Маки, например, утверждают, что «мы можем говорить об институционализации партии в том случае, если она участвовала более чем в трех общенациональных выборах. Если партия

не смогла этого достичь, ее нельзя назвать упрочившейся. Она эфемерна». Строгое применение такого подхода заставляет констатировать, что в большинстве новых демократий институционализированные партии просто отсутствуют. Однако судить об относительных уровнях институционализации партий по комбинации «важности» и «устойчивости» в обозначенном выше понимании можно. Например, оказывается, что наиболее институционализированные политические партии России — это КПРФ, «Яблоко» и ЛДПР, которые преодолевали пятипроцентный барьер на последовательных думских выборах 1993, 1995 и 1999 гг.

Многие ученые связывают перспективы институционализации партий с условиями их возникновения. Анжело Панебьянко выделяет три группы обстоятельств, сказывающихся, с его точки зрения, на всем дальнейшем развитии партии: 1) существовал ли общенациональный центр, из которого партия проникла на периферию, или напротив, партия выросла из местных организаций, которые затем объединились в общенациональную (ученый называет эти варианты, соответственно, «проникновением» и «диффузией»); 2) была ли партия с самого начала поддержана каким-то другим, уже существующим институтом, или она развивалась, опираясь лишь на собственные силы («внешняя» или «внутренняя» легитимация); 3) стоял ли у истоков партии харизматический лидер. Согласно Панебьянко, проникновение, внутренняя легитимация и отсутствие харизматического лидера способствуют успешной институционализации. К числу институтов, способствующих ей, обычно относят пропорциональную избирательную систему и парламентскую форму правления. Но более подробно речь об этом пойдет в следующих главах.

Классификация партийных систем

Понятие «партийная система» отображает способ взаимодействия различных партий в борьбе за власть. Старейшим (и наиболее популярным по сей день) критерием, используемым при классификации партийных систем, является количественный: выделяют беспартийные, однопартийные, двухпартийные и многопартийные системы. Первые две разновидности возможны лишь в сочетании с авторитарными режимами и могут быть названы партийными системами условно, ибо значимое политическое взаимодействие меж-

ду партиями здесь отсутствует. **Беспартийные системы** встречаются в современном мире редко — это немногие сохранившиеся традиционные режимы и некоторые военные диктатуры, налагающие официальный запрет на деятельность партий. В качестве других примеров можно назвать своеобразные политические устройства Ирана (после самороспуска Исламской республиканской партии) и Ливии. В принципе возможна ситуация, когда в демократических выборах участвуют только беспартийные кандидаты. Именно это имело место на некоторых ранних этапах политической истории США. Но, как показал американский опыт, подмена конкуренции политических программ конкуренцией персоналий влечет за собой широкое распространение подкупа избирателей, рост политического монополизма и ряд других нежелательных последствий. Об этом же свидетельствуют события в некоторых новых демократиях. В современном мире «беспартийная демократия» наблюдается лишь в ряде микроскопических государств тихоокеанского бассейна. Чаще всего заменой партиям там служит этническая или клановая принадлежность кандидатов. **Однопартийные системы** свойственны в основном эгалитарно-авторитарным, авторитарно-инэгалитарным и популистским режимам, которые охарактеризованы в третьей главе этой книги. Исходя из наличия однопартийной системы в той или иной стране, можно достаточно уверенно приписывать ей один из перечисленных режимов.

К сожалению, иногда идентификация однопартийности оказывается сложной задачей. Возьмем, к примеру, две азиатские страны — Японию и Сингапур. В первой из них у власти в течение десятилетий находилась ЛДП, во второй — Партия народного действия (ПНД). Оппозиция в обеих странах долго находилась в безнадежном меньшинстве и не могла реально претендовать на участие в правительстве. Почему же о Японии мы говорим как о либеральной демократии, а о Сингапуре — нет? Дело в том, что настоящие однопартийные системы вырабатывают специфические механизмы, позволяющие правящей партии удерживать власть, какова бы ни была воля народа. Именно такие механизмы и характерны для Сингапура. Один из руководителей оппозиционного Рабочего фронта заметил: «Сингапурская действительность такова, что люди, рискующие выступить против ПНД, навлекают на себя беду. Если вы бизнесмен, то не можете заключить контракт или вам выкручивает руки нало-

говая инспекция. Если вы юрист, то теряете клиентуру, а если работаете по найму на большом предприятии, то в один прекрасный день теряете свое рабочее место». Правда, злоупотребления такого рода имели место и в Японии, но это были именно злоупотребления, а не система. Вот почему ЛДП в конечном счете уступила власть, расколовшись и потерпев поражение на выборах, а ПНД и в конце 2000 г. имела в сингапурском парламенте 81 из 83 мест.

Таким образом, количественная классификация выделяет лишь две партийные системы, совместимые с либеральной демократией — **двухпартийную** и **многопартийную**. Главная сложность, связанная с применением этих понятий, вытекает из некоторой условности термина «двухпартийная система». В Великобритании, которая считается ее классическим образцом, «третьи» партии набирают на выборах до 10 % голосов, а количество этих партий давно перевалило за сотню. Обосновывая правомерность использования термина, обычно указывают на то, что власть все же осуществляется попеременно двумя крупнейшими партиями. Так, Джованни Сартори пишет: «Мы имеем двухпартийность тогда, когда существование «третьих» партий не мешает двум главным управлять одним [государством — *Г. Г.*], т.е. когда коалиции не являются необходимыми». С этой точки зрения, Великобритания и США имеют двухпартийные системы, а ФРГ — многопартийную, ибо здесь крупнейшие партии — Христианско-демократический союз (ХДС), Христианско-социальный союз (ХСС) и Социал-демократическая партия Германии (СДПГ) — не могут править, не вступая в союзы со Свободной демократической партией (СвДП). По определению Сартори, именно «коалиционный потенциал» СвДП является в данном случае признаком многопартийности. Возможна и другая ситуация, когда «третья» партия по каким-то причинам (чаще всего идеологического характера) не рассматривается крупнейшими политическими силами как желательный партнер по коалиции, но тем не менее она достаточно сильна, чтобы блокировать формирование устойчивого правительства большинства (т.е. имеет «шантажный потенциал»). Развивая эти представления Сартори, можно сказать, что двухпартийная система характеризуется чередованием у власти двух основных партий при отсутствии «коалиционного» или «шантажного» потенциала у их соперников.

Сравнительный анализ недостатков и достоинств двухпартийной и многопартийной систем издавна занимал политологов. Боль-

шинство всегда склонялось в пользу первой из них, приводя следующие аргументы.

1. Утверждают, что двухпартийная система способствует смягчению идеологических конфликтов между партиями и их постепенному переходу на более умеренные позиции. А это делает политическую систему в целом более устойчивой. Предположим, известно, что в некой демократической стране существуют большие группы избирателей, которые всегда голосуют за одну и ту же партию. Если партий всего две, то им нет смысла заботиться о том, чтобы привлечь голоса наиболее экстремистски настроенных частей электората. Эти голоса им гарантированы. Избиратели, за которых действительно стоит бороться, — это люди центристских взглядов, для которых идеологические разногласия между партиями не так уж важны. Понятно, что таких избирателей легче всего отпугнуть экстремизмом. Поэтому рациональная стратегия избирательной кампании будет состоять в том, чтобы избегать идеологической полемики и делать основной акцент на практические проблемы, стоящие перед обществом. А избирательные кампании в организационной истории партий играют роль, сравнимую с ролью привычки в жизни индивида, — посеяв предвыборную риторику, рано или поздно пожнешь идеологическую ориентацию. В условиях же многопартийности рациональной часто оказывается прямо противоположная стратегия, когда всячески подчеркиваются глубокие идеологические разногласия между партиями.

2. Другое преимущество двухпартийной системы усматривают в том, что она позволяет одержавшей победу на выборах партии сформировать не подверженное кризисам правительство. Действительно, если в парламенте представлены лишь две партии, то одна из них непременно имеет абсолютное большинство мест, и вынести вотум недоверия ее лидеру — премьер-министру — просто-напросто невозможно. А в условиях многопартийности это происходит сплошь и рядом. Более того, иногда многопартийным парламентам вообще не удастся сформировать правительство. Иллюстрацией может служить положение, сложившееся в 1990 г. в Греции. И консервативная партия Новая демократия, и Всегреческое социалистическое движение могли сформировать устойчивое правительство большинства, лишь вступив в коалицию с Коммунистической партией Греции. Но ни те, ни другие не считали это возможным, да и сами

коммунисты не стремились участвовать в проведении «буржуазной» или «мелкобуржуазной» политики. Дело кончилось новыми выборами. Таким образом, можно констатировать, что многопартийная система нестабильна.

3. С точки зрения избирателя, несомненное достоинство двухпартийности — в том, что она облегчает выбор при голосовании. Не нужно читать десятки партийных программ или, часами сидя у телевизора, вникать в рассуждения «говорящих голов»: партий всего две, и соотнести собственные интересы с их программами не так уж сложно. Тем самым минимизируются затраты на приобретение информации, и избиратели получают реальный шанс не потратить свои голоса впустую. Многопартийная система, напротив, делает затраты времени и сил на приобретение информации непомерными для большинства граждан. Рациональный выбор при голосовании в таких условиях невозможен.

4. Наконец, утверждают, что только двухпартийная система позволяет приблизиться к идеалу ответственного правления, который важен для всех без исключения теоретических моделей демократии. Одна из партий находится у власти, другая — в оппозиции. Если избиратели недовольны работой правительства, они используют выборы для того, чтобы отправить его в отставку. В условиях многопартийности политическое руководство обычно носит коалиционный характер. Это делает возможной ситуацию, когда потерпевшая поражение на выборах партия остается в правительстве лишь потому, что является удобным партнером по коалиции. С другой стороны, бывают ситуации, когда победа на выборах ни на шаг не приближает к власти (как это неоднократно случалось с Итальянской коммунистической партией в 70-х гг.).

Далеко не со всем в этой системе аргументов можно безоговорочно согласиться. Нетрудно заметить, например, что первый и третий из них противоречат друг другу: если идеологические позиции партий постоянно сближаются, то верно ли, что у избирателя нет проблем с выбором? Ведь не так-то просто выбрать лучшую из двух программ, похожих друг на друга, как братья-близнецы. Но факт остается фактом: двухпартийные системы действительно продемонстрировали уровень стабильности и эффективности, о котором в условиях многопартийности часто приходится только мечтать. Беда лишь в том, что случаи двухпартийности можно пересчитать по паль-

цам: на сегодняшний день критерию Сартори отвечают лишь партийные системы стран США, Мальты, Великобритании (с натяжкой) и нескольких карликовых государств. Поэтому самый сильный аргумент в защиту многопартийности состоит, пожалуй, в том, что во многих странах иная конфигурация партийной системы просто-напросто невозможна. В дальнейшем мы еще остановимся на причинах такого положения вещей.

В настоящее время количественный критерий классификации партийных систем не пользуется единодушной поддержкой в политической науке. Если некоторые исследователи принимают его почти без оговорок (например, М. Дюверже), то другие — полностью отрицают (Дж. Лапаломбара). И действительно, главный недостаток такой классификации очевиден: она сводит все многообразие партийных систем к двум типам, один из которых наблюдается в пренебрежимо малом числе случаев. Преодолеть этот недостаток можно двумя способами. Первый из них заключается в разработке на той же основе более детальной классификации с использованием для различения партийных систем **политических** критериев; второй — в определении строгого **статистического** критерия, который позволил бы ввести численную характеристику для каждой из существующих партийных систем.

По первому пути пошел Дж. Сартори. В своем капитальном труде о партиях и партийных системах он предлагает следующую их типологию, включающую семь разновидностей: политическую систему с одной партией, систему с партией-гегемоном, систему с преобладающей партией, двухпартийную систему, системы ограниченного и крайнего плюрализма и атомизированную систему. Особое внимание Сартори уделяет системам с большим количеством партий, и в первую очередь — крайнему (или поляризованному) плюрализму. Его признаки таковы. Прежде всего, это наличие «антисистемных партий», выступающих против существующего социально-экономического и политического строя. Такие партии не разделяют ценностей системы, внутри которой они действуют, и имеют отличающуюся идеологию. Другой признак поляризованного плюрализма — это наличие двусторонних оппозиций, т. е. сил, относящихся к правительству критически и располагающихся в политическом спектре «по правую» и «по левую руку» от руководства. Эти две оппозиции взаимно исключают друг друга и находятся в состоянии

постоянного острого конфликта. Поскольку антисистемные партии не допускаются к участию в правительстве, их оппозиция часто носит безответственный характер. Они действуют по принципу «чем хуже — тем лучше». «Вероятно, — пишет Сартори, — оппозиция вела бы себя более ответственно, если бы она ожидала, что ей, возможно, придется «отвечать», то есть выполнять то, что она обещала». Безответственность же приводит к стремлению политических партий превзойти друг друга в раздаче обещаний, которые никогда впоследствии не выполняются.

В результате этого поляризованному плюрализму свойственны преобладание центробежных тенденций над центростремительными и ослабление центральной власти, а также врожденный идеологический образ мышления и действий политиков. Наихудшим вариантом многопартийности является, по Сартори, атомизированная система, при которой уже невозможно сколько-нибудь устойчивое функционирование государства. Симпатии исследователя принадлежат умеренному плюрализму. Его признаки — отсутствие антисистемных партий и двусторонней оппозиции, ориентированность всех существующих партий на возможность участия в правительстве, создание широких коалиций. Замечу, что ученый рассматривал политическую науку как средство оптимизации политических систем. Одну из своих статей он заключает словами: «Альтернатива между умеренным и крайним плюрализмом может быть решена в пользу первой системы посредством осмотнительной и своевременной «политической инженерии». Естественно, надо уметь предвидеть, чтобы принимать меры вовремя. После того как с ларца Пандоры крайнего плюрализма снята крышка, возможности поставить ее на место крайне ограничены. Но современная политическая наука достигла стадии, которая позволяет предвидеть и, следовательно, при желании принять необходимые меры».

Другим путем пошли исследователи, задавшиеся целью выявить сугубо количественный показатель, в обобщенном виде характеризующий партийные системы. Такой показатель называется **эффективным числом партий**. Маркку Лааксо и Рейн Таагепера предлагают следующую формулу для его вычисления:

$$N = 1/\sum p_i^2.$$

Посмотрим, как «работает» эта формула. Предположим, некая система состоит из четырех партий (p), каждая из которых получила по 25 % голосов на выборах. Тогда N будет равно единице, деленной на четыре раза по 0.25 в квадрате. Результат равен четырем, что, собственно говоря, было видно и без всяких вычислений. Читатель может без труда убедиться, что при величинах p (51, 42, 5, 1, 1) N будет равняться 2.3, при (51, 26, 11, 11, 1) — 3.1, при (40, 37, 11, 11, 1) — 2.9, при (40, 37, 9, 9, 5) — 2.6. Таким образом, формула Лааксо и Таагеперы приписывает определенный вес крупнейшим партиям. Альтернативные индексы, предложенные Джоном Вилдгеном и Хуаном Молинармом, близки по конструкции к эффективному числу партий, но первый из них математически подчеркивает число малых партий (почему его и называют «индексом гиперфракционности»), а второй, напротив, приписывает особый вес наибольшей партии. Для решения исследовательских задач, в рамках которых указанные аспекты важны, можно применять и эти количественные показатели. Все они, в конечном счете, выражают уровень фрагментации партийной системы, или, как часто говорят, **политической фрагментации**.

Следует сразу же подчеркнуть, что использование количественных показателей такого рода неизбежно сопряжено с потерями информации. Например, партия, имеющая в последних двух примерах 40 % голосов, может стоять у власти, но может и не оказывать большого воздействия на процесс принятия решений, если занимает экстремистские позиции и не рассматривается остальными как желательный партнер по коалиции. Эффективное число партий ничего не говорит об этом. Однако потери информации компенсируются целым рядом новых возможностей, неведомых традиционной политической науке. Во-первых, использование количественных показателей позволяет ввести в политологию элементы математического анализа, а тем самым приблизить ее к идеалу научности. Во-вторых, — и это более важно — возникает возможность создавать практически исчерпывающие базы статистических данных по отдельным странам и оперировать этими данными в сравнительных исследованиях. Пример такой базы данных можно найти в табл. 11 (подсчеты Рейна Таагеперы и Мэтью Шугарта; показатель по России вычислен мной на основании опубликованных результатов выборов в Государственную думу по партийным спискам в декабре 1993 г.).

Таблица 11

Эффективные числа партий (N)

Страна	Год	N	Страна	Год	N
Австралия	1984	2.8	Корея (Южн.)	1985	3.8
Австрия	1983	2.4	Коста-Рика	1982	2.3
Багамские о-ва	1982	2.1	Люксембург	1984	3.6
Белиз	1984	2.1	Малайзия	1982	2.3
Бельгия	1985	8.1	Мальта	1981	2.0
Ботсвана	1984	2.0	Нидерланды	1982	4.2
Бразилия	1982	2.6	Никарагуа	1984	2.1
Великобритания	1983	3.1	Новая Зеландия	1984	3.0
Венесуэла	1983	2.8	Норвегия	1985	3.6
Гватемала	1984	6.4	Португалия	1983	3.7
ФРГ	1983	2.6	Россия	1993	6.5
Гондурас	1981	2.2	Сент-Винсент	1984	2.3
Греция	1985	2.6	Сент-Люсия	1982	2.4
Дания	1984	5.8	США	1984	2.0
Доминика	1980	2.9	Фиджи	1982	2.3
Египет	1984	1.8	Финляндия	1983	5.4
Израиль	1984	4.3	Франция	1981	4.0
Индия	1984	3.8	Швейцария	1983	6.0
Ирландия	1982	2.7	Швеция	1985	3.5
Исландия	1983	4.2	Шри-Ланка	1977	2.8
Испания	1982	3.5	Эквадор	1984	10.3
Италия	1983	4.5	ЮАР	1981	2.6
Канада	1984	2.8	Япония	1983	3.6
Колумбия	1982	2.7			

Существуют ли способы так же строго описать другие параметры партийных систем? Понятие политической фрагментации может быть переосмыслено как показатель неравномерности в поддержке избирателями отдельных политических партий в каждый данный

момент времени. Однако нетрудно заметить, что предпочтения избирателей со временем меняются. Отсюда — возможность построения числового индекса, фиксирующего динамику силы партий. Такой индекс, предложенный норвежским исследователем Моргенсом Педерсеном, может быть получен следующим образом: сначала вычисляется разница между процентными долями голосов, полученными каждой партией на данных и предыдущих выборах; затем абсолютные значения этих разниц складываются, а сумма, чтобы избежать двойного счета, делится на два. Индекс Педерсена может быть получен для любых выборов, кроме самых первых, и он выступает как естественное дополнение к эффективному числу партий.

Происхождение и развитие партийных систем

Классификация партийных систем не объясняет ни их многообразия, ни различий в их составе. Почему в одних странах сложились двухпартийные системы, а в других нет? Почему в Германии на политической сцене лидируют христианские демократы, а в Великобритании нет политической партии такой идеологической ориентации? Ответить на эти и подобные вопросы можно путем содержательного, а не формального анализа партийных систем. А значит, необходимо вкратце проследить их историческую эволюцию, выделить основные тенденции развития партий и модели межпартийного соревнования. Обо всем этом пойдет речь в настоящем разделе учебника.

Факторы развития партийных систем

Каждая из партийных систем обусловлена спецификой процесса становления национального государства, пережитого страной. Там, где кризисы национального и государственного строительства разрешались относительно мирно, возникли стабильные и эффективные партийные системы. Продолжают по сей день сказываться и последствия острых конфликтов в тех странах, где эти кризисы протекали в болезненной форме. Сеймур Мартин Липсет и Стейн Роккан выделяют четыре конфликта, оказавших особенно серьезное воздействие на партийные системы: между центром и периферией, государством и церковью, городом и селом, собственниками и ра-

бочими. Процесс разрешения первых двух конфликтов исследователи называют **национальной революцией**, последних — **промышленной революцией**, а их долгосрочным результатом являются «**социальные расколы**» (*cleavages*), которые и определяют структуру партийных систем. Рассмотрим эти конфликты более подробно.

Центр против периферии. Это — один из старейших политических конфликтов, через который прошло большинство стран мира. Например, в Великобритании долго велась борьба между Англией и другими народами, населявшими Британские острова, а в самой Англии — между Лондоном и остальной частью королевства. Промышленная революция ослабляет значение этого конфликта, но не устраняет полностью его последствий для партийной системы. Большинство «третьих» партий Великобритании, в том числе самые влиятельные из них, носят региональный характер (Шотландская националистическая партия, «Плайд кимру» в Уэльсе, партии Северной Ирландии). В Испании действуют многочисленные каталонские, баскские, галисийские и другие партии: Квебекская партия в Канаде насчитывает свыше 150 тыс. членов и нередко возглавляет провинциальное правительство. В еще большей степени этот феномен распространен в странах «третьего мира» с многопартийной системой. Так, политические партии Дагомеи (ныне Бенин) до 1974 г. строились исключительно на региональной основе.

Государство против церкви. В Западной Европе церковь с ее претензиями на наднациональное лидерство была одним из главных препятствий на пути процесса государственной централизации. В протестантских странах этот конфликт был раз и навсегда разрешен в ходе Реформации. Ныне его последствия мало сказываются на партийных системах этих стран. Иная ситуация сложилась там, где католическая церковь в той или иной мере удержала свои позиции, а в особенности — где она была вынуждена сосуществовать с протестантами. После введения всеобщего избирательного права возникли религиозные партии, которые повели за собой значительную часть населения (особенно женщин). И хотя население современной Европы далеко не так религиозно, как в прошлом веке, в некоторых странах эти партии продолжают играть видные политические роли. По подсчетам Ричарда Роуза и Дерека Эрвина, в Западной Европе существует по меньшей мере столько же партий, заявляющих о своей опоре на религию, сколько ориентированных на

определенный социальный класс (среди клерикальных партий — такие мощные, как ХДС—ХСС в ФРГ, Христианско-демократический призыв в Нидерландах). Значительную роль играет религия в партийной жизни многих новых демократий. К этому надо добавить, что ряд партий сформировался на основе антирелигиозных идеологий, и это тоже следует признать результатом данного конфликта. Решительно выступала против католической церкви Радикальная партия во Франции. В XX в. атеизм занимал значительное место в программах некоторых коммунистических партий.

Город против села. Первый и наиболее очевидный результат промышленной революции состоял в расширении различий между городом и деревней. Возник новый слой собственников (буржуазия — буквально «горожане»), отношения которых с традиционной землевладельческой аристократией были далеко не идиллическими. Этот конфликт приобрел политическое звучание во многих странах. Скажем, в Великобритании он определил политическое противостояние Консервативной и Либеральной партий, длившееся на протяжении всего XIX в. Особенно отчетливо сказывается влияние этого конфликта на партийные системы скандинавских стран, где многочисленное свободное крестьянство выступало против финансового закабаления городским «средним классом» и, не в последнюю очередь, против проникновения чуждой городской культуры. Партии Центра в Норвегии и Швеции до конца 50-х гг. носили названия «крестьянских». Ныне эти партии относятся к числу самых влиятельных в своих странах, хотя конфликт между городом и селом в основном уже угас. В Аргентине основная линия раскола и по сей день проходит между «городскими» партиями (прежде всего радикалами) и «сельской» Хустисиалистской партией.

Собственники против рабочих. Непосредственным результатом промышленной революции стало и возникновение социалистических партий, представляющих интересы рабочих. Характер этих партий зависел от того, как властвующая элита отвечала на требования непривилегированных слоев общества. Там, где элита не противодействовала введению всеобщего избирательного права и, стало быть, интеграции рабочих в политическую систему, эти партии заняли умеренные позиции. В тех же странах, где элита продемонстрировала меньшую предусмотрительность и гибкость, политическое движение рабочего класса приняло антисистемный характер.

Коммунистические партии обычно были особенно сильны в тех странах, где борьба за политические права рабочих была длительной и напряженной.

Перечисленные факторы воздействовали на партийные системы отдельных стран комплексно. Поэтому важно учитывать, как эти конфликты сочетались между собой. Когда они накладывались друг на друга во времени, результатом были крайне плюралистические системы с высоким уровнем межпартийной конкуренции. Примером может служить Северная Ирландия, где конфликтующие стороны — это, с одной стороны, ирландцы, сепаратисты, католики, рабочие, с другой — ольстерцы, юнионисты, протестанты, средний класс. Вообще говоря, конфликт между центром и периферией становится особенно острым и порой неразрешимым, если совпадает с противостоянием по какому-либо другому признаку. Не удивительно, что многие развивающиеся страны были вынуждены в 60-х гг. перейти к однопартийным системам: борьба между отдельными регионами и народностями начинала угрожать их территориальному единству. Если это не удавалось сделать вовремя, возникали интенсивные внутренние конфликты. Так, гражданская война в Нигерии унесла свыше миллиона человеческих жизней.

Тем не менее есть пример страны, которая, несмотря на всю глубину социальных и религиозных различий, сумела сохранить устойчивую либеральную демократию. Это Нидерланды, где с давних пор противостоят друг другу три политических блока — протестантский, католический и либерально-секуляристский, а после войны в политическую игру активно включилось также рабочее движение. Каждый блок имеет прочную опору в определенном регионе страны, собственные профсоюзы, газеты, теле- и радиовещание, школы и т.д. Механизм, использованный политиками Нидерландов для того, чтобы избежать интенсивный внутренний конфликт, был определен Арендом Лейпхартом как «консенсусная» (в более ранних работах ученого — «общественная») демократия. Ее главные характеристики: правительство большой коалиции, включающей, как правило, представителей всех основных блоков; право вето, позволяющее отстоять интересы меньшинств; пропорциональное распределение правительственных заказов и субсидий между общинами; право каждой общины самой решать свои внутренние проблемы. В качестве других примеров «консенсусной демократии» иногда называют

Австрию, Бельгию и Швейцарию. Разумеется, все эти страны в разной степени справляются со своими трудностями. Характерно, что меньше всего преуспела в этом Бельгия, где на социальные и религиозные различия накладываются еще и этнические.

Надо заметить, что слишком прямолинейное применение теории «социальных расколов», отводящее партиям роль простого отражения существующих в обществе конфликтов, может привести к ошибкам. Некоторые зрелые партийные системы строятся по основаниям, далеким от перечисленных выше и сводимым к ним лишь путем непозволительных манипуляций данными. Дело в том, что партии не возникают сами собой как следствие общественных потребностей, путем «самодеятельности масс». Они создаются властвующими элитами, а также элитами, стремящимися к власти (так называемыми контрэлитами). А они, как показывает в одной из своих статей Джованни Сартори, подходят к социальным расколам как к инструментам в своей борьбе за власть. Нуждаясь в поддержке избирателей, они могут сознательно пойти на «мобилизацию» тех или иных расколов, но могут оставлять их «немобилизованными», если того не требуют их интересы, или же, напротив, «изобретать» нужные расколы, привлекая внимание общества к той или иной проблеме, а затем делая ее предметом политического противостояния. Подход Сартори, как кажется, приобретает особую важность при изучении процессов становления партийных систем в новых демократиях.

«Проблемные измерения»

Мы видели, что в силу разнообразия исторических факторов и современных тенденций развития партийные системы заметно отличаются друг от друга по составу. Можно ли разработать формализованную модель, которая позволила бы описывать различные варианты межпартийного соревнования? Эта важная задача решается с помощью понятия «проблемных измерений» (issue dimensions).

Под «проблемными измерениями» понимают комплексы проблем, служащих источниками значимых политических разногласий в том или ином обществе. В современной литературе выделяют семь таких комплексов. Некоторые из них прямо обусловлены историческими факторами развития партийных систем. Конфликту между

центром и периферией в какой-то степени соответствует «культурно-этническое измерение» (современный пример — противостояние фламандцев и валлонов в Бельгии), между государством и церковью — «религиозное измерение» (ситуация в Северной Ирландии), между городом и деревней — измерение «город — село» (скандинавские страны). Нет примера страны, где совершенно отсутствовало бы следствие конфликта между собственниками и рабочими — «социально-экономическое измерение». Разногласия по этим важным вопросам обычно расценивают как вполне преодолимые в рамках существующего политического порядка. Если же значительная часть населения страны склоняется к тому, что она не может достичь своих целей без полного изменения политического строя, то в партийной системе выделяют еще одно проблемное измерение — «поддержку режима». Кроме того, иногда источником разногласий в обществе становится внешняя политика («внешнеполитическое измерение»). Наконец, выделяют еще одно — «постматериалистическое» — измерение, о содержании которого будет сказано ниже (см. с. 80).

Операционализация понятия «проблемные измерения» производится следующим образом. Для каждой из партийных систем выделяются наиболее важные и менее существенные разногласия. Первым присваивают численное значение «1», вторым — «0.5». Это позволяет вычислить количественный показатель «проблемных измерений» для каждой страны. Разумеется, такую задачу легче сформулировать, чем выполнить. Во-первых, даже специалисты могут расходиться в оценке важности отдельных разногласий. Во-вторых, некоторые измерения при ближайшем рассмотрении сами оказываются «многомерными» (например, в Ливане под рубрику «религиозное измерение» подпадают конфликты между маронитами, друзами, шиитами, суннитами и православными). В-третьих, часто «проблемные измерения» совпадают друг с другом (к примеру, на Кипре невозможно провести грань между религиозными и культурно-этническими разногласиями). Тем не менее предпринятая Арендом Лейпхартом работа по вычислению «количеств проблемных измерений» в ряде либеральных демократий получила признание научного сообщества (табл. 12). В частности, исследование Лейпхарта продемонстрировало наличие корреляции между этим показателем и «эффективным числом партий». Оказалось, что в сред-

нем «эффективное число партий» равно «количеству проблемных измерений» плюс один. Значение этого вывода для прогнозирования динамики партийных систем в переходных к демократии обществах невозможно недооценить, хотя следует отметить и то, что сколько-нибудь убедительного теоретического объяснения этой закономерности нет.

Таблица 12

Количественные показатели проблемных измерений для отдельных стран

Страна	1	2	3	4	5	6	7	Всего
Австралия	1	0.5		1				2.5
Австрия	1	1						2.0
Бельгия	1	1	1					3.0
Великобритания	1					0.5		1.5
ФРГ	1	1						2.0
Дания	1			1		0.5		2.5
Израиль	1	1				1		3.0
Ирландия	0.5					0.5		1.0
Исландия	1			1		0.5		2.5
Италия	1	1			0.5	0.5		3.0
Канада	0.5		1					1.5
Люксембург	1	1						2.0
Нидерланды	1	1					1	3.0
Норвегия	1	1		1			0.5	3.5
США	0.5		0.5					1.0
Финляндия	1		1	1	0.5			3.5
Франция	1	1			0.5	1		3.5
Швейцария	1	1	0.5	0.5				3.0
Швеция	1			1			0.5	2.5
Япония	1	0.5			0.5	1		3.0

Примечание. 1–7 — виды разногласий: 1 — социально-экономические, 2 — религиозные, 3 — культурно-этнические, 4 — «город—село», 5 — под-держка режима, 6 — внешнеполитические, 7 — постматериалистические.

Устойчивость партийных систем

Нетрудно заметить, что многие из выделенных выше факторов развития партийных систем ко второй половине нынешнего века перестали действовать в большинстве индустриально развитых стран. Вот почему эти системы весьма устойчивы и остаются почти неизменными на протяжении десятилетий. Ричард Роуз и Дерек Эрвин подсчитали, что в период 1945–1962 гг. изменения в процентах голосов, полученных на выборах подавляющим большинством из 92 партий в 19 странах Западной Европы, колебалось в пределах единицы. Избиратели демонстрировали стабильную приверженность «своим» партиям. Политический рынок уже заполнен, любая попытка вторжения на него блокируется. Только «старые» партии могут позволить себе материальные затраты, требующиеся для проведения массовой политики: необходимо иметь сеть подготовленных профессионалов, занимать как можно больше мест в органах государственного управления, контролировать средства массовой информации. Все это превращает современную политическую жизнь в «закрытую зону», отгороженную для немногих партий. В то же время происходит «унификация» крупных партий в политической системе, с того момента как они начинают полностью поддерживать ее основы, расходясь между собой лишь в деталях.

Действительно, для того чтобы добиться успеха на выборах и получить доступ в правительство, партия должна действовать как можно более прагматически. С одной стороны, речь идет о расширении поддержки со стороны избирателей путем сведения к минимуму тех элементов партийной программы, которые могут кого-то оттолкнуть. С другой стороны, партия должна быть готова к вступлению в коалицию, т. е. к тому, чтобы сделать свои требования объектом переговоров и компромисса. Естественно, такой тип политики может привести к «размыванию» любой конкретной цели, кроме завоевания и удержания власти любой ценой. В англоязычной литературе послевоенные политические партии иногда называют **catch-all parties** («всех-хватящие», термин Отто Киркхаймера). Для них характерны: размывание идеологических контуров; все более туманные программные обещания; сознательно формируемая смешанная социальная база; элитарное господство в партийной жизни, которое демобилизует рядовых членов. Логика «всех-хватящей партии»

заставляет искать голоса где угодно, отказываясь от какого бы то ни было специализированного подхода (классового, религиозного и т. д.). Таким образом, партии функционируют как крупные коалиции различных интересов.

Динамика партийных систем

Критика «всех-хватаящих партий» — довольно распространенный мотив современных политологов, особенно тех, кто придерживается левых взглядов. Однако и они не отрицают, что наличие таких партий в значительной мере стабилизирует политическую жизнь. Тем не менее можно проследить некоторые тенденции, придававшие динамику в целом статичной картине партийных систем индустриально развитых стран.

Во-первых, уже после второй мировой войны во многих европейских странах происходили неожиданные всплески крайне правых, профашистских настроений, обеспечивавшие серьезную поддержку избирателей соответствующим политическим партиям. В качестве примеров можно привести феномены Пужада и Ле Пэна во Франции, Партию прогресса в Дании, а в начале 80-х гг. — взрыв религиозного фундаментализма в США. В 1994 г. неонацистская партия впервые вошла в состав правительства Итальянской Республики. Изучение подобных явлений привело исследователей к выводу о том, что они являются результатом крупных структурных сдвигов в экономике, порождающих чувство дискомфорта у значительных слоев населения — мелких фермеров и городских собственников, утративших занятость рабочих и т. д. Как правило, осуществление широких социальных программ «успокаивает» этих людей, и ультраправые исчезают с политической арены столь же стремительно, как появляются на ней.

Во-вторых, в 70-х гг. произошло неожиданное возрождение конфликта между центром и периферией. Выше уже отмечался феноменальный успех Квебекской партии в Канаде. На выборах 1974 г. Националистическая партия Шотландии набрала в этой части Соединенного королевства 30.4 % голосов (хотя в дальнейшем ей так и не удалось побить этот рекорд). Аналогичные явления наблюдаются в Италии, где так называемая Ломбардская лига выдвинулась в число влиятельных политических сил и вошла в состав правящей коа-

лиции. Удовлетворительного объяснения этому феномену пока нет. Некоторые политологи склонны сближать его с предыдущим (среди региональных партий действительно преобладают крайне правые), другие же полагают, что это — проявление каких-то новых тенденций, за которыми будущее.

В-третьих, последние полтора-два десятилетия породили мощное политическое движение защитников окружающей среды. Практически повсеместно в индустриально развитых странах возникли партии «зеленых», перетянувшие к себе часть электората более традиционных организаций. Значение этого сдвига тем более велико, что «зеленые» (особенно на первых порах) всячески подчеркивали антисистемный характер своего движения.

Все эти изменения разнородны. Тем не менее в политологическом сообществе предпринимаются попытки задать концепцию, которая дала бы им общее объяснение. Одна из наиболее известных принадлежит Рональду Инглхарту. По мнению ученого, на Западе происходит «молчаливая революция». Ее суть — в изменении господствующей системы ценностей. Послевоенный период характеризовался беспрецедентным экономическим ростом, что позволило мобилизовать ресурсы государства на удовлетворение потребностей граждан. Выросло поколение людей, принимающих это как нечто гарантированное. В сочетании с ростом уровня образованности и информированности масс это и породило переход от господства ценностей, связанных с экономическим ростом и материальным благосостоянием, к новым «постматериалистическим» ценностям качества жизни, самореализации и индивидуальной свободы. Конфликт между двумя системами ценностей все больше приобретает, по Инглхарту, политическое звучание, а может быть, и становится новым фактором развития партийных систем.

Следует отметить, что даже если допущения Инглхарта и его последователей верны, то речь может идти лишь о самых первых шагах к новым партийным системам. Требуется время, чтобы изменения в общественном сознании повлияли на организационные структуры. Однако уже сейчас можно говорить о том, что люди по-новому относятся к партиям и дают им это понять в ходе голосования, часто довольно неожиданным образом. В одной из работ Томаса Погунтке не только выделены основные элементы «новой политики», но и высказана гипотеза о пяти возможных способах ее

воздействия на партийные системы. Это 1) возникновение новых социальных движений, 2) рост влияния малых партий, 3) отход части сторонников традиционных левых партий к «постматериалистическим» левым партиям, 4) отчуждение носителей «нового политического сознания» от политики и их отказ поддерживать партии вообще, 5) создание новых партий. Особенно болезненно это ощутили на себе социал-демократы с их акцентом на защиту материального благосостояния трудящихся. С начала 80-х гг. и квалифицированные рабочие, и бывшие левые интеллектуалы начали склоняться к консервативным партиям: первые — потому что не видели больше повода беспокоиться о «хлебе насущном», но задумались о собственности (приобретении акций, например); вторые — потому что их настроениям соответствовала культивируемая неоконсерваторами ностальгия по индивиду, сочетавшаяся с призывами к личной ответственности. Явно сказывается рост «постматериалистических» ценностей и на коммунистических партиях, упадок которых в Западной Европе начался еще до перемен на Востоке.

Вымирание политических партий?

Динамика партийных систем, наблюдавшаяся в зрелых демократиях с конца 60-х гг., побудила многих ученых задуматься о роли партий в современном мире. Массовые и пришедшие им на смену «всех-хватящие» партии пережили пик своего развития несколько десятилетий назад. Затем численность партий стала медленно, но вполне зримо сокращаться. Об этом свидетельствуют собранные Ричардом Кацем и Питером Мэром данные, представленные в табл. 13. Как видно, в восьми из десяти стран доли членов партий от общего числа избирателей за тридцать лет упали. Более того, в четырех странах — Австрии, Великобритании, Дании и Нидерландах — численность партийцев упала и в абсолютном выражении. В сочетании с сокращением поддержки традиционных партий на выборах эта тенденция была многими воспринята как свидетельство упадка партийной политики. И действительно, многие функции, выполнение которых позволяло массовым партиям поддерживать систему коллективных и селективных стимулов к партийному членству, в современном обществе выполняются другими институтами. Развитие всеобъемлющей системы социальной защиты в рамках «госу-

дарства всеобщего благосостояния» стало одним из важнейших достижений европейской социал-демократии. Но когда эта цель была достигнута, нужда в партийных детских садах и прачечных — в общем, во всей системе организационной инкапсуляции — отпала. Развитие массовой культуры устранило партии из сферы организации досуга. С появлением электронных средств массовой коммуникации (прежде всего телевидения) сошла на нет и роль партийной прессы как инструмента политического просвещения масс. Очевидно, что многие из селективных стимулов к поддержанию массового членства в партиях исчезли. Что касается коллективных стимулов, то их роль сократилась на фоне всеобщей идеологической умеренности, столь характерной для начала 60-х гг. и проявившейся в возникновении «всех-хватаящих партий». Роль партий в структурировании результатов выборов тоже заметно уменьшилась. Часто люди голосуют не за партию, а за «имидж» того или иного кандидата, созданный коммерческими средствами массовой коммуникации. Это явление, первоначально свойственное преимущественно США,

Таблица 13

Динамика членства в западноевропейских политических партиях (% от общего числа избирателей)

Страна	Начало 60-х гг.	Конец 80-х гг.
Австрия	26.2	21.8
Бельгия	7.8	9.2
Великобритания	9.4	3.3
Германия	2.7	4.2
Дания	21.1	6.5
Италия	12.7	9.7
Нидерланды	9.4	2.9
Норвегия	15.5	13.5
Финляндия	18.9	12.9
Швеция	22.0	21.2

сегодня перекочевало в Европу. Так, успехи Итальянской социалистической партии в 80-х гг. наблюдатели объясняют личной привлекательностью ее генерального секретаря Б. Кракси, а упадок коммунистов — тем, что после смерти Э. Берлингуэра партию возглавляли безликие выходцы из партаппарата. В 1994 г. эти тенденции увенчались победой на парламентских выборах в Италии крупного предпринимателя (и, в частности, собственника нескольких телекомпаний) С. Берлускони, который смог обойтись без поддержки какой бы то ни было из «традиционных» партий.

Таким образом, вступление в массовую партию утратило привлекательность для многих граждан. Но в то же время наличие большого количества членов перестало быть условием выживания самих партий. Следует помнить, что массовая партия нуждалась в большом количестве членов не только как в «политической армии», которую можно было повести на штурм твердынь власти, но и в более прозаическом смысле: членские взносы служили основным источником денежных средств, необходимых для содержания партийного аппарата и участия в выборах. Не удивительно, что для массовых партий, социальную основу которых составляли непривилегированные слои общества, безденежье было хронической проблемой. Не приходится удивляться и тому, что, укрепив свои политические позиции, они решили эту проблему вполне естественным путем — добившись введения государственного финансирования партий. Как показало исследование Арнольда Хайденхаймера, уже к началу 60-х гг. из восьми крупнейших социал-демократических партий Западной Европы лишь одна — СДПГ — в основном покрывала свои расходы за счет членских взносов. Ныне государственные бюджеты стали основными источниками финансирования подавляющего большинства западноевропейских партий. А это повлекло за собой фундаментальные сдвиги в их организационной структуре.

Итак, отмечаемое многими исследователями вымирание массовых партий — вполне естественное явление. Однако можно ли в связи с этим говорить об упадке партий вообще? Такой вывод был бы оправданным, если бы место массовой партии в современной политике оставалось вакантным. Но этого-то как раз и не происходит. Исследования тенденций развития партийной организации, проведенные целым рядом западноевропейских ученых, позволили им сделать вывод о возникновении нового типа партий, который Петер Мэр и Ричард Кац назвали **«картельным»** (хотя предлагались и другие термины — «электорально-профессиональная партия» и «современная кадровая партия»). Особенности картельных партий следующие. Во-первых, поскольку основной финансовый источник их существования — государственный бюджет, они не нуждаются в большой массе дисциплинированных членов. Сторонники партии ценятся независимо от того, есть ли у них членский билет. Во-вторых, как следствие этого, связь между партийным руководством и

рядовыми членами становится более гибкой, возрастает их автономия по отношению друг к другу. В-третьих, партийная структура становится менее централизованной, а партийные ресурсы распределяются между различными уровнями партийной «стратархии». В-четвертых, среди стимулов к партийной активности главное место занимают соображения карьеры в области организации избирательных кампаний. Главными критериями успеха в этой области становятся качества профессионального менеджера — компетентность и эффективность, в то время как «организаторы масс» и «народные трибуны» остаются невостребованными. В предельном варианте партия картельного типа становится, как пишут Мэр и Кац, «государственным агентством». Будущее покажет, насколько устойчивы данные тенденции. Но каковы бы ни были перспективы картельной партии, ясно, что ее возникновение знаменует собой не столько вымирание партийной организации, сколько ее развитие в новых условиях.

* * *

Политические партии и партийные системы переживают ныне эпоху трансформации. Этот процесс затрагивает, как мы видели, даже зрелые демократии, где еще три десятилетия назад никаких новшеств не предвиделось. Что касается новых демократий, то там партии и партийные системы переживают период становления, и кое-где — например, в России — этот период затягивается. При оценке такого положения вещей нужно избегать двух крайностей. С одной стороны, часто сетуют, что партии, складывающиеся в новых демократиях, так и не стали массовыми партиями по западноевропейскому образцу. У них, мол, и членов маловато, и партийная организация слабовата, и идеология размытая, и т. д. Следует, однако, учитывать, что сегодня и в зрелых демократиях массовые партии стали анахронизмом. Предпосылки к их росту в новых демократиях отсутствуют, и предъявлять к возникающим в условиях демократизации партиям подобные требования — позиция заведомо не реалистическая. С другой стороны, иногда, впадая в противоположную крайность, утверждают, что раз «настоящие» (т. е. опять-таки массовые) партии не складываются, то и не надо — время партий прошло. Но и это, как мы видели, не так. Место массовой партии в зре-

ных демократиях занимают новые формы партийной организации, вполне способные справляться с выделенными в начале главы функциями. Другого института, способного выполнять задачу структурирования выборов, не придумано. Вообще, говоря о развитии партий в новых демократиях, лучше оперировать не оценками с позиций долженствования, а строгими критериями. О низком уровне развития партий в России, например, свидетельствует не отсутствие «настоящих» массовых партий (в действительности для коммунистической партии, которая вроде бы приближается к этому «идеалу», массовое членство во многих ситуациях оказывается обузой), а высокие уровни фрагментации и неустойчивости партийной системы.

Глава VII

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

Анализ партийных систем был бы неполным без рассмотрения круга проблем, связанных с выборами: ведь они представляют собой главную арену межпартийного соревнования. Основные модели демократии, как мы видели, приписывают выборам центральную роль в обеспечении открытости политического режима. Считается, что они обеспечивают связь между элитой и массами, позволяя последним выразить свои предпочтения в императивной форме. А в этом и усматривают основное различие между либеральной демократией и авторитаризмом.

В условиях авторитаризма голосование носит обычно манипулируемый и «единодушный» характер. Например, результаты выборов 1978 г. в Албании были следующие: 1 436 288 голосов за Албанскую партию труда, 0 — за другие партии, 3 испорченных бюллетеня, 1 воздержался. Именно эгалитарно-авторитарный режим дал уникальный пример плебисцита, в котором — по официальным данным — приняло участие 100 % избирателей и все проголосовали «за» (Монголия, 1945 г.). Тем не менее выборы регулярно проводятся, и вовсе не только из-за склонности правителей к ритуалу. Голосование в условиях авторитарного режима выполняет важные функции социальной мобилизации и легитимации режима. Это хорошо понимал, например, Сталин, превращавший выборы в шумные пропагандистские кампании по восхвалению партии и «лично дорогого вождя».

Для популистских режимов выборы, кроме того, часто являются единственным способом демонстрации национального единства. Никогда не бывавший в столице крестьянин из племени кикуйю раз в пять лет получает возможность ощутить на собственном опыте, что он — гражданин Кении. В странах с интенсивными внутренними конфликтами наличие общенационального представительства служит стабилизирующим фактором. Так, гражданская война в Ливане прекратилась во многом благодаря активности избранного полтора десятка лет назад парламента.

Наконец, и в условиях авторитарных режимов избиратели могут использовать выборы для выражения своих реальных предпочтений. На выборах в 80-х гг. в Кении и Танзании непопулярные министры иногда терпели поражение, на собственном опыте убеждаясь в том, что это не просто пропагандистское мероприятие. Таким образом, распространенный скептицизм по поводу «выборов без выбора» не всегда оправдан. Кроме того, иногда выборы оказываются единственным механизмом, обеспечивающим назревшее изменение политического режима. Это касается не только ситуаций перехода от авторитарных режимов к либеральной демократии, но и «скачков» из одного авторитарного режима в другой (например, установление «исламской республики» в Иране было легитимировано всеобщими выборами на многопартийной основе).

Однако если авторитаризм отводит выборам важную, но все же вторичную роль, то в условиях либеральной демократии их функции не ограничиваются легитимацией режима и политической мобилизацией масс. Здесь выборы выступают в качестве основного механизма передачи власти и выполняют эту функцию **систематически**. Вот почему в фокусе изучения выборов — или **электоральных** исследований — всегда находилась именно демократия. Это одно из наиболее разработанных направлений сравнительной политологии. Конечно, нельзя сказать, что демократия дает гарантию против различных злоупотреблений электоральным процессом. В XIX в. в Великобритании были избирательные округа, где вообще не было населения, а один из них располагался на дне морском! Это не мешало ему иметь представителя в палате общин. Часто в списках избирателей оказываются «мертвые души». Другую распространенную уловку иллюстрирует случай на Корсике, когда союз левых сил получил на выборах 4965 голосов, а голлисты — 4260, в то время как общее число зарегистрированных избирателей составляло 4303. Во многих странах в порядке вещей «покупка голосов» и другие формы давления на избирателей. И все же в большинстве демократий (во всяком случае, зрелых) подобные злоупотребления — редкость.

Рассмотрим вначале формальное, «техническое» устройство избирательных систем. Термин «избирательная система» имеет два значения — широкое и узкое. В широком значении, под избирательной системой понимают всю совокупность институтов, связанных с проведением выборов. Некоторые из таких институтов будут

рассмотрены ниже. Начнем с узкого понимания избирательной системы как способа «перевода» выраженных на выборах предпочтений в распределение оспариваемых властных позиций, т. е. определения победителей. Синонимичное понятие, которое, однако, не будет использоваться в дальнейшем изложении, — «электоральная формула».

Избирательная система оказывает прямое и сильное воздействие на развитие партийной системы. Эту мысль можно проиллюстрировать следующим примером. В конце 20-х гг. решался вопрос о том, сохранит ли Великобритания свою традиционную двухпартийность. Дело в том, что к двум существовавшим издавна партиям — консерваторов и либералов — добавилась новая — лейбористов, причем две последние партии могли претендовать на примерно равные уровни поддержки избирателей. На выборах 1929 г. Либеральная партия «скатилась» на третье место, получив 23.4 % голосов. Однако британская избирательная система отвела либералам лишь 10 % мест в парламенте. Естественно, электорат либералов почувствовал себя обманутым и на следующих выборах отказался «терять голоса». В результате либералы были оттеснены на периферию политической жизни. В 1933 г. Прогрессивная партия Исландии получила практически такой же процент голосов, как британские либералы на уничтоживших их выборах, — 23.9 %. Здесь, однако, избирательная система «сработала» таким образом, что партия с 33.2 % мест в парламенте оказалась крупнейшей в стране и возглавила правительство. Статистические исследования показали, что «эффективное число электоральных партий» почти нигде не совпадает с «эффективным числом парламентских партий». В среднем по 48 либеральным демократиям первая величина превосходит вторую на 0.4 (подсчет Рейна Таагеперы и Мэтью Шугарта). Возможны, конечно, и большие отклонения. Например, Великобритания — классический пример двухпартийной системы — имеет «эффективное число электоральных партий», равное 3.1. Однако «эффективное число парламентских партий» в этой стране равно 2.1.

Классификации избирательных систем многообразны, как многообразны исследовательские задачи, которые решаются с их помощью. Однако в подавляющем большинстве случаев выделяются два основных типа: **избирательные системы большинства** и **пропорциональные избирательные системы**, а также их «смеси», которые так и

называются — **смешанные избирательные системы**. Каждый из типов включает в себя модификации и разновидности, подчас весьма причудливые. Но эти модификации не устраняют фундаментальных принципов, лежащих в основе типов избирательных систем уже постольку, поскольку именно эти принципы дают ответ на главный вопрос электорального процесса: кто победил на выборах? Теория классификации избирательных систем по их основным принципам очень стара, но всегда оставалась популярной. Сравнительно недавно она была переосмыслена немецким исследователем Дитером Ноленом. Принцип систем большинства состоит в том, что на выборах побеждает тот, кто получил большинство голосов, а остальные участники остаются в полном проигрыше. Победитель получает все. Принцип пропорциональной системы — в том, что подлежащие распределению в результате выборов места выделяются всем участникам выборов в соответствии с долей голосов, полученных каждым из них. Для того чтобы рассмотреть способы реализации этих принципов более пристально, нам понадобится понятие, играющее центральную роль в современном анализе избирательных систем. Это — понятие величины округа. Округ — основная единица территориальной организации выборов, т. е. совокупность избирателей, по результатам волеизъявления которых происходит распределение того или иного количества мандатов, а также организационных средств такого распределения. Под величиной округа понимают количество мандатов, распределяемых в данном округе. Соответственно можно говорить об одномандатных округах, избирающих по одному представителю, и о многомандатных округах, где число избираемых представителей превышает единицу.

Избирательные системы большинства

Самый простой (и, надо заметить, наиболее широко применяемый) способ реализовать фундаментальный принцип системы большинства — проводить выборы в одномандатных округах, признавая победителем кандидата, получившего больше голосов, чем любой другой. Это — одна из старейших и самых распространенных в мире избирательных систем, которую называют **системой простого большинства**. Она широко применяется как на выборах глав политической исполнительной власти (например, президентов), так

и для определения состава законодательных собраний. Понятно, что президентские выборы просто невозможно провести по пропорциональной системе: ведь главой политической исполнительной власти может быть только один человек. Здесь принцип «победитель получает все» совершенно органичен. Но и применение системы простого большинства для выборов законодательного собрания влечет за собой ряд преимуществ. Одно из них состоит в том, что при этом обеспечивается парламентское представительство каждому из округов, а тем самым — устанавливается связь между конкретными группами избирателей на местах и представляющими их законодателями. Такое положение вещей хорошо соотносится с демократическими нормами ответственности и подотчетности. В центре электорального процесса оказывается человек, а не партия, и именно индивидуальные заслуги соискателя становятся критерием, позволяющим сделать выбор при голосовании. В пользу системы простого большинства свидетельствуют и такие ее качества, как простота, т. е. доступность для понимания избирателей, кандидатов и организаторов электорального процесса, и связанная с простотой дешевизна в применении.

Кроме того, системе простого большинства приписывают ряд достоинств, обусловленных их воздействием на развитие партийных систем. Все эти достоинства в конечном счете связаны с тем, что система поддерживает двухпартийность. Каковы причины такой взаимосвязи, впервые выделенной Морисом Дюверже в качестве, как он выразился, «фундаментального социологического закона»? Они просты и хорошо иллюстрируются приведенным выше случаем «вымирания» Либеральной партии в Великобритании. Сильнейшими были партии консерваторов и лейбористов. И те и другие побеждали во многих одномандатных округах. Либералы же в подавляющем большинстве случаев оставались вторыми и, стало быть, проигрывали. В результате имело место то, что Дюверже назвал «механическим эффектом»: система простого большинства отсекает третьи партии от парламентского представительства. Разумеется, особо преданные этим партиям избиратели будут голосовать за них и впредь. Но даже им здравый смысл подскажет, что такое поведение бессмысленно: поданный за малую партию голос фактически остается неучтенным. И тогда срабатывает «психологический эффект». Все меньше избирателей тратит впустую голо-

са, отдавая их заведомым аутсайдерам. Малые партии исчезают, и утверждается двухпартийность.

Многочисленные эмпирические исследования, роль первоходца в которых сыграл Даглэс Рэ, установили отчетливую связь между применением системы простого большинства и малым эффективным числом партий. Сокращая число партий, система простого большинства облегчает выбор при голосовании, способствует правительственной ответственности и стабильности, поощряет идеологически умеренные партии и подавляет политический экстремизм. Обо всем этом было подробно сказано в предыдущей главе. Следует отметить, что существует категория малых партий, для которых система простого большинства не только не опасна, но даже полезна. Это партии, привлекающие голоса компактно проживающих этнических, религиозных и прочих меньшинств. Действительно, в той же самой Великобритании есть вполне устойчивые шотландские, валлийские и ольстерские партии. Но правда и то, что сколько-нибудь серьезной роли в политической жизни страны они не играют. Иначе обстоят дела в Индии, где региональные партии входят в число важных участников политического процесса. Однако и там эффективное число партий — сравнительно низкое, а размеры поддерживающих малые партии групп таковы, что и при пропорциональной системе они сохранили бы свою важность.

Разумеется, в литературе достаточно часто обсуждают и недостатки системы простого большинства; часть из них связана с предоставляемыми этой системой возможностями политических манипуляций. Об этих недостатках — от которых можно избавиться при наличии доброй политической воли — будет подробнее сказано ниже (с. 215). Основная же проблема, которая носит фундаментальный характер и неустранима в рамках систем большинства, коренится в самом принципе «победитель получает все». Лишая представительства территориально рассеянные меньшинства, система простого большинства нарушает принцип политического равенства граждан, ставя членов преобладающих групп и сторонников преобладающих идеологий в заведомо привилегированное положение. Это проявляется в крайней диспропорциональности распределения парламентских мест, т. е. в несоответствии между долями голосов, получаемых отдельными партиями, и долями отводимых им мест. Например, Партия социального кредита в Новой Зеландии получила на

всеобщих выборах 1981 г. 21 % голосов, но лишь 2 % мест. Голоса избирателей этой партии были не просто «выброшены на ветер». Можно утверждать, что они были фактически переданы партиям, за которые эти избиратели вовсе не собирались голосовать. И подобные случаи в условиях системы простого большинства — отнюдь не редкость. Более того, эта избирательная система допускает возможность получения большинства мест в парламенте и прихода к власти партии, поддержанной меньшинством населения. Именно так «победили» консерваторы в Великобритании на критически важных выборах 1951 г. К числу групп населения, не получающих должного представительства вследствие негативных эффектов системы простого большинства, относятся не только равномерно проживающие по территории страны этнические и религиозные меньшинства, но и женщины. Установлено, что в избираемых по этим правилам парламентах их меньше, чем при применении других избирательных систем.

Другой основной недостаток системы простого большинства заключается в том, что на выборах может победить и отдельный кандидат, пользующийся поддержкой сравнительно небольшой доли избирателей округа. При высоких уровнях политической фрагментации доля голосов, достаточная для победы, может оказаться до смешного низкой. Например, в России на думских выборах 1995 г. победитель в одном из одномандатных округов, представлявший леворадикальный блок «Коммунисты—Трудовая Россия—За Советский Союз», получил 10.4 % голосов. Вполне возможно, что для подавляющего большинства населения округа данная кандидатура была наименее приемлемой, а если это так, то политический итог выборов явно отклонился от волеизъявления избирателей. Но если в многочисленном по составу законодательном собрании подобные эффекты частично сглаживаются, ибо результаты в отдельных округах уравнивают друг друга, то на президентских выборах такая ситуация была бы чревата крайне негативными последствиями — ведь тогда вся власть досталась бы неприемлемому для большинства экстремисту.

Наконец, в новых демократиях использование системы простого большинства влечет за собой еще одну проблему. То, что эта система позволяет избирателю голосовать за индивидуальных кандидатов, а не за безликие партийные машины, нередко отмечается в

качестве ее достоинства. В условиях, когда партии абсолютно устойчивы, это, наверное, на самом деле хорошо. Но даже в зрелых демократиях применение системы простого большинства, как установили многочисленные исследования, отрицательно сказывается на партийной дисциплине. Этим частично объясняется, к примеру, известная организационная рыхлость политических партий США. В новых же демократиях возможность участвовать в выборах, избегая партийной принадлежности, зачастую подрывает саму возможность развития партий. И действительно, данная избирательная система делает принадлежность к партии ценным достоянием индивидуального кандидата лишь в том случае, если она гарантирует голосование за него сравнительно большой группы сторонников этой партии. На начальных этапах формирования партийной системы такие гарантии давать трудно, и зачастую возникают ситуации, когда принадлежность кандидата к партии привлекает к нему одних избирателей, но с еще большей интенсивностью отталкивает других. Партии становятся бесполезными, и их отбрасывают, как ненужную мишуру. Но вместе с партиями из электорального процесса устраняются и важные политические проблемы. Они замещаются бессодержательной риторикой по поводу личных качеств кандидатов, зачастую сводящейся к тому, что участники выборов просто поливают друг друга грязью. Как уже отмечалось в предыдущей главе, партии выполняют в политической системе либеральной демократии целый ряд важных функций. Поэтому любые задержки в их развитии — в том числе и спровоцированные избирательной системой — негативно сказываются на политическом организме в целом. Уместно обратить внимание на то, что, хотя в США и Великобритании устойчивые партийные системы сложились-таки в условиях этой избирательной системы, процесс партийного строительства занял десятилетия. Новые демократии просто не могут себе позволить такую трату времени.

Можно ли преодолеть недостатки системы простого большинства путем модификации избирательных правил? Наиболее распространенный способ устранения одной из проблем — возможности избрания наименее предпочтительного для большинства избирателей кандидата — дает система абсолютного большинства, которую часто называют **мажоритарной**. При этой системе, которая возможна только в одномандатных округах, условием победы становится

поддержка более чем половины избирателей. В тех округах, где выборы не выявляют победителя, отвечающего этому требованию, выборы проводятся вторично (такие вторичные выборы называют вторым туром), причем теперь к участию в них допускаются лишь кандидаты, наиболее успешно выступившие на исходных выборах (или, иначе, в первом туре). Чаще всего таких кандидатов двое — тот, кто победил бы при системе простого большинства, и его ближайший соперник. Именно таковы правила в некоторых странах — бывших республиках распавшегося СССР и регионах России, применявших мажоритарную систему. Во Франции, которая является единственной зрелой демократией, в течение длительного времени применявшей мажоритарную систему, право на участие во втором туре получает любой кандидат, набравший более 12.5 % голосов. Такое правило является отклонением от основного принципа мажоритарной системы, однако его практическое применение во Франции не очень влияло на результаты выборов в большинстве округов.

Мажоритарная система — громоздкая и дорогостоящая: если уровень политической фрагментации высок, то выборы приходится проводить фактически дважды. Но сторонники мажоритарной системы полагают, что этот недостаток не перевешивает ее достоинств. Понятно, что она блокирует политические перспективы аутсайдеров и экстремистов. Победителями становятся более приемлемые кандидаты. Так, собственно говоря, и решается основная проблема, желание преодолеть которую вызвало к жизни данную избирательную систему. В условиях многопартийности она побуждает партии к созданию коалиций, а тем самым — способствует их идеологической умеренности. Перед вторым туром вышедшие из игры кандидаты призывают «своих» избирателей отдать голоса за политических союзников.

Однако ценой, которую приходится платить за эти полезные свойства мажоритарной системы, становится крайнее обострение проблемы диспропорциональности. Ведь партии, которые по той или иной причине не склонны к вступлению в политические коалиции, иногда оказываются в настолько проигрышном положении, что о соответствии между волеизъявлением избирателей в первом туре и окончательными результатами выборов просто не приходится говорить. Достаточно привести следующий пример: во Франции на парламентских выборах 1958 г. коммунистическая партия, набравшая наиболь-

шее число голосов (3 882 000), получила лишь 10 депутатских мест, в то время как Союз за новую республику, возглавляемый де Голлем, при 3 608 000 голосах провел в Национальное собрание 188 депутатов. Возможно, неспособность французских коммунистов к смягчению своих политических позиций перед лицом предпочтений большинства заслуживала санкций. Однако ситуацию, когда крупнейшая партия страны остается на задворках парламента, нельзя признать приемлемой ни с точки зрения норм демократической политики, ни точки зрения легитимности политической системы.

В отличие от системы простого большинства мажоритарная система не сдерживает политической фрагментации, ибо она оставляет нишу для выживания малых партий. Ее воздействие на партийную организацию не очень благоприятно: индивидуальные кандидаты остаются основными участниками выборов, но при этом необходимость заключать предвыборные сделки нередко подталкивает их к самостоятельным действиям, а партии в целом становятся более рыхлыми из-за стимулируемого коалиционной политикой размывания идеологических приоритетов. Стоит заметить, что партийная система Франции устоялась позже, чем в подавляющем большинстве западноевропейских стран. Конечно, дело тут не только в избирательной системе — но, видимо, и в ней тоже. Воздействие мажоритарной системы на формирование партийных систем в новых демократиях можно прямо охарактеризовать как губительное, ибо она делает положение независимых кандидатов особенно выигрышным, а положение партийных кандидатов — практически безнадёжным. Если партийцам и удастся проскочить сквозь фильтр первого тура, то во втором туре принадлежность к партии, не пользующейся поддержкой большинства (а иных партий в новых демократиях обычно нет), становится «черной меткой». На Украине формирование партий началось, лишь когда эта страна отказалась от мажоритарной системы. Сходную эволюцию претерпевают и некоторые другие республики бывшего Советского Союза.

Можно ли уменьшить диспропорциональность результатов выборов и заблокировать возможность избрания неприемлемых кандидатов, не отказываясь от фундаментальных принципов системы большинства? Попытку решить эти две проблемы одновременно представляет собой редкая избирательная система, в настоящее время используемая только в двух странах — в Австралии и в крохотном

островном государстве Науру. В этих странах ее принято называть «альтернативным голосованием», но более точное, с содержательной точки зрения, название — **мажоритарно-преференциальная система**. Как и при основных системах большинства, выборы проводятся в одномандатных округах. Но в отличие от других систем большинства мажоритарно-преференциальная (как она применяется в Австралии) дает избирателю возможность проранжировать кандидатов, поставив «единицу» наиболее предпочтительному, «двойку» — второму по степени предпочтительности, «тройку» — третьему и т. д. При подведении результатов выборов мажоритарно-преференциальная система дает итог, аналогичный другим системам большинства, если более половины избирателей отдали свои первые предпочтения одному из кандидатов. Он и становится победителем. Если же такого победителя нет, то применяется следующая процедура: результаты кандидата, набравшего наименьшее число первых предпочтений, не учитываются при дальнейших расчетах и вторые предпочтения его избирателей приплюсовываются к первым оставшихся. Если и при этом ни один из них не получает более половины первых предпочтений, то исключаются результаты второго «снизу» кандидата, — и так до тех пор, пока не определится абсолютный победитель.

Явное достоинство мажоритарно-преференциальной системы — в том, что она реализует мажоритарный принцип с меньшими потерями для пропорциональности результатов, чем при проведении второго тура выборов. Побеждают умеренные кандидаты, но при этом не пропадают и голоса избирателей с более радикальными политическими предпочтениями. Как и мажоритарная, эта система поощряет межпартийные коалиции, ибо она создает предпосылки для переговоров о том, кому из основных кандидатов отдадут свои вторые предпочтения сторонники малых партий. По этим причинам мажоритарно-преференциальную систему часто называют наилучшей из избирательных систем данного типа. Основной ее недостаток связывают с тем, что она требует от избирателей уровня политической информированности и заинтересованности, достаточного для квалифицированной оценки большого количества кандидатов (еще раз отмечу, что при низком уровне политической фрагментации мажоритарно-преференциальная система работает так же, как и другие системы большинства). Но такие высокие требования к избирателям не очень реалистичны. Кроме того, в выигрышном

положении при мажоритарно-преференциальной системе оказываются кандидаты, избегающие сколько-нибудь ясных позиций по основным проблемам и именно поэтому получающие вторые предпочтения избирателей. Таким образом, отмечают критики, поощряя умеренность, мажоритарно-преференциальная система поощряет и ее естественную спутницу — посредственность.

Менее радикальный способ решения проблемы диспропорциональности предлагает в рамках, заданных принципом системы большинства, избирательная система, известная под названием **«единый непереходящий голос»**. В отличие от всех рассмотренных выше правил эта система может применяться лишь в многомандатных округах, хотя величина округа остается сравнительно небольшой. При этом избиратель имеет право проголосовать лишь за одного кандидата, а победителями становятся те из них, кто получил наибольшее количество голосов независимо от партийной принадлежности. Положение малых партий остается таким же, как и при других системах большинства: единственная доступная им рациональная стратегия состоит в том, чтобы выдвигать единичных кандидатов в надежде на их успех. Но вот крупные партии оказываются перед дилеммой: можно выдвинуть своих кандидатов на все места, рискуя тем, что кто-то из них недоберет голосов, или меньшее число кандидатов с большими шансами на то, что все они будут избраны. Но если партия действительно пользуется широкой поддержкой, то излишняя осторожность будет стоить ей парламентских мест — ведь сколько бы голосов партия не получила, она не может провести в парламент больше кандидатов, чем выдвинула. Наконец, партия должна позаботиться о том, чтобы ни один из ее кандидатов не «стягивал на себя» все голоса ее сторонников. Ведь тогда особо популярный кандидат от данной партии победил бы с колоссальным перевесом. В то же время менее популярные кандидаты остались бы ни с чем, в результате чего проиграла бы партия в целом.

«Единый непереходящий голос» — редкая избирательная система, ныне применяемая лишь в двух странах, Иордании и Вануату. Однако эффекты ее изучены достаточно обстоятельно благодаря тому, что она в течение нескольких десятилетий использовалась в одной из крупнейших по численности населения и важных стран мира — в Японии. Японский опыт свидетельствует о том, что система «единого непереходящего голоса», сдерживая политическую фраг-

ментацию, в то же время обеспечивает парламентское представительство широкого спектра политических сил. Из-за последнего обстоятельства «единый непереходящий голос» иногда признают «полупропорциональной» системой. Исследователи утверждают, что во многом именно благодаря избирательной системе долго не разваливалась на отдельные составляющие крупнейшая политическая партия Японии — Либерально-демократическая. При «едином непереходящем голосе» отдельные фракции этой партии имели возможность выносить свои разногласия на суд избирателей, не выходя из ее состава. Другая сторона медали — то, что эта избирательная система поддерживала и консервировала фракционность в крупнейших японских политических партиях. Когда Либерально-демократическая партия все-таки развалилась, Япония отказалась от «единого непереходящего голоса». И действительно, высокий уровень политической фрагментации сводит собственные эффекты этой избирательной системы к нулю, превращая ее в ненужное усложнение системы большинства.

То же относится и к другой системе большинства, применяемой в многомандатных округах, — «**блоковой системе**». Она отличается от «единого непереходящего голоса» только тем, что в данном случае избирателю предоставляется возможность проголосовать за столько кандидатов, сколько мест распределяется в округе. «Блоковой» она называется потому, что в условиях устоявшейся партийной системы побуждает избирателя проголосовать за целый «блок» кандидатов, принадлежащих к одной и той же партии. Результатом такого положения вещей оказывается, естественно, колоссальная диспропорциональность результатов выборов. Например, на выборах 1982 и 1995 гг. в Государстве Маврикий ведущим партиям удавалось получить все места в парламенте, будучи поддержанными лишь двумя третями избирателей. Не препятствует «блоковая система» и возможности избрания в парламент политических экстремистов. Это продемонстрировали выборы 1989 г. в Иордании, когда крайне радикальное, но относительно хорошо организованное и сплоченное Мусульманское братство получило менее 20 % голосов, но около 30 % парламентских мест. Словом, «блоковая система» поддерживает сильные партии, каковы бы они ни были, но достигается это ценой обострения всех проблем, присущих системам большинства. Используется эта избирательная система редко. По стечению обстоятельств, она, под дос-

таточно корректным названием «мажоритарная система в многомандатных округах», довольно широко прижилась на выборах законодательных собраний в регионах России. Крайняя неразвитость партий в большинстве из них как будто позволяет избегать описанных выше эффектов. Более того, можно предполагать, что в этих условиях «блоковая система» стимулирует представительство политических и социальных меньшинств. Однако там, где выборы носят партийный характер, — например в Краснодарском крае — проблема диспропорциональности результатов выступает вполне отчетливо. В целом, однако, опыт применения «блоковой системы» в регионах России изучен крайне недостаточно.

Весьма необычную модификацию системы большинства представляет собой так называемая **партийно-блоковая система**. При этой системе, в отличие от всех систем большинства и подобно тому, что имеет место при пропорциональной системе, избиратель голосует не за индивидуального кандидата, а за выдвинутый партией список. Выборы проводятся в многомандатных округах, но проголосовать можно только за одну партию. В этом «партийно-блоковая система» как будто сходна с «единым непереходящим голосом». Но здесь сходство и заканчивается, ибо списку, получившему относительное большинство голосов, отводятся все места, распределяемые в данном округе. Несмотря на всю причудливость этой конструкции, результаты применения «партийно-блоковой системы» вполне предсказуемы: она дает колоссальное преимущество крупнейшим партиям. От пропорциональности результатов при «партийно-блоковой системе» порой вовсе ничего не остается. Например, на выборах 1991 г. в Сингапуре правящая Партия народного действия выиграла 95 % парламентских мест при 61 % голосов. Правда, опыт Эквадора, избирающего часть своего законодательного собрания по этой системе, показал, что при отсутствии доминирующей партии она вполне совместима с чрезвычайно высокими уровнями политической фрагментации. Однако объясняется этот необычный случай тем, что многие эквадорские политические партии являются региональными. Эта их особенность поощряется избирательной системой. В целом можно констатировать, что «блоковая» и «партийно-блоковая» системы имеют весьма скромные достоинства и многочисленные недостатки, связанные прежде всего с особо привилегированным положением, в которое они ставят крупнейшие партии. Не случайно многие из использующих их режи-

мов (Лаос и тот же Сингапур) относятся к числу авторитарных, а другие (Кувейт) балансируют на грани авторитаризма.

Подводя итоги, можно констатировать, что ни одной системе большинства не удастся свести диспропорциональность результатов выборов к систематически низкой отметке. Из многочисленных их разновидностей ближе всего к достижению этой цели подходит сложная и редко применяемая мажоритарно-преференциальная система. Значительно проще способ решения проблемы, предлагаемой пропорциональными избирательными системами.

Пропорциональные и смешанные избирательные системы

Фундаментальный принцип пропорциональной системы прост — распределение мест в соответствии с долями голосов, полученными на выборах. Отсюда непосредственно следует, что она может применяться только в многомандатных округах. Косвенное следствие состоит в том, что, как правило, избирателю предоставляется выбор не между индивидуальными кандидатами, а между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Поэтому наиболее широко применяемую модификацию пропорциональной системы называют «списочной системой». Основной технический вопрос, связанный с ее применением, — как достичь наиболее близкого соответствия между результатами волеизъявления избирателей и результатами выборов? Сложность здесь состоит в том, что количества избирателей и распределяемых мест не совпадают. Предположим, список некой партии в пятимандатном округе получил 29 % голосов. Строго говоря, логика пропорциональной системы диктует, что эта партия должна делегировать в парламент одного целого депутата и сорок пять сотых депутата. Но это невозможно. Стало быть, надо определить, на сколько реальных мест — одно или два — она имеет право. Округление по стандартным арифметическим правилам помогает не всегда. Поэтому были разработаны стандартные математические процедуры, позволяющие решить обсуждаемую проблему. Рассмотрим их, начиная с простейшей — так называемой **простой квоты и остатков**.

Предположим, что в округе, где упомянутая выше партия получила свои 29 % голосов, в выборах участвовали еще четыре организации, получившие 48.5, 14, 7.5 и 1 % голосов. «Квота», позволяющая партии претендовать на одно из мест в парламенте, определяется как

100 %, деленные на величину округа, и в данном случае составляет $100/5 = 20$ %. Тогда сильнейшая из партий сразу получает два места, так как $2 \times 20 = 40$ %. В остатке имеем $48.5 - 40 = 8.5$ %. Партия, получившая 29 % голосов, получает по квоте одно место, а остаток равен 9 %. Ни одна из прочих партий не достигла квоты, и их остатки равны долям полученных ими голосов — 14, 7.5 и 1 %. Все еще подлежащие распределению два места отводятся тем партиям, остатки которых самые большие — 14 и 9 %. Помимо простой, применяются и другие квоты, но принцип остается тем же, а подробное их обсуждение завело бы нас слишком далеко в математические дебри.

Альтернативный способ распределения мест при пропорциональной системе — это **метод делителей**. Он состоит в том, что всякий раз, когда партии отводится место, число полученных ею голосов делится на очередное из установленного ряда чисел. Самая простая из процедур подобного рода называется **методом д'Ондта** по имени ее изобретателя, Виктора д'Ондта, и использует в качестве делителей последовательность целых чисел — 1, 2, 3, 4 и т. д. Иллюстрацией к способу применения этого метода может служить табл. 14, в которой использованы те же доли голосов, что и в предыдущем примере. Числа в скобках — места в порядке их распределения. Первое место отводится крупнейшей партии, и ее голоса делятся на два. Теперь наибольшая величина остается у второй партии, и она получает второе место. Так продолжается до заполнения всех мест. Другой способ, основанный на использовании делителей, — **метод Сен-Лагуэ**, который тоже называется по имени его изобретателя. Он предписывает использовать в качестве делителей лишь нечетные числа — 1, 3, 5, 7 и т. д. В остальном же процедура не меняется.

Таблица 14

Распределение мест между партиями с известными долями голосов (по методу д'Ондта)

Делитель	Доля голосов/остаток по результатам деления				
1	48.5 (1)	29.0 (2)	14.0	7.5	1.0
2	24.3 (3)	14.5 (5)	7.0		
3	16.2 (4)	9.7			

Примечание. В скобках указаны количества распределяемых мест.

Позволяет ли какой-либо из этих методов достичь полного соответствия между волеизъявлением избирателей и результатами выборов? Таблица 15, в которой сведены итоги выборов в обсуждавшемся выше пятимандатном округе, полученные тремя различными методами, свидетельствует, во-первых, о том, что это невозможно, а во-вторых, что эти итоги различаются между собой: варьируют как количества получивших представительство партий, так и размеры их делегаций. Простая квота (которая, кстати, применяется в пропорциональной части избирательной системы России) поощряет политическую фрагментацию; метод д'Ондта, напротив, благоприятен для крупнейших партий; метод Сен-Лагуэ дает компромиссные результаты. Но, поэкспериментировав с использованием этих методов в округах разной величины, можно легко убедиться, что чем больше величина округа, тем меньше диспропорциональность результатов, тем меньше сказываются последствия применения того или иного метода, а стало быть, тем в большей мере функционирование системы отвечает ее принципу. Свести диспропорциональность к минимуму можно, например, если весь состав законодательной ассамблеи избирается в одном округе. Но из десятков стран, применяющих чисто пропорциональную систему, так обстоят дела лишь в трех — в Израиле (величина округа — 120 мест), Намибии (72) и Нидерландах (150). Чаще всего создаются округа, не охватывающие всей территории страны. Например, в Аргентине величины округов варьируют от 2 до 35. Что же побуждает создателей пропорциональных систем к отступлению от их фундаментального принципа?

Таблица 15

Разница в распределении мест между партиями с известными долями голосов при использовании различных методов

Партия	Доля голосов, %	Доля мест, %, при использовании метода		
		простой квоты и остатков	д'Ондта	Сен-Лагуэ
1	48.5	40.0	60.0	60.0
2	29.0	40.0	40.0	20.0
3	14.0	20.0	0	20.0
4	7.5	0	0	0
5	7.5	0	0	0

Дело в том, что пропорциональная система реализует этот принцип, принося в жертву основное достоинство систем большинства — возможность установления непосредственной связи между избирателем и его представителем. Использование округов сравнительно малой величины позволяет если не полностью устранить, то хотя бы частично нейтрализовать этот недостаток. Как правило, основой для определения границ округов служит существующее административно-территориальное деление. В результате избиратель получает возможность отдать голос за своих земляков, и можно утверждать, что это сглаживает «анонимность» партийных списков, неизбежную в общенациональном округе. Диспропорциональность результатов выборов при этом, естественно, повышается. Однако существует способ привести функционирование системы в большее соответствие с ее принципом путем использования так называемого «многоуровневого» распределения мест. Делается это так: часть парламентских мест не подлежит распределению по результатам выборов в округах и резервируется специально для того, чтобы компенсировать возникающую вследствие этого распределения диспропорциональность (эти места так и называют — компенсаторные). При подведении итогов выборов компенсаторные места передаются тем партиям, представительство которых не дотягивает до доли голосов, полученной в масштабах всей страны. Чаще всего (но не обязательно) от этой процедуры выигрывают малые партии. Так или иначе, пропорциональность результатов восстанавливается. Многоуровневое распределение мест в рамках пропорциональной системы применяется в 13 странах. Однако большинство стран, использующих пропорциональную систему, воздерживается от того, чтобы последовать их примеру. И это не случайно.

С точки зрения принципа пропорциональной системы, идеальной ситуацией является полное соответствие между волеизъявлением избирателя и результатами выборов. Однако стремление к такому соответствию может вступить в противоречие с интересами основных участников выборов, да и с необходимостью поддерживать стабильное функционирование политической системы тоже. И это обстоятельство отнюдь не обошли вниманием многочисленные критики пропорциональной системы. Один из первых таких критиков, Ф. Херменс, красноречиво озаглавивший свою главную книгу «Демократия или анархия?», утверждал, что пропорциональная система поощряет

возникновение и сохранение многочисленных мелких партий, а это делает политическую жизнь хаотичной и непредсказуемой и фактически ведет к анархии. Хуже того, уставший от анархии народ может сделать выбор в пользу диктатуры. Именно это, с точки зрения Херменса, и произошло в Германии в 1933 г. Видимо, такое объяснение нацистского переворота следует признать несколько односторонним. Однако многочисленные исследования, проверявшие эффекты избирательных систем по большим массивам эмпирических данных, вполне подтверждают, что пропорциональные правила способствуют сравнительно высоким уровням политической фрагментации. И действительно, «эффекты Дюверже» при пропорциональной системе если и действуют (ибо она, как и системы большинства, делает голосование за совсем уж маленькие партии бессмысленным), то в смягченном виде. А мы уже видели, что излишняя фрагментация партийной системы — не очень желательное свойство.

В целом следует признать поощрение политической фрагментации неотъемлемой особенностью пропорциональной списочной системы, оборотной стороной ее достоинств. Однако существует способ блокировать излишнюю фрагментацию, не отказываясь от системы в принципе. Это — так называемые **заградительные барьеры**. Наиболее известным примером является пятипроцентный порог, применяемый в рамках пропорциональной части смешанной избирательной системы Германии. Партии, не получившие искомого 5 % голосов, просто не допускаются к распределению мест; поданные за них голоса пропадают впустую, а «эффекты Дюверже» вступают в свои законные права. Диспропорциональность результатов выборов, естественно, возрастает, но при этом она редко достигает уровней, наблюдающихся при системах большинства. Правда, в исключительных условиях, обычно сопряженных с чрезмерной политической фрагментацией, применение заградительных барьеров чревато серьезными политическими последствиями. Так случилось, например, в России при подведении итогов думских выборов 1995 г., когда пятипроцентный барьер преодолели лишь 4 партии, в сумме набравшие чуть больше половины голосов избирателей. Но это, повторяю, редкое исключение. Величина заградительного барьера всегда произвольна. Популярнее всего пятипроцентные барьеры, однако разброс довольно велик — от 0,67 % в Нидерландах до 10 % на Сейшельских островах. Мотивы, определяющие величину барье-

ра, обычно носят политический характер и связаны с интересами доминирующих партий. Если же заградительный барьер не применяется, то естественным препятствием для представительства малых партий становится величина округа. Приведенный выше пример с пятимандатным округом показывает, что при сравнительно большом отрыве ведущих партий и 14 % голосов может не хватить для получения парламентского места.

Политически мотивировано и использование другой модификации пропорциональных правил, так называемого **голосования за картели**. При этой системе названия отдельных партий остаются в избирательном бюллетене, но при подведении итогов учитывается, входит ли данная партия в «картель», т. е. в более широкую коалицию. Голоса, поданные за все партии данного «картеля», суммируются, что позволяет ему преодолеть заградительный барьер и получить количество мест, соответствующее уровню голосования за «картель» в целом. После этого места распределяются между вступившими в коалицию партиями в соответствии с вкладом каждой из них в общий успех. Ясно, что такая система, отсекая от политического представительства радикальные малые партии, не склонные к вступлению в коалиции, в то же время оставляет открытым окно возможностей для мелких, но умеренных организаций. «Голосование за картели» издавна применяется в ряде европейских стран, а также в Израиле. Сходный характер носит довольно широко используемая в странах Латинской Америки система «лем». Здесь списки партий могут состоять из «подсписков» (которые и называются лемами), обычно выдвигаемых отдельными внутрипартийными фракциями. При подведении итогов выборов места сначала распределяются между партиями, а затем между лемами. Так же как и «единый непереходящий голос», система «лем» позволяет сохранять единство крупных партий в условиях фракционности. Это вполне отвечает интересам традиционных латиноамериканских партий.

Пропорциональные системы часто подвергаются критике за то, что они разрывают органичную для систем большинства связь между избирателем и его избранником. Действительно, в большинстве случаев пропорциональная система не дает возможности проголосовать за индивидуального кандидата. Основными участниками электорального процесса становятся партии, и именно они — а точнее сказать, их лидеры — определяют, кто именно займет первые места в

выдвинутом списке кандидатов. После выборов именно те, чьи имена стояли первыми, занимают парламентские места; оказавшиеся же в хвосте списка могут рассчитывать на мандаты лишь при условии особо массового голосования за данную партию. Избиратель, как правило, даже не знает, кому именно он отдает свой голос. Например, на выборах 1994 г. в ЮАР избирательный бюллетень содержал название партии, ее символ и фотографию лидера — никакой вербальной информации, полная анонимность кандидатов! Так работает наиболее распространенная версия пропорциональной системы, **система с закрытыми списками**. Можно ли, не поступаясь основным принципом пропорциональности, дать избирателю возможность сильнее влиять на персональный состав парламента?

Самый простой способ решить эту проблему состоит в том, чтобы позволить избирателю проголосовать за отдельного кандидата из списка, и этот голос засчитать списку в целом. Таким образом, принцип пропорциональности сохраняется. Но когда определяется персональный — а не только партийный — состав парламента, то места распределяются между отдельными списочниками в соответствии с уровнями их индивидуального успеха. Такую модификацию избирательных правил называют **системой с открытыми списками**. Она применяется во многих европейских странах, причем наиболее распространенная практика состоит в том, что избиратель может отдать свой голос либо за список в целом, либо за отдельных кандидатов в его составе. А поскольку избиратели в большинстве своем предпочитают использовать первую возможность, то и последствия применения системы с открытыми списками не очень значительны. Но в ряде случаев, к числу которых относится, например, Финляндия, избиратель не может проголосовать за список в целом и вынужден выбирать того или иного кандидата. Это, естественно, способствует более тесной связи между гражданами и их политическими представителями. Замечено, однако, что система с открытыми списками — уже постольку, поскольку она заставляет кандидатов от одной и той же партии конкурировать между собой, — негативно сказывается на сплоченности политических партий. И если в таких странах, как Финляндия, где издавна существует сильная партийная система, этим недостатком можно пренебречь, то в новых демократиях он может обернуться серьезной проблемой. Многие исследователи связывают организационную аморфность политических

партий Бразилии именно с тем, что в этой стране применяется система с открытыми списками. К этому следует добавить, что открытые списки можно использовать лишь в округах малой величины, а это, как мы видели, влечет за собой повышение диспропорциональности результатов выборов.

Несколько модифицируя пропорциональную систему, система с открытыми списками все же не меняет ее настолько, чтобы можно было говорить о ней как об отдельной в рамках данного типа. Значительно более существенную новацию представляет собой редкая избирательная система, известная под французским названием «**панашаж**» («мешанина»). Эта система, известная также под названием системы со свободными списками, дает каждому избирателю количество голосов, равное величине округа. Избиратель вправе решить, отдаст ли он эти голоса за кандидатов из одного партийного списка или из нескольких. И хотя дальнейшее применение системы — такое же, как и в случае с открытыми списками, ясно, что возможность отдать голоса кандидатам от нескольких партий значительно усиливает позиции избирателей и отдельных кандидатов, ослабляя в то же время позиции партий. В странах, где реально используется панашаж (а их всего две — Люксембург и Швейцария), избирателям предоставляют также возможность аккумуляции голосов. Это значит, что они вправе использовать более чем один голос — или, в пределе, все свои голоса — для поддержки особо предпочтительных кандидатов. Так многие и делают, что частично нивелирует особые эффекты панашажа.

Еще более радикально пропорциональные правила модифицируются в рамках избирательной системы, традиционно известной как «**единый переходящий голос**», хотя более точным было бы, вероятно, название «пропорционально-преференциальная система». Надо заметить, что она была изобретена раньше списочной; в Великобритании и в Ирландии именно «единый переходящий голос» было принято называть пропорциональной системой. Эта система используется в многомандатных округах. Избиратель голосует не за партийные списки, а за отдельных кандидатов, которых он (как и при мажоритарно-преференциальной системе) ранжирует в порядке предпочтения. Для распределения мест используется квота, вычисляемая следующим образом: общее число поданных голосов делится на величину округа плюс единица, а к результату деления

добавляется еще одна единица. Сначала считают первые предпочтения, полученные кандидатами, и если у кого-то их число достигает квоты, то данный кандидат считается избранным. Остающиеся места распределяются по следующей сложной процедуре: с одной стороны, избыточные голоса кандидатов, уже преодолевших квоту, перераспределяются в соответствии с вторыми предпочтениями их избирателей; с другой стороны, аннулируются первые предпочтения кандидата, у которого их меньше всего, а голоса передаются в соответствии с вторыми предпочтениями его избирателей. Так продолжается до полного перераспределения голосов, в результате чего все места оказываются распределенными.

Вероятно, «единый переходящий голос» следует признать самой сложной избирательной системой, требующей значительных интеллектуальных усилий от избирателей, и в особенности от тех, кто подводит итоги выборов. Именно сложность служит основным аргументом против использования этой системы и объясняет, почему списочные системы распространены значительно шире. В остальном, однако, «единый переходящий голос» можно считать почти идеальной избирательной системой, которая поддерживает весьма высокий уровень пропорциональности результатов межпартийного соревнования, но при этом позволяет избирателям голосовать за конкретных кандидатов (в том числе и независимых). Более того, «единый переходящий голос» ставит партии перед необходимостью договариваться об «обмене вторыми предпочтениями», а тем самым поощряет их умеренность и склонность к коалиционной политике; поскольку же окончательное решение о том, кому отдать второе предпочтение, принимает сам избиратель, он — в отличие от подавляющего большинства избирательных систем — сам вовлекается в процесс коалиционного строительства и получает возможность влиять на состав коалиционных правительств. Правда, «единый переходящий голос», как и панашаж, отрицательно сказывается на организационном единстве партий. Но правда и то, что в использующих данную систему странах — Ирландии и Мальте — эта проблема никогда не осознавалась как особо острая. В Ирландии вопрос о сохранении «единого переходящего голоса» несколько раз выносился на референдум, и сторонники этой избирательной системы всегда побеждали. Косвенно это свидетельствует о том, что избиратели вовсе не находят ее такой уж сложной.

Однако более популярный в современном мире способ решения проблемы «анонимности» пропорциональной системы заключается в конструировании так называемых смешанных избирательных систем. Первая из них была изобретена в послевоенной Германии, где она применяется в неизменном виде с 1957 г. Это — **«смешанная связанная» система**, эффекты которой настолько близки к эффектам пропорциональных систем, что большинство исследователей относят ее к данному типу. Смешанная связанная система предоставляет каждому избирателю два голоса. Один из них используется в одномандатном округе, где итоги выборов подводятся по той или иной системе большинства, а другой — в многомандатном округе по пропорциональной системе. Победители в одномандатных округах составляют одну часть парламента, вторая же часть заполняется по итогам голосования за партийные списки, причем делается это так, что каждая партия «добирает» места до процентной доли, положенной ей по итогам выборов по пропорциональной системе. Таким образом, пропорциональная часть выборов играет компенсаторную роль, подобную той, которую выполняет многоуровневое распределение в чисто пропорциональных системах: она сглаживает диспропорциональность результатов, порождаемую системой большинства. В результате, однако, именно голосование по партийным спискам определяет уровни парламентского представительства партий. Логически возможные отступления от принципа пропорциональности в рамках смешанной связанной системы немногочисленны: если в парламент попадают независимые одномандатники, и если какая-то партия провела в парламент больше одномандатников, чем ей «положено» по итогам пропорциональных выборов. Германская избирательная система допускает обе возможности, в результате чего численный состав Бундестага не является постоянным: к базовому числу депутатов могут добавляться независимые и «избыточные» партийные представители. Фактически, однако, это происходит очень редко.

Большинство исследователей склонно весьма высоко оценивать смешанную связанную систему. И действительно, она позволяет сочетать партийный характер выборов с голосованием за индивидуальных кандидатов, обеспечивая при этом высокопропорциональные исходы. В отличие от «единого переходящего голоса» она легка в применении, а послевоенный опыт строительства демократичес-

ких институтов в Германии считается одним из самых удачных в истории. Вероятно, этим комплексом обстоятельств объясняется то, что в 90-х гг. смешанная связанная система была введена в целом ряде стран. Нужно, однако, учитывать, что Германия — это страна, в которой устойчивые партийные традиции успели сложиться к моменту последнего перехода к демократии. В современных новых демократиях, где партийные системы иногда только начинают формироваться, применение смешанной связанной системы чревато различными аномалиями. Если бы она была введена, например, в России, то легко представить себе ситуацию, при которой имеющие шансы на успех по пропорциональной части партии воздерживались бы от прямого выдвижения кандидатов в одномандатных округах, а вместо этого поддерживали бы формально «независимых», но фактически лояльных им кандидатов. Такая манипулятивная стратегия позволяла бы им значительно расширять свое парламентское представительство, но отклонения от пропорциональности результатов выборов стали бы при этом гораздо сильнее, чем в Германии. Даже в Новой Зеландии, где партийная система по уровню развития заметно превосходит российскую, при первом применении смешанной связанной системы в 1996 г. был отмечен случай, когда сторонников одной из партий ее стратеги призвали *не* голосовать за собственного кандидата в округе. Они рассчитали, что его победа все равно не даст партии добавочного места, а в данном округе имел шансы на победу кандидат от дружественной партии, успех списка которой рассматривался как маловероятный.

«Смешанная несвязанная» система (или, как ее иногда называют, параллельная) внешне очень похожа на предыдущую. Она тоже предоставляет избирателю два голоса, один из которых подается в одномандатном округе, а другой — за партийный список. Кардинальное различие состоит в том, что пропорциональная часть системы не сглаживает диспропорциональность результатов, порожаемую принципом большинства. Итоги выборов по двум частям подводятся совершенно независимо друг от друга. Поэтому смешанная несвязанная система обеспечивает пропорциональность результатов выборов лишь постольку, поскольку часть депутатов избирается по пропорциональной системе. Как и предыдущая, смешанная несвязанная система позволяет избежать «анонимности» парламентариев, но одновременно допускает и поощряет развитие партий.

Ей чужды некоторые из аномалий, которыми чревато применение смешанной связанной системы в условиях недоразвитости политических партий. Все это в целом позволяет охарактеризовать смешанную несвязанную систему как тип избирательных правил, вполне приемлемый для новых демократий. В 90-х гг. она стала применяться довольно широко. В частности, с 1993 г. по смешанной несвязанной системе избирается Государственная дума России. Этот российский опыт вызывает довольно острые критические комментарии как в самой стране, так и за рубежом (например, Джованни Сартори в одной из своих недавних книг называет российскую избирательную систему «шизоидной»). И действительно, смешанная несвязанная система так и не стала сочетанием лучших качеств пропорциональности и системы большинства. Однако подобные ожидания, если они и были, вряд ли можно расценить как реалистические. В защиту российской избирательной системы можно заметить, что она, с одной стороны, всегда оставалась самым сильным (хотя, очевидно, недостаточным) стимулом к развитию партий, а с другой — поддерживала представительство регионов за счет радикальных политических сил, списки которых пользовались успехом на выборах.

Электоральная инженерия

Как писал Морис Дюверже, «в конечном счете, партийная система и система выборов суть две действительности, нерасторжимо связанные и порой с трудом делимые даже в анализе». Выводы Дюверже давно уже были по опыту известны практическим политикам. Как заметил Джованни Сартори в своей знаменитой статье «Политическое развитие и политическая инженерия» (1968), избирательная система — это наиболее легко манипулируемый институт в составе любой политической системы. Действительно, изменение конституции — обычно весьма длительная и трудоемкая процедура, требующая одобрения квалифицированного большинства в парламенте, или общенационального волеизъявления, или преодоления каких-то иных — неизменно высоких — барьеров. Избирательные законы, напротив, одобряются простым парламентским большинством, а проследить за их исполнением избирательными комиссиями или иными подобными органами (часто формируемыми без демократической процедуры) просто-напросто невозможно. Не удивитель-

но, что довольно часто предпринимались попытки использовать изменение избирательной системы для достижения тех или иных политических целей (а именно это и называют **электоральной инженерией**). Некоторые страны побили все рекорды по части такого экспериментаторства. Например, со времен установления Третьей республики во Франции (1871 г.) избирательный закон менялся более дюжины раз.

Прежде чем заняться вопросом о пределах электоральной инженерии с содержательной точки зрения, необходимо выяснить, каковы технические параметры избирательных систем, могущие стать предметом политически мотивированных изменений. Описанные выше избирательные системы весьма многообразны. Однако пристальный анализ показывает, что все основные разновидности представляют собой различные комбинации четырех базовых элементов. Первый из них — это фундаментальный принцип избирательной системы, т. е. основное требование, предъявляемое к победителю на выборах. Должен ли он получить абсолютное большинство голосов, простое большинство по отношению к кандидату, занявшему на выборах место $M+1$ (M — стандартное обозначение величины округа), или число голосов, не привязанное к ранжированию кандидатов по итогам выборов, но соответствующее той или иной пропорциональной квоте или системе делителей? Второй элемент — величина округа, которая может быть равна единице или превышать ее. Третий элемент — число голосов у каждого избирателя, которое тоже может быть равно или не равно единице. Наконец, четвертый элемент — структура избирательного бюллетеня, которая определяет, имеет ли избиратель возможность ранжировать свои предпочтения. Если это так, то используется **ординальный бюллетень**, если нет — **категорический**.

Начнем с систем большинства. Это позволит нам отвлечься от пропорционального принципа и приписать каждому из выделенных выше элементов вид простой бинарной оппозиции: абсолютное или простое большинство, одномандатный или многомандатный округ, один или много голосов, категорический или ординальный бюллетень. Предположим, что одна из сторон каждой из оппозиций — это ноль, а другая — единица. Тогда теоретически возможны шестнадцать комбинаций, от 0000 до 1111. Однако нужно учесть, что элементы каждой из комбинаций должны быть попарно совмести-

мы между собой. В действительности, однако, существуют шесть парных сочетаний, которые либо логически невозможны, либо не поддаются оправданию с точки зрения здравого смысла. Ординальный бюллетень не сочетается с принципом простого большинства, с наличием у избирателя нескольких голосов, а также с многомандатными округами. Принцип абсолютного большинства не может быть реализован в многомандатных округах и делает ненужным (хотя в принципе возможным) «многоголосие» избирателей. Точно так же предоставление избирателю нескольких голосов в одномандатном округе возможно, но довольно-таки бессмысленно. Логическая невозможность или бессмысленность перечисленных парных сочетаний сводит спектр доступных разновидностей систем большинства к пяти вариантам, каждый из которых уже обсуждался выше. За скобками, правда, остается партийно-блоковая система. И это не случайно. Дело в том, что партийно-блоковая система, хотя и применяется в многомандатных округах, в каждом из них определяет в качестве победителя лишь один партийный список. Поэтому можно утверждать, что эта система представляет собой модификацию системы простого большинства, при которой победитель — не индивидуальный, а коллективный. Сходным образом могут быть модифицированы все остальные системы большинства, применяемые в одномандатных округах. Однако на практике таких модификаций нет. Таким образом, партийно-блоковая система вводит дополнительный, пятый элемент возможных электоральных правил, и если он остается невостребованным, то лишь потому, что само изобретение — не очень удачное.

Что касается пропорциональных систем, то здесь вариацию задают лишь два из четырех параметров — число голосов у избирателя и структура бюллетеня. Стало быть, теоретически возможны четыре пропорциональные системы. Одна из них не применяется из-за логической несовместимости «многоголосия» избирателей с ординальным бюллетенем. В табл. 16 представлены характеристики восьми логически возможных «чистых» (не смешанных) избирательных систем как комбинаций четырех базовых элементов. Оказывается, что все эти системы уже существуют и применяются на практике. Принципиально новую систему можно изобрести лишь путем введения новых элементов — но эксперимент с партийно-блоковой системой показывает, что такие инновации не всегда успешны.

Таблица 16

Основные элементы избирательных систем

Избирательная система	Основной принцип	Величина округа	Количество голосов у избирателя	Структура бюллетеня
Мажоритарная	Мажоритарный	Один	Один	Категорический
Мажоритарно - преференциальная	Мажоритарный	Один	Один	Ординальный
Простого большинства	Простое большинство	Один	Один	Категорический
«Единый непереходящий голос»	Простое большинство	Более одного	Один	Категорический
Блоковая	Простое большинство	Более одного	Более одного	Категорический
Пропорциональ- ная списочная	Пропорцио- нальный	Более одного	Один	Категорический
Панашаж	Пропорцио- нальный	Более одного	Более одного	Категорический
«Единый переходящий голос»	Пропорцио- нальный	Более одного	Один	Ординальный

Итак, каковы возможности, находящиеся в распоряжении «электоральных инженеров»? Главный выбор, посредством которого они могут реализовать свои цели, — это, естественно, выбор основного принципа избирательной системы. Наиболее общее описание последствий того или иного выбора было дано еще Морисом Дюверже. Как отмечал ученый, пропорциональное представительство ведет к системе многочисленных негибких независимых (т. е. не вступающих в коалиции) и стабильных партий; система абсолютного большинства ведет к системе многочисленных гибких независимых и относительно стабильных партий; система относительного большинства ведет к дуалистической системе с чередованием независимых стабильных партий. К этому можно

добавить, что принцип пропорциональности поощряет малые партии, пользующиеся равномерной поддержкой на всей территории страны, а принцип большинства — малые партии с территориальными базами поддержки. Крупные партии сильнее выигрывают от систем большинства, чем от пропорциональных систем. Но хорошо организованным и сплоченным партиям, независимо от степени их поддержки в обществе, принцип пропорциональности создает более благоприятную «среду обитания».

Модификации всех остальных элементов избирательной системы более или менее вторичны. Однако и такие модификации могут повлечь за собой серьезные политические последствия. Прежде всего, это касается величины округа. Принимая величину округа, равную единице, «электоральный инженер» получает возможность извлекать политическую выгоду из способа нарезки округов. Проиллюстрировать это можно на следующем условном примере. Предположим, некая область должна избрать шесть депутатов парламента. В ней действуют две партии — *A* и *B*, каждая из которых может рассчитывать на 300 000 голосов (ровно половина избирателей). Если округа в этой области будут нарезаны членом партии *A*, то может получиться интересная картина (табл. 17). «Загнав» значительную часть избирателей партии *B* в один округ, партия *A* обеспечила себе большинство в остальных пяти. В результате места в парламенте распределились не поровну, а в пропорции 5:1. Такая практика называется «джерримендеринг». Название дано в честь американского политика Джерри, который еще в начале XIX в. нарезал округа в штате Нью-Йорк таким образом, что один из них причудливостью своих очертаний напоминал саламандру. Отсюда — «Джерри-мандра». Надо заметить, что некоторые одномандатные округа, нарезанные для проведения думских выборов 1993 г. в России, тоже отличались довольно-таки прихотливыми формами. Известную политическую выгоду можно извлечь из того обстоятельства, что абсолютно одинаковые по численности населения округа нарезать практически невозможно, а это значит, что какие-то территориальные группы населения получают меньшее представительство, чем другие. Недопредставленность городского населения по сравнению с сельским долго служила одним из источников политической силы западноевропейских консервативных партий.

Таблица 17

Пример несправедливой нарезки избирательных округов

Партии	Распределение голосов по округам (число избирателей)					
	1	2	3	4	5	6
А	10 000	58 000	58 000	58 000	58 000	58 000
Б	90 000	42 000	42 000	42 000	42 000	42 000

Если величина округа больше единицы, то манипуляции с нарезкой округов уже не влекут за собой таких последствий. Но системы большинства, применяемые в многомандатных округах, имеют собственные эффекты, которые могут быть задействованы «электоральными инженерами». Мы видели, что «единый непереходящий голос» допускает внутрипартийную конкуренцию и поэтому может быть выгоден преобладающим партиям с рыхлой внутрипартийной структурой. В еще более привилегированные условия ставят преобладающие партии блоковая и партийно-блоковая системы. Однако наибольшее значение величина округа приобретает как характеристика пропорциональных систем. Джованни Сартори разместил все избирательные системы вдоль оси, на одном конце которой находились выборы в одномандатных округах («сильные» системы), а на другом — выборы в очень больших округах, которые, естественно, возможны лишь при списочной пропорциональной системе. Системы с величиной округа от одного до примерно пяти были названы «сильными» именно потому, что они оказывают давление на избирателей и партийных лидеров, создавая стимулы к развитию крупных (но не обязательно преобладающих) партий и сокращению политической фрагментации.

Именно манипуляция величиной округа при сохранении принципа пропорциональности вызвала к жизни наиболее яркий и успешный случай электоральной инженерии в конце XX в. — реформу избирательных правил, проведенную при переходе к демократии в Чили. Проведенная «сверху», эта реформа отразила стремление сил, связанных с диктатором А. Пиночетом, во-первых, сохранить значительное парламентское представительство в условиях низкой популярности среди избирателей, а во-вторых, заблокировать возмож-

ности развития радикальных партий средней и малой величины (конкретно имелась в виду Коммунистическая партия Чили). Способом достижения этих задач стала пропорциональная система в двухмандатных округах. Прежде всего, эта система дала естественный стимул к созданию двух больших коалиций, правой и левой. При этом в левую коалицию вошли разнообразные умеренно-оппозиционные силы, многие из которых не стремились к сотрудничеству с коммунистами. Для того чтобы завоевать оба места в округе, любая из коалиций должна была получить как минимум вдвое больше голосов, чем другая. В целом, левые были гораздо популярнее правых, но все же не настолько. В итоге почти во всех округах были избраны представители от обеих коалиций (что решило первую задачу пиночетовских стратегов), а оказавшиеся за рамками коалиций партии остались и за дверями парламента (что решило вторую задачу). Чилийская партийная система — сначала на парламентском, а потом и на внепарламентском уровне — приняла вид, вполне соответствовавший интересам «электоральных инженеров».

Разумеется, чилийский случай — это один из предельных вариантов электоральной инженерии, когда для достижения политических целей конструкторы избирательной системы слишком явно пожертвовали ее основным принципом (ясно, что результаты чилийских выборов были весьма диспропорциональны). Но именно на этом примере особенно ярко видна особая роль величины округа как параметра избирательных систем. Учитывая же, что различия между основными принципами избирательных систем не поддаются представлению в строгом количественном виде, не приходится удивляться, что именно величина округа применяется как критерий количественных классификаций избирательных систем. Для их обобщенной характеристики применяются два показателя — **средняя величина округа** (результат деления количества мест на количество округов) и **средневзвешенная величина округа** (результат деления суммы возведенных в квадрат величин округов на количество мест). Оба показателя служат количественным выражением идеи Сартори об одномерном характере пространства избирательных систем. При этом второй из них вычисляется по более сложной процедуре и требует учитывать больше данных, чем первый, но и справляется со своей задачей лучше. Имея дело с подобными индексами, следует помнить, что, как и эффективное число партий, они систе-

матизируют некий объем информации за счет информационных потерь, которые оправданы лишь при решении того или иного круга исследовательских задач. В частности, оба описанных выше индекса лишь косвенно отражают различия между основными принципами избирательных систем.

Довольно отчетливо просматриваются возможности политического использования таких вторичных характеристик пропорциональных систем, как многоуровневое распределение мест и картельное голосование. Именно эти особенности во многом способствовали выживанию малых правых партий в странах Скандинавского полуострова. Наличие у избирателя нескольких голосов в условиях систем большинства ставит в привилегированное положение крупнейшие партии, а в сочетании с пропорциональностью — помогает малым партиям. Как мы видели, довольно значительные политические последствия влечет за собой ординальная структура бюллетеня. Наконец, широчайшие возможности электоральной инженерии открывает использование смешанных — в особенности смешанных несвязанных — избирательных систем. Можно предположить, что именно с этим обстоятельством связан резкий рост их популярности в конце XX в. Следует, правда, отметить, что сравнительная новизна этих систем делает данное направление электоральной инженерии довольно-таки рискованным, ибо последствия применения смешанных систем зачастую непредсказуемы.

Резюмируя, можно сказать, что поле возможных политически мотивированных манипуляций избирательной системой — не безгранично, но довольно широко. Однако такие манипуляции возможны далеко не во всех политических контекстах. Во-первых, эффективная электоральная инженерия достижима при наличии политической воли способных к ее реализации сил. Но, придя к власти с помощью каких-то правил, правящие группы обычно не испытывают потребности в их изменении: «от добра добра не ищут». Во-вторых, эта политическая воля должна быть единой. Избирательные реформы, являющиеся продуктом компромисса различных политических сил, редко приводят к однозначным результатам. В-третьих, эффективная электоральная инженерия возможна в условиях высокого уровня определенности по поводу состава основных участников политического процесса и базовых уровней их поддержки в обществе. Если такой определенности нет, то и результаты реформ могут оказаться не-

предсказуемыми. В-четвертых, избирательная система зачастую становится элементом национальной политической культуры, отказ от которого может вызвать отторжение у значительной части населения. Например, в Великобритании порой складывались констелляции политических сил, заинтересованных в отказе от системы простого большинства, но культурная инерция оказывалась сильнее. В-пятых, избирательная система является частью институционального устройства в целом, и ограниченные выгоды, которые можно извлечь из электоральной инженерии, могут оказаться неоправданными в этом более широком контексте. Совокупность пяти перечисленных обстоятельств ведет к тому, что избирательные системы зрелых демократий меняются довольно редко, в новых же демократиях первоочередными при выборе избирательных систем зачастую оказываются не соображения политической целесообразности, а нормативные аргументы в духе «так выйдет демократичнее». В табл. 18 представлена фактическая информация о том, какие избирательные системы используются в 123 странах, которым американская организация «Дом свободы» в 2000 г. присвоила оценки от единицы до четырех по шкале политических прав. Из таблицы видно, что системы большинства применяются в 46 странах, пропорциональные — в 55, а смешанные — в 22.

Таблица 18

Избирательные системы, применяемые на выборах единственных или нижних палат законодательных собраний 123 стран мира

Избирательные системы	Страны
Мажоритарная (7)	Кирибати, Македония, Мали, Молдова, Монако, Франция, Центральноафриканская Республика
Мажоритарно-преференциальная (2)	Австралия, Науру
Простого большинства (29)	Антигуа и Барбуда, Багамские о-ва, Бангладеш, Барбадос, Белиз, Ботсвана, Великобритания, Гана, Гренада, Доминика, Западное Самоа, Индия, Канада, Лесото, Малави, Маршалловы о-ва, Монголия, Непал, Нигерия, Палау, Папуа–Новая Гвинея, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Соломоновы о-ва, США, Танзания, Тринидад и Тобаго, Тувалу
«Единичной	Иордания, Бангладеш

Избирательные системы	Страны
Мажоритарная (7)	Кирибати, Македония, Мали, Молдова, Монако, Франция, Центральноафриканская Республика
Мажоритарно-преференциальная (2)	Австралия, Науру
Простого большинства (29)	Антигуа и Барбуда, Багамские о-ва, Бангладеш, Барбадос, Белиз, Ботсвана, Великобритания, Гана, Гренада, Доминика, Западное Самоа, Индия, Канада, Лесото, Малави, Маршалловы о-ва, Монголия, Непал, Нигерия, Палау, Папуа–Новая Гвинея, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Соломоновы о-ва, США, Танзания, Тринидад и Тобаго, Тувалу
«Единый переходящий голос» (2)	Иордания, Вануату
Блоковая (5)	Фиджи, Кувейт, Маврикий, Таиланд, Филиппины
Партийно-блоковая (1)	Джибути
Пропорциональная списочная (51)	Австрия, Аргентина, Бельгия, Бенин, Болгария, Бразилия, Буркина-Фасо, Гайана, Гвинея-Бисау, Гондурас, Греция, Дания, Доминиканская Республика, Израиль, Исландия, Испания, Кабо-Верде, Кипр, Колумбия, Коста-Рика, Латвия, Либерия, Лихтенштейн, Мадагаскар, Мозамбик, Намибия, Нидерланды, Никарагуа, Норвегия, Панама, Парагвай, Польша, Португалия, Румыния, Сальвадор, Сан-Марино, Сан-Томе и Принсипи, Словакия, Словения, Суринам, Сьерра-Леоне, Турция, Уругвай, Финляндия, Чехия, Чили, Швеция, Шри-Ланка, Эстония, ЮАР, Ямайка
Панашаж (2)	Люксембург, Швейцария
«Единый переходящий голос» (2)	Ирландия, Мальта
Смешанная связанная: пропорциональная + мажоритарная (1)	Венгрия
Смешанная связанная: пропорциональная + простого большинства (6)	Боливия, Венесуэла, Германия, Италия, Мексика, Новая Зеландия
Смешанная несвязанная: пропорциональная + мажоритарная (3)	Албания, Грузия, Литва
Смешанная несвязанная: пропорциональная + простого большинства (8)	Армения, Гватемала, Корея (Южн.), Россия, Сейшельские о-ва, Украина, Хорватия, Япония
Смешанная несвязанная: пропорциональная + «единый	Тайвань

рованного голосования закон был принят. Лишь по окончании эксперимента его участникам (жертвам?) сказали, что такой акт никогда не обсуждался в Конгрессе и был чистой выдумкой ученых. Часто поведение людей на референдумах определяется тем, что они привыкли доверять той или иной партии или отдельному политику. Этим охотно пользуются лидеры, претендующие на харизму. Во Франции при де Голле референдумы проводились чуть ли не каждый год, и итоги их были всегда благоприятными для президента. Исключение составил апрельский плебисцит 1969 г., после которого де Голль ушел в отставку.

* * *

Выборы представляют собой политический институт, выполняющий в условиях либеральной демократии три функции: передачу власти, политическую мобилизацию масс и легитимацию существующих режимов. Избирательная система важна ровно постольку, поскольку она определяет базовые правила игры при реализации этих функций. Мы видели, что она существенно влияет на итоги выборов. Но — и это важно подчеркнуть — нет избирательной системы, которая оказывала бы на них определяющее воздействие. С одной стороны, итоги выборов прямо зависят от действий участвующих в них кандидатов и партий. С другой стороны, не менее важной (а с точки зрения большинства теорий демократии, главной) фигурой электорального процесса является сам избиратель. О поведении избирателей речь пойдет в следующей главе.

Глава VIII

ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ПОВЕДЕНИЕ

Электоральная политика — это общее понятие, отображающее всю совокупность взаимодействий между партиями (кандидатами) и избирателями, обусловленных имеющимися политическими институтами. О партиях и одном из важнейших институтов — избирательных системах — сказано уже достаточно. Поведение избирателей, или **электоральное поведение**, во многом обусловлено особенностями партийной и институциональной организации, но в то же время оно имеет собственные характеристики, с анализа которых и начнется эта глава. Кроме того, будет обсужден комплекс более широких вопросов, связанных с электоральной политикой в целом и с влиянием некоторых политических институтов на поведение избирателей.

Теории экспрессивного поведения избирателей

В своем большинстве теории демократии приписывают выборам решающую роль в функционировании представительных институтов. И действительно, выше уже отмечалось, что только выборы позволяют политическому сообществу граждан — народу — выразить свою волю в императивной форме. Тем самым более или менее явно предполагается, что, во-первых, у народа такая воля есть, а во-вторых, что в ее основе лежит ясное понимание собственных интересов и сложных политических проблем, выносимых в ходе избирательной кампании на суд публики. Такие выдающиеся теоретики демократии, как Джон Локк и Алексис де Токвиль, не обсуждали самой возможности того, что это предположение может и не соответствовать действительности. Впрочем, до конца XIX в., когда в большинстве стран участие в выборах было привилегией узкого слоя элиты, а современные партии еще не сложились, вопрос о мотивах выборов был не очень актуальным. Да и ответить на него можно было лишь умозрительно: ведь социологические методы мас-

совых опросов еще не были разработаны. Одним из главных аспектов «бихевиористской революции» в политической науке стало применение этих методов к изучению электорального поведения. Первые эмпирические исследования принесли результаты, во многом обескуражившие теоретиков демократии, но в то же время обогатившие наши знания о ней, а, стало быть, в конечном счете, внесшие свой вклад в развитие общей политической теории. Однако главным итогом этих исследований стало формирование двух более частных теорий, ныне известных как классические теории электорального поведения — социологическая и социально-психологическая. Следует заметить, что эти названия — более или менее условны и употребляются просто по традиции (которой, впрочем, придерживаются не все исследователи электорального поведения).

Социологическая теория приписывает решающую роль в определении мотивов голосования социальной принадлежности индивида. Предпосылки для развития этой теории были заложены еще в первой половине XX в., когда единственным видом эмпирических данных, доступных исследователям, были полученные в ходе всеобщих переписей сведения о социальном составе населения округов. Сопоставляя эти сведения с опубликованными результатами выборов, пионеры электоральных исследований делали выводы о связи тех или иных социальных характеристик с итогами голосований. Однако эти выводы носили приблизительный характер, ибо ученые все же оставались в неведении по поводу того, кто именно голосует за ту или иную партию. Поэтому честь прорыва в области электоральных исследований принадлежит группе социологов, работавших в составе Группы прикладных социальных исследований Колумбийского университета под руководством Пола Лазарсфелда и Бернарда Берелсона. Объектом исследований послужили выборы в США на протяжении 40-х гг., а основным методом — социологический опрос.

Один из основных выводов был сформулирован учеными следующим образом: «Согласно нашим данным, некоторые требования, обычно рассматриваемые в качестве условий для успешного функционирования демократии, не соответствуют поведению «средних» граждан... Многие из них голосуют без реальной вовлеченности в выборы... Граждане не очень информированы о деталях кампании... В каком бы то ни было строгом или узком смысле граждане не явля-

ются очень рациональными». Как выяснили ученые «колумбийской группы», избиратели мало знали о политике, не интересовались ею и не обладали сколько-нибудь последовательными взглядами, которые позволили бы им сформулировать свою позицию по тому или иному вопросу. Но почему же они голосовали так, а не иначе? «Социологический» ответ на этот критически важный вопрос состоит в том, что мотивы голосования коренятся «либо в первичных группах, либо в их кластерах («пучках» — Г. Г.) в рамках социальных слоев». Иными словами, люди голосуют так, как голосует их ближайшее социальное окружение, а оно, в свою очередь, воплощает в себе характеристики более широких социальных групп. Если все твои друзья рабочие и сам ты рабочий, то и проголосуешь за рабочую партию.

Собственно говоря, именно социальный класс и оказался той группой, которая, как считалось в ранних версиях социологической теории, оказывала наиболее сильное воздействие на поведение избирателей. Особенно отчетливо это показали некоторые исследования, проведенные по методике Лазарсфелда и Берелсона в западноевропейских странах. Так, выяснилось, что именно классовая принадлежность лежит в основе партийных симпатий большинства избирателей Великобритании. Есть ли другие социальные параметры, обуславливающие выбор при голосовании? Продолжавшиеся несколько десятилетий сравнительные исследования электорального поведения позволили ответить на этот вопрос с достаточной ясностью. Оказалось, что охотнее всего люди голосуют за партии, идентифицируемые с собственной классовой принадлежностью, вероисповеданием или этническим самосознанием. Идентификация с классом как фактор электорального поведения наблюдается практически повсеместно. В большинстве стран этот фактор — самый сильный. Однако там, где религиозная и/или этническая принадлежность оказывают воздействие на электоральное поведение (а это касается далеко не всех стран), их эффект может быть сильнее. Примером могут служить Бельгия, Канада и Швейцария, на материале которых Аренд Лейпхарт и обосновал данный вывод. Количественный показатель, позволяющий оценить относительный вес отдельных факторов электорального поведения, называется **индекс партийно-групповых связей** (*party-group alignment index*). Проиллюстрируем методику его вычисления на примере «классового голосования» в Швеции (1964).

Население страны делится на две большие группы по признаку принадлежности главы семейства к рабочему или среднему классу. При анализе итогов выборов оказывалось, что за социал-демократов и коммунистов голосовало 84 % рабочих и 32 % представителей других классов. Разница — 52 — это и есть индекс партийно-групповых связей. Результаты подобных вычислений по целому ряду стран, полученные Дж. Бингхамом Пауэллом мл., представлены в табл. 19. Важный вклад в теоретическое обоснование данной модели поведения избирателей внесла теория Сеймура Мартина Липсета и Стейна Роккана, о которой подробно говорилось в гл. 6.

Хотя социологическая теория поведения избирателей и сыграла важную роль в развитии электоральных исследований, область ее применения не универсальна. Самый очевидный ее недостаток состоит в том, что, как явствует из табл. 19, во многих случаях она просто-напросто не объясняет поведение большинства избирателей: суммарные индексы партийно-групповых связей не достигают 50 % в таких разных странах, как Австралия, Венесуэла, Дания, Индия, Ирландия, Канада, Коста-Рика, Новая Зеландия, Уругвай, Филиппины, Ямайка и Япония. Парадоксально, но даже на родине социологической теории — в США — ее объяснительная сила не очень велика. Кроме того, здравый смысл готов допустить, что классовая принадлежность диктует избирателю позицию по таким вопросам, как социальные расходы государства или трудовые договоры, но ведь есть и вопросы, классовая позиция по которым просто невозможна.

Эти очевидные недостатки вызвали к жизни вторую классическую теорию электорального поведения, **социально-психологическую**. В книге под названием «Американский избиратель» авторы этой теории, члены исследовательского коллектива Мичиганского университета во главе с Энгюсом Кэмпбеллом, сформулировали ее основную посылку следующим образом: «...партийный выбор, который делает индивидуальный избиратель, непосредственно зависит от силы и направления элементов, составляющих поле психологических сил, причем эти элементы мы интерпретируем как установки по поводу воспринимаемых (избирателем — *Г. Г.*) объектов национальной политики». Заключительная часть этой замысловатой фразы играет ключевую роль. Дело в том, что под «объектами национальной политики» подразумеваются партии, а потому и саму теорию часто называют «теорией партийной идентификации». С

Таблица 19

Индексы партийно-групповых связей (ПГС) в отдельных странах (усредненные результаты выборов 60-х гг.)

Ñòðǎ à	È í ãǎñ Ĩ ÃÑ â çǎèñèì î ñòè î ò ãèýí èý ô ãèð ð ĩ â	
	èèǎñ ã ã	ðǎèèǎì ǵ í ã è/èèè ýð è-ǎñè ã
À ãñòðǎèý	33	16
À ãñòðèý	36	49
Á ãèùǎèý	24	50
Ã ãèèèí áðèòǎ èý	38	13
Ã ã ãñóýèà	8	13
Äǎ èý	47	0
È í ãèý	13	9
È ðèǎ ãèý	21	5
È òàèèý	17	40
K ǎ ãǎà	6	28
K î ñòà-ðèèà	0	0
Í èǎðèǎ ãù	17	64
Í î ãèý çǎèǎ ãèý	42	0
Í î ðǎǎèý	40	17
Ñø À	18	20
Óòóǎǎè	0	0
Ôèèèè ĩ èí ù	4	20
Ôèí èýí ãèý	55	0
Ôðǎ òèý	20	34
Ôðǎ	20	36
× èèè	24	26
ø ãǎèòǎèý	22	45
ø ãǎèèý	46	23
ßì ãèèà	18	0
ß ĩ ĩ èý	24	

Примечание. За 0 приняты пренебрежительно малые величины индекса ПГС.

точки зрения этой теории, люди приходят на избирательные участки, ибо испытывают сильную психологическую нужду выразить свою симпатию к той или иной партии. Разумеется, эта симпатия не сваливается на индивида с неба и не сродни любви с первого взгляда. Нормы электорального поведения воспринимаются в ходе политической социализации, как правило — на самых ранних ее этапах. Поэтому человек часто голосует за ту же самую партию, за которую голосовали его отец, дед и даже более отдаленные предки. Таким образом, партии рассматриваются не просто как «деловые партнеры», которым можно оказать или не оказать доверие на выборах. «Выбор» партии выступает как важная индивидуальная ценность, против которой человек не пойдет даже в том случае, когда этого требуют его интересы. Проведенные в США социологические исследования показали, что избиратели нередко приписывают собственные предпочтения «избранным» ими партиям и совершенно не заботятся о том, соответствуют ли их представления реальности.

Как и социологическая, социально-психологическая модель была сразу же экспортирована из Америки в Западную Европу. Сравнивая поведение избирателей в США и во Франции, Филипп Конверс и Жорж Дюпо обнаружили, что механизмы выбора при голосовании были в целом сходными. Они поддавались описанию в рамках социально-психологической теории. Исследования такого рода были проведены в Швеции, Италии, Австралии, Японии, Германии, Нидерландах и в ряде других зрелых демократий. И хотя ни в одной стране «партийная идентификация» не оказалась настолько важным фактором электорального поведения, как в США, ее роль оказалась ощутимой повсеместно, так что не удивительно, что само понятие заняло центральное место в современных электоральных исследованиях. Основное преимущество социально-психологического подхода по сравнению с психологическим заключается в том, что «партийная идентификация» может рассматриваться как непосредственный мотив голосования за ту или иную партию, в то время как влияние социальной принадлежности сказывается лишь косвенно. Более того, можно предполагать, что именно партийная идентификация — то звено, которого не доставало в социологических объяснениях электорального поведения.

В сущности, две теории легко совместимы друг с другом, и попытки их синтеза предпринимались неоднократно. Такова, напри-

мер, разработанная Дэвидом Батлером и Дональдом Стоуксом теория «партийного образа себя», примененная к изучению поведения британских избирателей. Основу для синтеза составляет то, что обе классические теории электорального поведения можно охарактеризовать как **экспрессивные**. Это значит, что, собираясь на избирательный участок, гражданин вовсе не стремится извлечь из своего поступка какую-то поддающуюся конкретному счету материальную выгоду. Выгода носит психологический характер. Выражая свою симпатию той или иной партии, человек удовлетворяет собственную потребность в выражении солидарности с ней. Это приносит ему душевный комфорт. Кроме того, «правильное» голосование повышает его самооценку и поощряется непосредственной социальной средой, в которой он существует. Надо заметить, что в первоначальных версиях экспрессивных теорий поведения избирателей отсутствовало представление о том, каким именно образом среда осуществляет свое давление на индивида. Это делало высказанные выше тезисы несколько умозрительными. Однако сегодня имеется довольно хорошо развитая **теория «социальных сетей»**, согласно которой любой индивид включен в разветвленную сеть личных взаимоотношений, во многом определяющую его действия. Чем выше «плотность» сети, к которой принадлежит индивид, тем более предсказуемо его поведение. Основное достоинство «сетевых подходов» в применении к электоральным исследованиям состоит в том, что «плотность» сетей поддается измерению. Таким образом, открывается новое — и весьма перспективное — направление социологического анализа электоральной политики.

Как и не менее амбициозная теория «гражданской культуры», о которой шла речь в гл. 4, классические теории электорального поведения критиковались по многим основаниям. Прежде всего, некоторые ученые усомнились в основательности методов, использованных группами Лазарсфелда — Берелсона и Кэмпбелла, и предложили применять значительно более сложные способы статистического анализа данных. Как будто, полученные результаты свидетельствуют о том, что «классики» недооценили уровни политической информированности и заинтересованности избирателей, а значит — одна из основных посылок сформулированных ими теорий неверна. Но до окончательной ясности по этому вопросу далеко. Есть теория, не ставящая под сомнение достоверность полученных «классиками»

результатов, но оспаривающая их традиционную интерпретацию. Со времен Лазарсфелда повелось считать, что непоследовательность мышления — индикатор политической безграмотности, признак отсутствия ясных идеологических предпочтений. Если, скажем, индивид выступает за активную внешнюю политику, как демократ, и в то же время за снижение налогов, как республиканец, то это значит, что в его голове царит неразбериха (которую, напомним, и наблюдали «классики» у большинства американских избирателей). Сторонники альтернативной теории, которую называют «теорией схем», — такие как Дональд Киндер и Роберт Ласкин — утверждают, что такая непоследовательность только естественна. С их точки зрения, идеология существует в голове индивида в ином виде, чем на страницах партийных документов. Это — не целостная система представлений, каждый элемент которой находится в логическом единстве с остальными, а своего рода иерархия, на вершине которой находятся самые важные для данного индивида комплексы проблем, «схемы». Есть внешнеполитическая схема, схема экономической политики, расовая схема и т. д. Каждая из «схем» внутренне последовательна и дает избирателю возможность сделать вполне компетентный выбор, отвлекаясь от тех элементов партийной программы, которые ему просто неинтересны. Теория «схем», безусловно, представляет собой важный шаг в развитии электоральных исследований, но до ее полного эмпирического подтверждения еще далеко.

Далее, некоторые западноевропейские ученые утверждают, что классические теории поведения избирателей, разработанные в США, несут на себе слишком явную печать национальной ограниченности. Даже последователи «классиков» всегда признавали, что уровни политической информированности и заинтересованности европейцев выше, чем в США. Более того, по мнению критиков этих теорий, разрыв настолько велик, что об общих закономерностях поведения говорить не приходится. Например, Ханс-Дитер Клингеманн показал, что «идеологическая искушенность» избирателей Италии вдвое превосходит аналогичный показатель в Америке; весьма искушенными оказались избиратели в Германии, Нидерландах и в ряде других стран. Значит ли это, что американцы, как элегантно выражает свою мысль Клингеманн, менее «познавательны продвинуты», чем европейцы? Возможно, нет. Но тогда следует признать,

что сама «политическая искушенность» — это феномен, не обладающий жестко установленными характеристиками, общими для всех зрелых демократий. Ее изучение требует учета политических контекстов отдельных стран. А это, в сущности, ведет к заключению, что классические теории электорального поведения страдают национальной ограниченностью, неприемлемой в сравнительных исследованиях.

Однако главная проблема с применением классических теорий поведения избирателей к современным политическим процессам состоит в другом. Похоже, что эти теории просто устарели. В самой Америке уже в 60-х гг. начало наблюдаться заметное оживление интереса граждан к политике. Исследования, проводившиеся по методике, в основном аналогичной использованной Кэмпбеллом и коллегами, свидетельствовали об этом довольно красноречиво. Ныне, когда в нашем распоряжении находятся однотипные данные об электоральном поведении, которые собирались десятилетиями, можно с достаточной степенью уверенности утверждать, что многие выводы «классиков» были обусловлены застойной атмосферой всеобщего благодушия, царившей в послевоенной Америке. Политикой не интересовались просто потому, что она не была «интересной». Когда в обществе начинаются серьезные политические конфликты, действительно затрагивающие жизненные условия или перспективы миллионов людей, уровни «политической искушенности» взлетают вверх. Вероятно, это объясняет повышенную долю идеологически мыслящих избирателей в Италии, в истории которой 70-е гг., когда Клингеманн проводил свои опросы, были отнюдь не идиллическим периодом. Но и во многих других странах, включая США, люди все чаще голосовали, демонстрируя уровень сознательности (рациональности), который во времена Лазарсфелда казался недостижимым. Как заметил один ученый, «избиратели начали решать».

Параллельно с этим происходило падение роли класса и партийной идентификации как факторов электорального поведения. Многочисленные эмпирические исследования не отрицают, что социальная принадлежность остается одним из важнейших «ключей» к поведению избирателей, но со всей убедительностью показывают, что это положение вещей уходит в прошлое. Например, в Германии индекс классовых партийно-групповых связей упал с 40 % в конце

50-х гг. до 10 % в конце 80-х. Сходные тенденции имеются и в тех странах, где классовое голосование было когда-то преобладающей моделью (Великобритания, Нидерланды и Швеция), и в тех, где оно никогда не доминировало (Франция). Что касается США, то там сравнительно важная роль социальной принадлежности как фактора голосования, которую наблюдал Лазарсфелд, ушла в прошлое вместе с эрой Ф. Д. Рузвельта, т. е. полстолетия назад. Разумеется, упадок классового голосования — неоднозначное явление, и многие ученые ставят под сомнение достоверность сильных выводов по этому поводу. Действительно, индекс ПГС построен на простом различии между рабочими и средним классом. Возможно, утверждают некоторые ученые, что в современном мире различие между этими категориями стерлось. Но на место старых различий между социальными слоями приходят новые, которые по-прежнему служат основным фактором выбора при голосовании. Сегодня для анализа электорального поведения порой применяются очень сложные модели социальной структуры (или, как иногда говорят, социальной стратификации), включающие в поле зрения такие аспекты, как наличие или отсутствие в распоряжении индивида недвижимости и другой дорогостоящей собственности, отношения власти на рабочем месте, занятость на высокотехнологичных производствах и прочее. Однако и эти модели, как показали Ричард Роуз и Ян Макаллистер, обладают довольно скромной объяснительной силой.

Если социальная принадлежность была одним из краеугольных камней социологической теории поведения избирателей, то в качестве другого выступала религия. Однако данные по большинству западноевропейских стран свидетельствуют о том, что и ее значение сокращается вместе с упадком самой религиозности. В католических странах доля индивидов, посещающих церковь раз в неделю и чаще, сократилась за последние пятьдесят лет более чем вдвое. Сходные тенденции наблюдаются и в протестантских странах, где, впрочем, количество верующих всегда было меньше. Участие церквей в политике идет на убыль. Два-три десятка лет назад немецкий или голландский священник за несколько дней до выборов обращался к своей пастве с напоминанием о том, какое голосование угодно Богу. Сегодня подобное поведение духовного лица вызвало бы нарекания. Отмирание религиозных аспектов политики — ее **секуляризация** — отмечается и на католическом юге Европы, например в Италии, где

совсем недавно церковь была одним из важнейших участников электорального процесса. Правда, эти западноевропейские тенденции не наблюдаются в США. Напротив, там в последние десятилетия возросло политическое значение так называемого фундаментализма — религиозного движения, охватывающего членов различных христианских церквей и сект, которых сближает крайний догматизм в интерпретации Библии и стремление к ревностному соблюдению религиозных норм и запретов. Используя современные средства массовой коммуникации (прежде всего телевидение), фундаменталисты сумели мобилизовать значительную массу сторонников и стать одной из заметных составляющих успеха Республиканской партии. Исламский фундаментализм играет важную роль в электоральной политике некоторых новых демократий. Следует, однако, еще раз подчеркнуть, что в подавляющем большинстве зрелых демократий значение религиозного фактора в политике падает, а вместе с ним отмирает и «религиозное голосование».

Наконец, повсеместно — но в особенности в США — на протяжении последних десятилетий наблюдалось ослабление «партийных идентификаций». Социологические исследования, проводившиеся в Америке в 1952–1964 гг., показывали, что примерно 75 % избирателей идентифицировали себя с той или иной из двух крупнейших партий. К 1972 г. этот показатель упал до 64 % и с тех пор оставался стабильным. Одновременно ослабление партийных идентификаций наблюдалось в Западной Европе. Так, в Великобритании доля твердых приверженцев партий сократилась с конца 60-х до начала 70-х гг. вдвое; в Германии ослабление связей между партиями и избирателями наметилось в 80-х гг. Широкое сравнительное исследование, проведенное под руководством Расселла Дальтона во Франции, Нидерландах, Италии, скандинавских странах и Австралии, позволило говорить об «упадке партийности избирателей» как об универсальной тенденции. В качестве основной причины этого феномена обычно указывают на упадок — или по меньшей мере трансформацию — самих партий. Правда, и здесь следует сделать оговорку. Если сам «упадок партийности» наблюдается вполне наглядно (хотя в США есть ученые, по сей день отказывающиеся в него верить и объясняющие все несовершенством социологических методов), то по поводу интерпретации этих наблюдений идет немало споров. Существует позиция, согласно которой «партийная иден-

тификация» — это не стабильное состояние, а циклический процесс, в котором чередуются нисходящие фазы «отделения от партий» (dealignment) и восходящие — «воссоединения с партиями» (realignment). С этой точки зрения, возможно, что в 70-х гг. в большинстве зрелых демократий имела место нисходящая фаза, которая неизбежно должна смениться восстановлением «партийных идентификаций» у большинства избирателей. В пользу этой теории свидетельствует то, что в Соединенных Штатах подобные волны наблюдались уже неоднократно. Но верно и то, что нынешняя нисходящая фаза слишком затянулась.

Таким образом, классические теории поведения избирателей очень хорошо вписываются в реалии современного мира. Это не означает, что их время прошло. Они остаются важными уже постольку, поскольку именно им соответствует поведение значительных масс избирателей в зрелых демократиях. Но потребность в альтернативных теориях нарастает. Здесь уместно упомянуть еще одно обстоятельство. Электоральные исследования — чрезвычайно дорогостоящие. Проведение массовых опросов избирателей давно уже стало колоссальной индустрией, охватывающей тысячи людей и миллионы долларов. Ясно, что ресурсы «вбрасываются» в эту индустрию по простой причине: инвесторы ожидают, что ученые ответят на весьма актуальный для любого политика и бизнесмена вопрос — кто победит на выборах? Но именно этот вопрос классические теории поведения избирателей оставляют без ответа. Как социальный статус, так и партийная идентификация стабильны. Если бы они были единственными детерминантами выбора, который делает избиратель, то такими же стабильными были бы и итоги выборов. И действительно, именно на основе классических теорий было разработано понятие «нормального голосования» как минимального количества голосов, на которое может рассчитывать та или иная партия. Но исход выборов решают те избиратели, голосование которых доводит полученную партией долю голосов до необходимого для победы, а вовсе не до минимального уровня. О них классические теории говорят очень немного. С точки зрения обеих, это наименее информированные и заинтересованные граждане, поведение которых — продукт случайных и поэтому непредсказуемых влияний. Таким образом, предсказательная сила классических теорий не очень велика. Поэтому только естественно, что на протяжении

последних десятилетий активно развивались неклассические теории, о которых пойдет речь в следующем разделе.

Теории рационального поведения избирателей

Основоположником данной группы теорий поведения избирателей считается Энтони Даунс, который в 1957 г. опубликовал книгу под названием «Экономическая теория демократии». Как явствует уже из названия, это был теоретический труд, и некоторые из положений Даунса в гораздо большей степени соотносятся с традиционной политической философией, чем с современными ему выводами ученых-эмпириков. Действительно, избиратель у Даунса — это рационально мыслящий индивид, делающий свой политический выбор вовсе не под давлением среды, а вполне сознательно, повинаясь только собственным интересам. Следя за избирательной кампанией, избиратель оценивает, во-первых, достижения, а во-вторых, программные позиции конкурирующих партий с точки зрения тех выгод, которые ему лично принесет победа той или иной из них. При этом избиратель способен определить, насколько один из возможных исходов голосования выгоднее, чем другой, т. е., по определению Даунса, вычислить «дифференциал выборов». Этот-то дифференциал и ложится в основу выбора при голосовании, которое приобретает, таким образом, не экспрессивный, а **инструментальный** характер. В общем, как пишут Джеймс Энелоу и Мельвин Хинич, «эта теория допускает, что избиратель сознает собственные интересы, оценивает соперничающих кандидатов на основании того, кто из них лучше послужит этим интересам, и голосует за заслужившего наивысшую оценку кандидата». На первый взгляд позиция Даунса возвращает нас к оптимистическому образу информированного и заинтересованного избирателя, характерному для некоторых теорий демократии, но, казалось бы, окончательно похороненному классическими теориями электорального поведения. Но не все так просто.

Даунс излагает свои представления о поведении избирателей в рамках теории рационального выбора. Согласно этой теории, важнейшим критерием рациональности является такое соответствие между целями и средствами, при котором максимальный результат достигается ценой минимальных затрат. Между тем вычисление

«дифференциала выборов» может быть довольно трудоемким делом. В идеале оно требует сбора огромного количества информации по поводу того, какую именно политику в той или иной сфере будут проводить партии после прихода к власти. Вся информация должна быть проанализирована, взвешена и соотнесена с интересами данного индивида. И это притом, что один голос, за кого бы он ни был подан, редко оказывает серьезное воздействие на окончательные итоги выборов. Овчинка может просто не стоить выделки. Значит ли это, что рациональное голосование невозможно? Нет, отвечает Даунс, ибо в распоряжении избирателя находится превосходное средство сократить затраты, связанные со сбором и обработкой информации, но при этом сделать вполне рациональный выбор. Такое средство — идеология. Под идеологией Даунс понимал имеющееся в голове у каждого избирателя (а стало быть, не требующее дополнительных затрат на разработку) представление о наилучшем устройстве общества. Для того чтобы сделать рациональный выбор при голосовании, не нужно днями и ночами изучать партийные программы в поисках ответа на тот или иной вопрос. Достаточно, получив некое самое общее представление о предвыборной платформе партии, соотнести его с личными идеологическими убеждениями. «Дифференциал выборов» становится положительным, если партийная платформа и личная идеология более или менее совпадают по содержанию.

Естественно, теорию Даунса можно отвергать как недостаточно реалистическую на том основании, что, как показали классики электоральных исследований, число «идеологов» среди избирателей сравнительно невелико. Такая позиция действительно представлена в литературе. Но необходимо учитывать, что в классических теориях «идеологами» считались индивиды, которые не только легко ориентировались в широком круге политических вопросов, но и придерживались по всем этим вопросам идеологически последовательных позиций. Думается, именно такие индивиды мало соответствуют даунсовскому критерию рациональности, ибо если вся их политическая активность сводится к периодическим появлениям на избирательном участке, то объем накопленных политических знаний надо признать неадекватным масштабу и эффективности их практического применения. Для самого Даунса обладать идеологией — значит иметь некое самое общее представление о том, что в политичес-

ком мире хорошо, а что — плохо, какова должна быть система распределения общественных благ, и кто должен править. Это вовсе не предполагает ни глубины, ни последовательности идеологических взглядов. Сравнивая политический рынок с супермаркетом (а такая аналогия была очень близка Даунсу), можно сказать, что идеология — это фирменный ярлык. Увидев его на товаре, который на первый взгляд не отличается от десятка других, избиратель уже знает, на какое качество он может рассчитывать. Основными ярлыками, применяемыми на современных политических рынках, являются «правая» и «левая» идеологии. При таком уточнении теория Даунса может оцениваться как вполне реалистическая. Но чтобы обосновать такую оценку, нужно доказать, что избиратели способны распознавать ярлыки, т. е. что они различают «правых» и «левых» и что это различие влияет на выбор при голосовании. Этим вопросам был посвящен целый ряд эмпирических исследований электорального поведения.

Прежде всего, надо было установить, действительно ли избиратели приписывают себе идеологические предпочтения. Стандартный способ получить ответ на этот вопрос — предложить респондентам отметить свое положение на шкале с предельными значениями «крайне правый» и «крайне левый». Выяснилось, что граждане зрелых демократий в большинстве своем справляются с этой задачей. Но, может быть, респонденты расставляли свои предпочтения, только чтобы удовлетворить любопытство социологов, не вкладывая в свой выбор никакого реального содержания? Оказалось, что это не так, ибо выбранное респондентами размещение на «лево-правой шкале» в достаточно большой степени соответствовало их позициям по политически значимым вопросам. Более того, исследователи применили еще одну меру контроля: попросили каждого из респондентов разместить на той же шкале основные партии. Оказалось, что и с этой задачей избиратели справляются вполне удовлетворительно. Таким образом, идеология действительно может выполнять приписанную ей Даунсом функцию устройства, сокращающего связанные со сбором информации трудовые затраты.

Каким образом это происходит в условиях многопартийной системы? Один из вариантов ответа на этот вопрос, прямо вытекающий из положений самого Даунса, состоит в том, что, подобно происходящему в описанных выше социологических исследованиях,

идеология дает в распоряжение избирателя шкалу, на которой он размещает свои собственные предпочтения и предпочтения партий. Вычисление «дифференциала выборов» сводится к тому, что избиратель устанавливает, насколько близки его собственные позиции к позициям каждой из партий, и выбирает из их числа самую близкую. Таким образом, согласно «теории близости» (*proximity theory*), и осуществляется выбор при голосовании. Согласно другой теории, разработанной группой ученых при ведущем участии Джорджа Рабиновица, шкала идеологических предпочтений не играет такой решающей роли. Политические предпочтения по каждому отдельному вопросу носят характер простых альтернатив — например высокие налоги или низкие налоги — и избиратель, раз идентифицировав себя как «правого», уже не вдается в детальное выяснение того, на сколько именно процентов обещает снизить налоги та или иная правая партия. «Направление» голосования уже установлено, и теперь важно только понять, выбор какой партии позволит шагнуть именно в этом направлении. Согласно теории Рабиновица и коллег (которую называют «теорией направлений», *directional theory*), основание для ответа на этот вопрос дает интенсивность, с которой та или иная партия отстаивает предпочтительную для избирателя позицию. Можно сказать, что сегодня проверка теорий «близости» и «направлений» стала одним из главных течений в электоральных исследованиях. Полученные результаты пока не позволяют судить о том, какая из них ближе к истине.

Разумеется, из способности идеологии играть роль устройства, сокращающего затраты на приобретение информации, вовсе не вытекает, что она действительно выполняет эту роль. Правда ли то, что идеологически мотивированные позиции партий по отдельным проблемам влияют на поведение избирателей, порождая так называемое **проблемное голосование** (*issue voting*)? В начале 60-х гг. Кэмпбелл и соавторы показали, что объем «проблемного голосования» в США был очень невелик. Однако уже в вышедшей в 1976 г. книге под красноречивым названием «Меняющийся американский избиратель» были приведены данные, свидетельствующие о гораздо большей склонности избирателей принимать во внимание позиции партий по отдельным вопросам. Сходные результаты были получены и в ряде западноевропейских стран. Более того, анализируя результаты эмпирического исследования электорального поведения в семи

зрелых демократиях, Марк Франклин пришел к выводу, что «если бы все проблемы, важные для избирателей, были должным образом измерены и каждой приписан свой вес, то рост проблемного голосования более или менее полно компенсировал бы упадок политических расколов». Это — очень серьезный тезис, по сути дела, представляющий теорию рационального поведения избирателей как идущую на смену классическим теориям, которые отстают в прошлое вместе с адекватной им политической реальностью. К сожалению, «измерить» и «взвесить» отдельные проблемы не так-то просто ввиду их крайнего разнообразия, особенно в сравнительной перспективе.

Другое важное направление современных электоральных исследований, сохраняя верность главным из сформулированных Даунсом принципов, не придает идеологическим предпочтениям избирателей такой решающей роли. Основным фактором становится то, насколько успешно, с точки зрения избирателя, действующее правительство справляется со своими обязанностями. Собственно говоря, и сам Даунс, как мы видели, приписывал избирателю способность учитывать этот фактор при вычислении «дифференциала выборов». Но в первоначальной версии теории рационального поведения избирателей такие соображения оставались вторичными. Как писал сам Даунс, «оценка деятельности правительства включается в решение избирателя, если он полагает, что обе партии имеют одинаковые платформы». Сначала — идеология. Такой подход уже давно вызывал возражения у многих ученых, вполне разделявших мнение о рациональности избирателей. Вот что писал, например, в 1966 г. В. О. Кей: «Избиратели могут отвергнуть то, что они знают, или принять то, что они знают. Вряд ли многих из них привлекут обещания неизведанного... Основные потоки меняющих свои предпочтения избирателей наглядно отражают важную и, возможно, главную роль электората — оценивать прошлые события, прошлые успехи и прошлые действия. Электорат судит ретроспективно; он определяет задачи на будущее ровно в той мере, в какой он одобряет или не одобряет прошлые события».

И действительно, не разумнее ли судить по делам, чем по обещаниям? Если мы склонны к положительному ответу на этот вопрос, то остается лишь выяснить, какие именно дела правительства привлекают особое внимание избирателей. Как заметил Моррис Фио-

рина, «обычно граждане располагают лишь одним видом сравнительно «твердых» данных: они знают, как им жилось при нынешней администрации. Им не надо знать в деталях экономическую или внешнюю политику действующей администрации, чтобы судить о результатах этой политики». Иными словами, существует прямая связь между положением в экономике и результатами выборов. Это не означает, что люди смыслят в экономике больше, чем в политике. Просто при голосовании избиратель исходит из правдоподобного допущения, что именно действующее правительство несет ответственность за состояние народного хозяйства. Если жилось хорошо — голосуй за стоящую у власти партию, если нет — за оппозицию. Таким образом, у Фиорины состояние экономики оказывается таким же средством сокращения трудозатрат, связанных с приобретением информации, каким у Даунса была идеология. Разумеется, можно возразить, что далеко не всегда справедливо возлагать на правительство ответственность за провалы, в которых могут быть повинны общемировые или долгосрочные экономические тенденции. Но, с одной стороны, трудно ждать справедливости от решений, принимаемых по принципу экономии усилий. С другой стороны, как остроумно замечает Бенджамин Пэйдж, «даже если великая депрессия и медленное восстановление не были виной Гувера... возможно, что следовало наказать его для усиления стимулов к поддержанию благосостояния в будущем... Ошибочная снисходительность оставила бы избирателей беззащитными перед лицом ложных и мошеннических объяснений; но ошибочная жестокость только побудила бы политиков вкладывать больше энергии и воображения в решение проблем».

Эмпирическая проверка основного положения данной теории не составляет большого труда, поскольку в распоряжении исследователей имеются все три вида необходимых для этого данных: экономическая статистика, результаты выборов и сведения, полученные в ходе массовых опросов. Начиная с 70-х гг. вышли десятки книг и статей, так или иначе затрагивавших взаимодействие экономической политики и электорального поведения в разных странах мира, и сегодня можно считать доказанным, что связь между ними существует. По поводу интенсивности и природы этой связи продолжают споры. Во-первых, не до конца ясно, основывается ли выбор при голосовании на оценке избирателями собственного экономи-

ческого положения («эгоцентрическое голосование») или результатов работы народного хозяйства в целом («социотропное голосование»). Данные по США и Западной Европе вроде бы свидетельствуют в пользу второй модели. Во-вторых, некоторые ученые продолжают сомневаться в том, что ретроспективная оценка деятельности правительства полностью вытесняет ожидания в качестве мотива поведения избирателей, признавая, таким образом, возможность «перспективного голосования». Однако результаты исследований не очень согласуются с такой возможностью. Даже наоборот: выяснилось, что успешная экономическая политика делает правительство практически неуязвимым на электоральной арене даже в тех случаях, когда его дальнейшие намерения идут вопреки ожиданиям большинства избирателей. Иначе трудно было бы объяснить, почему были избраны на второй срок Р. Рейган и М. Тэтчер, избирательные платформы которых, как показали социологические исследования, вызывали скепсис у большинства избирателей.

Из всего вышесказанного неверно было бы сделать вывод о том, что теории рационального поведения избирателей безоговорочно одержали верх над классическими теориями. Ни одна из версий инструментального подхода не объясняет, например, такой важный феномен, как явка на выборы. Попробуем подойти к этому феномену с позиций теории рационального выбора, требующей взвешивать «экономические» выгоды и убытки от каждого поступка. Предположим, для участия в выборах зарегистрировано 15 миллионов избирателей. Если выборы проводятся по пропорциональной системе в рамках двухпартийности, то вероятность того, что голос кого-то из них окажется решающим, составляет одну пятнадцатимиллионную. «Экономическая» выгода от участия в голосовании столь ничтожна, что, как заметил один исследователь, она не покрывает износа ботинок по пути на избирательный участок. С этой точки зрения, **абсентеизм** (т. е. отказ от участия в выборах) — это единственно возможное рациональное поведение избирателей. Теоретики даунсовской школы извели кипы бумаги, пытаясь опровергнуть этот очевидный вывод. Наиболее остроумное объяснение дает «теория наименьших сожалений», согласно которой вероятность того, что один голос сыграет решающую роль, конечно, мала, но если это вдруг произойдет, то индивид, партия которого уступила с таким минимальным отрывом, горько об этом пожалеет. Поэтому рацио-

нальное поведение состоит в том, чтобы сходить на выборы и, затратив минимум усилий, гарантировать себя от сильного и продолжительного душевного дискомфорта. Неожиданным подтверждением этой теории стали итоги президентских выборов 2000 г. в США, когда многие избиратели-демократы во Флориде, похоже, действительно пожалели о том, что остались дома. В целом, однако, «теорию наименьших сожалений» следует признать не очень убедительной — ведь вероятность победы с перевесом в один голос остается минимальной. Видимо, нужно согласиться с Бернардом Грофманом в том, что требовать от теории рационального выбора объяснения явки на выборы просто бессмысленно: лучшее, что от нее можно ждать, — это выявление условий, при которых явка может повыситься или понизиться. Классические же теории электорального поведения объясняют явку на выборы просто и вполне правдоподобно: чтобы выразить солидарность со «своей» партией и тем самым доставить себе удовольствие, необходимо для начала явиться на избирательный участок.

Хотя данные о динамике электорального поведения действительно свидетельствуют о том, что классические теории постепенно устаревают, вряд ли найдется серьезный ученый, который взялся бы утверждать, что они совершенно устарели. В то же время теории рационального поведения избирателей более современны, но их объяснительная сила зачастую бывает скромной. Стало быть, встает вопрос о том, можно ли сочетать эти теории. На первый взгляд вряд ли: слишком уж различаются их фундаментальные послышки. Классические теории исходят из пессимистического представления об избирателе как о политически безграмотном и нелюбопытном существе, ведущую мотивацию которого составляет, образно выражаясь, стадный инстинкт. Резко противопоставляя такому подходу свой, гораздо более оптимистический взгляд на избирателя, уже упоминавшийся выше В. О. Кей однажды заметил: «Избиратели — не дураки!» И тем не менее синтез двух основных направлений в изучении электорального поведения возможен. Эта возможность возникает благодаря даунсовской идее об экономии усилий, связанных со сбором информации. Для кого-то из избирателей способы экономии — идеология или ретроспективные оценки деятельности правительства. Но можно предположить, что для других ключом к выбору при голосовании выступают социальная принадлежность или

«партийная идентификация». Таким образом, выясняется, что классические теории поведения избирателей — это частный случай теории, основанной на представлении об их рациональности. А стало быть, открывается возможность использовать всю совокупность имеющихся теорий для объяснения того или иного электорального события, в том числе и для предсказания итогов выборов.

Электоральная политика

Теории электорального поведения подходят к выборам, уделяя преимущественное внимание мотивам, которыми руководствуются избиратели. С этой точки зрения, партии оказываются довольно пассивными участниками политического процесса. Ясно, что такое его видение — довольно одностороннее. В действительности партии проявляют большую активность, пытаются мобилизовать своих сторонников и переубедить противников. Правда, классические теории поведения избирателей позволяют предположить, что результативность этих действий невелика. Ведь итоги выборов во многом предопределены социальной композицией и силой «партийных идентификаций». Сами политики, однако, никогда не верили в бессмысленность своих усилий. Эту, естественную для политиков, позицию разделяют теории рационального поведения избирателей. Если избиратель способен «решать», то попытки повлиять на его решение — вовсе не бессмысленное занятие. Не приходится удивляться, что современные теории электоральной политики строятся по преимуществу на теории рационального выбора. В центре внимания при этом оказываются не избиратели, а конкурирующие за их голоса партии, но мотивы, приписываемые тем и другим, сходны.

Поэтому логично, что основоположником современного анализа электоральной политики стал все тот же Энтони Даунс. В «Экономической теории демократии» партиям приписываются две основные цели. Первая — стремление к приобретению должностей во властных структурах — присуща им по определению. Тесно связанная с первой, вторая цель состоит в увеличении числа поданных за партию голосов. Эта цель непосредственно вытекает из условий электоральной конкуренции. Что делают партии для достижения своих целей? Как уже отмечалось выше, Даунс приписывал каждому из

бирателю некий набор общих идеологических предпочтений. Из такого подхода непосредственно вытекает, что партия может добиться увеличения числа поданных за нее голосов, если есть соответствие между ее предвыборной платформой и предпочтениями большинства избирателей. А для достижения такого соответствия нужно, в случае необходимости, модифицировать саму платформу. Именно в этом, по мнению Даунса, — ключ к успеху на выборах. Предположим, что все идеологические предпочтения избирателей можно расположить на «лево-правой» шкале. Тогда естественная стратегия в условиях двухпартийности состоит в том, чтобы каждая из партий выбирала позиции, «сдвигающие» их ближе к центру шкалы — туда, где лежат предпочтения «среднего избирателя». Собственно говоря, «теорема о среднем избирателе» представляла собой первый образец **пространственного анализа выборов**, ставшего в дальнейшем основным направлением исследований электоральной политики. Основная идея пространственного анализа очень проста. Есть некое пространство (или, как иногда говорят, поле) предпочтений избирателей — и сходное по структуре пространство партийных идеологий. Накладывая эти два пространства друг на друга, можно, во-первых, оценить перспективы успеха той или иной партии по ее текущим идеологическим позициям, а во-вторых, сделать заключение о том, какая именно модификация своей идеологии позволит партии улучшить эти перспективы.

Ясно, что при построении своей модели Даунс исходил из целого ряда допущений, существенно упрощавших политическую реальность. Поэтому для анализа реальных политических процессов эту модель нужно дополнять и видоизменять. Во-первых, правомерно ли предположение о том, что существует прямая взаимозависимость между увеличением числа поданных за партию голосов и приобретением должностей? В условиях двухпартийности это, безусловно, так. Но многопартийная система может породить ситуацию, при которой ценой изменения идеологических позиций становится уменьшение коалиционного потенциала партии. При этом число голосов, поданных за партию, может возрасти, но количество приобретенных должностей (во всяком случае, на правительственном уровне) сокращается. А поскольку в действительности двухпартийность встречается, как мы видели, довольно редко, то не приходится удивляться, что в сравнительных исследованиях даунсовскую модель в основном

вытеснила альтернативная, предложенная Уильямом Райкером. Эта модель исходит из допущения, что цель партий — побеждать на выборах с наименьшим возможным перевесом, что делает их более приспособленными к проведению эффективной коалиционной политики. Кроме того, модель Даунса исходит из допущений о единичном характере выборов и об их абсолютном политическом значении. Эти допущения верны только применительно к парламентской системе в унитарном государстве. Но если партия сталкивается с необходимостью участвовать в нескольких выборах (например, в президентских, парламентских и губернаторских, как это и происходит в США), то ее стратегия в значительной степени зависит от характера самих выборов — в частности, от того, насколько важны оспариваемые должности. Этот фактор электоральной политики был детально исследован в ряде работ Бернарда Грофмана.

Во-вторых, представление об одномерной шкале политических представлений может и не соответствовать действительности. Верно, что в большинстве стран (хотя и не во всех) основная линия политического раскола проходит между «правыми» и «левыми». Но верно и то, что важную роль в избирательных кампаниях играют проблемы и даже целые комплексы проблем, позиции по которым не вписываются в «лево-правую шкалу». Таким образом, электоральная политика принимает многомерный характер, и анализ электоральной политики должен учитывать это обстоятельство. Надо сказать, что эмпирический анализ полей межпартийной конкуренции — одна из сложнейших технических задач, стоящих перед электоральными исследованиями. Традиционный способ ее решения — «библиотечное» изучение партийных программ и предвыборных платформ. Но этот метод часто подвергают критике. Действительно, он открывает слишком широкий простор для субъективных, зависящих от личных предпочтений ученого, интерпретаций. Более совершенный инструмент — контент-анализ. Например, широкомасштабный проект, предпринятый группой западноевропейских ученых при ведущем участии Яна Баджа, отнес каждую из фраз, содержащихся в предвыборных документах, к одной из 54 выделенных в исследовательских целях категорий. Сами эти категории были сведены к семи более широкому «областям политики». Уже на этой основе ученые сделали выводы о том, каковы основные измерения электоральной политики в 19 странах Западной Европы. Для решения сходных за-

дач применяются и другие методы. Главные из них — систематические опросы экспертов и анализ результатов массовых социологических опросов.

В-третьих, одно из основных допущений Даунса состояло в том, что партии свободны в выборе своих идеологических позиций. Ясно, что это — не более чем абстракция, позволительная при построении теоретических моделей, но имеющая лишь скромное отношение к реальности. Как заметили Адам Пшеворски и Джон Спраг, «допущение о том, что партийные лидеры могут использовать любую стратегию, обратиться к любой группе (избирателей — *Г. Г.*) с любой программой, сводит изучение партий и выборов к пустому формализму». Партия — не только коалиция честолюбивых политических лидеров, но и организация, обязательно включающая в себя активистов и чаще всего — рядовых членов. Более того, лидеры могут реализовать свои цели, связанные с приобретением должностей, лишь опираясь на организационные ресурсы. А активисты и рядовые партийцы склонны с глубоким недоверием относиться к идеологическому маневрированию руководства. Отсюда — инерционность идеологических платформ. Партия может вполне сознательно воздерживаться от изменения своих позиций, каким бы выгодным оно ни было, если за это приходится платить такую высокую цену, как организационная деградация и раскол. Случаи, когда крупные партии в зрелых демократиях совершали резкие идеологические «скачки», немногочисленны. Как показало фундаментальное исследование Роберта Хармеля и Кеннета Джанды, это обычно происходит в ситуациях, когда партия терпит поражения на нескольких последовательных выборах. Сиюминутные соображения политической выгоды редко оказывают существенное воздействие на партийные позиции.

В-четвертых, Даунс исходил из допущения, что единственным агентом электорального процесса является партия. Такое допущение соответствует положению дел в целом ряде политических и институциональных контекстов — например при пропорциональной избирательной системе с закрытым списком. Но даже и тогда личность «первого номера» в списке, потенциального главы правительства, оказывает некоторое воздействие на избирателей, а стало быть, и на весь ход межпартийного соревнования. В условиях систем большинства, а в особенности — при президентской системе, личность

кандидата приобретает огромное значение. Авторы классических теорий поведения избирателей — да и многие ученые следующих поколений — рассматривали голосование «за личность, а не за программу» как электоральное поведение низшего сорта, поверхностное и мотивированное сиюминутными эмоциями. Такой подход устарел. Сегодня многие исследователи подчеркивают, что, наблюдая за личностью кандидата, избиратели получают важную и полезную информацию о том, какую политику он будет проводить, оказавшись у власти. Как показывают Артур Миллер и его коллеги, используя данные социологических опросов, для рядовых американцев «имидж кандидата» складывается из трех основных элементов — целостности (насколько последовательно и твердо придерживается кандидат своей программы?), достоверности (насколько на него можно положиться?) и компетентности. Избирателя, задающего такими вопросами, трудно признать иррациональным. Действительно, если кандидат, выступающий с самой привлекательной программой, не способен или не собирается претворять ее в жизнь, то голосовать за него — просто неразумно. Таким образом, учет личных качеств кандидата вполне согласуется с рациональным электоральным поведением. Но отсюда вытекает необходимость усложнения самой модели.

Как видим, пространственный анализ реальной электоральной политики гораздо сложнее, чем теоретическая модель, разработанная в свое время Даунсом. Это не свидетельствует против самой теории: ее достоинство — не в способности объяснить все и вся, а в открытости к изменениям, позволяющим адаптировать новые массивы эмпирических данных. Однако следует признать, что на сегодняшний день целостная модель пространственного анализа, которая учитывала бы как минимум четыре перечисленных выше фактора, отсутствует. Поэтому изучение электорального процесса остается во многом односторонним или сугубо описательным. Очень мало сделано в области осмысления деятельности партий, направленной на реализацию их ближайших целей. Малоизученными остаются избирательные кампании, а имеющиеся работы носят почти исключительно описательный характер. Вполне возможно, что такое положение дел свидетельствует о необходимости разработки принципиально новой теоретической модели, которая пришла бы на смену пространственному анализу. Но на сегодняшний день такая

модель отсутствует, и поэтому не менее вероятной представляется другая перспектива — дальнейшее развитие имеющейся теории.

Пространственные модели электоральной политики связывают активность партий с выбором, который делает избиратель. Другой аспект его поведения — это явка на избирательный участок. Мы уже видели, что теории электорального поведения, исходящие из постулата о рациональности голосующих граждан, сталкиваются со значительными трудностями при объяснении этого феномена. Однако при этом не исключается возможность того, что с их помощью можно объяснить динамику явки на выборы. Следуя логике Даунса, можно предположить, что стимулы к явке на выборы становятся сильнее, если повышается «стоимость» каждого голоса в смысле его влияния на окончательный итог выборов. А это происходит, во-первых, если имеет место обострение политической конкуренции, так что соперничающие партии идут «след в след», во-вторых, если между этими партиями существуют фундаментальные идеологические различия и победа одной из них чревата существенным ущемлением интересов ее противников. Ряд эмпирических исследований электорального поведения в зрелых демократиях подтверждает, что такие теоретические ожидания правомерны. В частности, применение методов статистического анализа позволило Роберту Джеkmэну сделать вывод о наличии прямой связи между явкой на выборы и количеством партийных альтернатив, предлагаемых избирателю.

Что еще влияет на решение вопроса о том, явиться ли на избирательный участок? Надо сказать, что либеральной демократии не чужда идея наказания за отказ от участия в выборах. В принципе ничто не мешает приравнять избирательный участок к призывному и рассматривать голосование как «почетное право и священную обязанность». В течение длительного времени — до 1971 г. — абсентеистов штрафовали в Нидерландах, причем после отмены этого установления их число заметно возросло. Между тем размеры штрафа были так малы, что позволяли рассматривать его скорее как символическое наказание. И хотя ныне такая форма «стимулирования» избирателей не применяется ни в одной из зрелых либеральных демократий, голландский опыт косвенно подтверждает один из основных постулатов теории рационального выбора применительно к голосованию — представление о том, что для большинства избирателей «дифференциал выборов» очень невелик. Ведь иначе символические санкции против аб-

сентеистов не были бы эффективными. К сходному выводу подталкивает и опыт страны, где существуют институциональные стимулы к абсентеизму — США. В отличие от западноевропейских демократий, где (как и в России) практикуется автоматическая регистрация избирателей по месту жительства, а в некоторых случаях — прямо на избирательном участке, в США для участия в выборах нужно предварительно зарегистрироваться. Это требует от избирателя некоторых — хотя и минимальных — самостоятельных усилий, и оказывается, что платить такую цену за использование своего конституционного права многие не готовы. Согласно большинству оценок, автоматическая регистрация повысила бы явку на выборы в США по меньшей мере на 10 %. Другой фактор, которому приписывают важное негативное влияние на явку на выборы в США, — это то, что выборы там проходят в будние дни, в то время как в Западной Европе — по выходным. В табл. 20 представлена фактическая информация о явке на выборы в ряде стран, принадлежащих к двум категориям демократий — старым и новым. В случае использования мажоритарной системы приводятся данные по явке на первый тур выборов.

Как видим, в большинстве демократий — старых и новых — явка на выборы довольно значительна, хотя и среди тех, и среди других есть исключения. На основании некоторых данных, представленных в табл. 20, можно рассмотреть еще одну проблему, связанную с поведением избирателей. Теория рационального выбора позволяет предположить, что «дифференциал выборов», а вместе с ним и явка возрастают, если избиратели приписывают выборам серьезные политические последствия. Поэтому явка должна быть тем выше, чем больше власти у избираемого института. И действительно, из таблицы видно, что в президентских системах явка на выборы главы исполнительной власти часто превышает явку на выборы законодательного собрания (разумеется, это не касается тех стран, где выборы проходят одновременно, — как это делается, например, в Аргентине). Оказывает ли воспринимаемая избирателями сила политического института воздействие на выбор при голосовании? Исследования последних десятилетий свидетельствуют, что да. Выборы институтов, чьи позиции в политической системе в целом слабы, называют **второстепенными выборами**. Такие выборы характеризуются не только сравнительно низкой явкой, но и рядом других особенностей. Одна из них — «протестное голосование».

Таблица 20

Явка на парламентские и президентские выборы, %

Страна	Парламентские выборы		Президентские выборы	
	Год	Явка	Год	Явка
Зрелые демократии				
Австралия	1996	82.5	—	—
Австрия	1995	78.6	1992	75.7
Бельгия	1995	83.2	—	—
Великобритания	1997	69.4	—	—
Германия	1994	72.4	—	—
Дания	1994	81.7	—	—
Ирландия	1997	67.4	—	—
Исландия	1995	87.8	1996	87.0
Италия	1996	87.3	—	—
Канада	1997	56.2	—	—
Люксембург	1994	60.5	—	—
Нидерланды	1994	75.2	—	—
Новая Зеландия	1996	83.0	—	—
Норвегия	1993	74.5	—	—
США	1996	49.1	1996	47.2
Финляндия	1995	71.1	1994	81.4
Франция	1997	59.9	1995	72.3
Швейцария	1995	35.7	—	—
Швеция	1994	83.6	—	—
Япония	1996	59.8	—	—
Новые демократии				
Аргентина	1995	79.8	1995	79.8
Армения	1995	52.1	1996	56.3
Бенин	1995	73.7	1996	72.9
Болгария	1994	81.0	1996	52.2
Боливия	1997	62.3	1989	50.6

Страна	Парламентские выборы		Президентские выборы	
	Год	Явка	Год	Явка
Зрелые демократии (старые) так?				
Австралия	1996	82.5	—	—
Австрия	1995	78.6	1992	75.7
Бельгия	1995	83.2	—	—
Великобритания	1997	69.4	—	—
Германия	1994	72.4	—	—
Дания	1994	81.7	—	—
Ирландия	1997	67.4	—	—
Исландия	1995	87.8	1996	87.0
Италия	1996	87.3	—	—
Канада	1997	56.2	—	—
Люксембург	1994	60.5	—	—
Нидерланды	1994	75.2	—	—
Новая Зеландия	1996	83.0	—	—
Норвегия	1993	74.5	—	—
США	1996	49.1	1996	47.2
Финляндия	1995	71.1	1994	81.4
Франция	1997	59.9	1995	72.3
Швейцария	1995	35.7	—	—
Швеция	1994	83.6	—	—
Япония	1996	59.8	—	—
Зрелые демократии (новые) так?				
Аргентина	1995	79.8	1995	79.8
Армения	1995	52.1	1996	56.3
Бразилия	1995	73.7	1996	72.9
Болгария	1994	81.0	1996	52.2
Бразилия	1994	76.8	1994	76.9
Венгрия	1994	68.3	—	—
Венесуэла	1993	49.9	1993	48.5
Колумбия	1994	29.2	1994	27.6
Корея (Южн.)	1996	65.3	1992	85.1
Мексика	1997	54.4	1994	65.9
Молдова	1994	64.1	1996	60.0
Монголия	1996	73.6	1993	96.3
Польша	1993	52.0	1995	68.9
Россия	1995	62.8	1996	68.3
Румыния	1996	78.2	1996	78.2
Украина	1995	56.2	1994	68.1
Чехия	1996	77.6	—	—
Чили	1993	81.9	1993	81.5
Эквадор	1996	67.8	1996	67.9

В публицистике протестным иногда называют голосование за любую оппозиционную партию, стоящую на более или менее радикальных идейных позициях (например, голосование за ЛДПР на думских выборах 1993 г. в России). Такое употребление термина — неточное. Строго говоря, под протестным понимают голосование за такие оппозиционные партии, которые, с точки зрения избирателя, не имеют шансов на избрание — скажем, на преодоление заградительного барьера. Отдать такой партии голос — значит выразить свой протест против основных партий; это — голосование «против», но не «за» кого-то. Приписывать такую мотивацию большинству избирателей ЛДПР в 1993 г. нет оснований. Обычно протестное голосование поощряет маленькие, крайне радикальные организации. Обратной его стороной является, естественно, меньший объем голосования за крупные, умеренные партии. И то и другое отмечено в качестве характерных особенностей «второстепенных выборов».

Протестное голосование — это разновидность более широкого явления, известного под названием «стратегическое голосование». О стратегическом голосовании можно говорить в любом случае,

когда под влиянием тех или иных институциональных ограничений избиратель голосует не так, как он проголосовал бы в «свободной от институтов среде». Один из наиболее изученных видов стратегического голосования — так называемое **раздельное голосование**, имеющее место в странах с президентской формой правления. В отличие от протестного раздельное голосование адресовано не заведомым неудачникам, а любой оппозиции, и состоит оно в том, что человек по-разному голосует на разных видах выборов. Наиболее известный случай раздельного голосования — это США, где на протяжении многих лет избиратели отдавали большинство своих голосов на выборах в Конгресс демократам, а на президентских выборах — республиканцам. Широкому распространению раздельного голосования способствует ситуация, когда выборы разных видов проводятся в разное время. Установлено, что наиболее благоприятно для президентских партий проведение парламентских выборов вскоре после президентских (так называемые выборы медового месяца); если же парламент избирается в середине президентского срока, то такие выборы, как правило, приносят успех оппозиции. Эффекты последовательности выборов, применяемой в России («контр-медового-месяца» — избрания парламента незадолго до выборов президента), изучены гораздо хуже просто потому, что применяется такая последовательность довольно редко, однако есть основания полагать, что она тоже не очень благоприятна для президентских партий. Следует добавить, что для отображения последовательности общенациональных выборов разного типа часто применяется термин «**электоральный цикл**».

Возможности стратегического голосования весьма разнообразны. Чаще всего они связаны со спецификой избирательных систем. Существование заградительных барьеров побуждает избирателей пожертвовать своими истинными симпатиями в пользу крупных партий, имеющих твердые шансы на успех. В еще большей степени эта тенденция сказывается в условиях системы простого большинства, где она представляет собой основной механизм «психологического эффекта» Дюверже. Совершенно очевидно, что смешанные избирательные системы генерируют стратегическое голосование, создавая возможность поддержать в одномандатном округе одну партию, а по партийным спискам — другую.

* * *

Поведение избирателей — это важнейший аспект функционирования либеральной демократии. В целом можно признать, что пессимистический образ избирателя, сформированный ранними электоральными исследованиями, постепенно уходит в прошлое. Сегодня основное внимание ученых уделяется рациональным мотивам голосования. Такое смещение акцентов, как мы видели, обусловлено не только и не столько развитием самой науки, сколько происходящими в мире изменениями. Если в самом общем виде электоральное поведение можно описать как смесь устойчивости, на которую обращали основное внимание классические теории, и изменчивости, которую пытаются объяснить теории рационального поведения избирателей, то сегодня баланс ингредиентов этой смеси изменился в пользу изменений. «Третья волна демократизации» поставила перед электоральными исследованиями новые задачи, ибо теперь ученым еще чаще приходится иметь дело с поведением, не вписывающимся в традиционные каноны. В новых демократиях, а в особенности там, где ранее существовали авторитарно-эгалитарные режимы, партийные идентификации обычно отсутствуют, а влияние социальных факторов на голосование — довольно слабое; даже экономика, как показали исследования, не «работает» ожидаемым образом. Не удивительно, что и результаты выборов редко поддаются предсказанию. Тем не менее изучение новых демократий пока не подтолкнуло специалистов по электоральному поведению к созданию новых теорий. Возможно, впрочем, что это произойдет в обозримом будущем.

Глава IX

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Настоящая глава открывает обзор проблематики, издавна находившейся в центре внимания политологии, — политических институтов. Сначала речь пойдет об институтах, за совокупностью которых закрепилось не совсем точное название «исполнительная власть». Эти институты представляют собой историческое ядро любой формы правления. Парламенты, бюрократия, конституционные суды — все это возникло позднее, сначала для помощи исполнительной власти, затем — чтобы служить ей противовесом. Но и сегодня исполнительная власть присваивает себе все полномочия, на которые не имеют строгих, формальных оснований претендовать другие институты. К числу таких полномочий относятся и те, которые реализуются в сфере законодательной деятельности. Более того, нам предстоит увидеть, что реальные возможности «исполнительной» власти в этой области часто превосходят законотворческий потенциал парламентов.

Функции и разновидности исполнительной власти

Политическое руководство

Главная задача исполнительной власти — это **руководство**. Будучи средоточием политического авторитета в обществе, она берет на себя управление общими делами. Решению задачи служат пять функций исполнительной власти. Во-первых, она определяет основные направления политики государства. Во-вторых, она следит за претворением намеченной линии в жизнь (практически этим занимаются непосредственно бюрократы). В-третьих, исполнительная власть мобилизует массы и властвующую элиту в поддержку проводимой политики. Особенно важно в современных условиях уметь использовать средства массовой информации для формирования благоприятного общественного мнения. В-четвертых, важной функцией исполнительной власти является **церемониальное руководство**, т. е. ее способность выступать как символ единства национального государ-

ства. Некоторые режимы (чаще всего либеральная демократия) предпочитают разделять **эффективное** и **церемониальное** руководство, возлагая последнее на лишенных реальной власти монархов или президентов. Другие, напротив, всячески стимулируют ритуальное почитание главы исполнительной власти, как это было в СССР при Сталине, в Германии при Гитлере или в Гвинее при Секу Туре. Впрочем, в той или иной форме культ личности верховных правителей присущ почти всем политическим культурам. Пятая функция — это руководство в условиях кризисов (войн, стихийных бедствий), когда исполнительная власть законным путем приобретает неограниченные полномочия. Именно так обстояло дело в США и Великобритании во время обеих мировых войн. Главное при выполнении этой функции — избежать злоупотреблений, которые не так уж редки. Например, в Парагвае «осадное положение», введенное А. Стресснером в 50-х гг., продолжалось почти три десятилетия.

С теоретической точки зрения, заслуживает внимания вопрос — как провести черту между политической исполнительной властью и бюрократией? Есть режимы (эгалитарно-авторитарные, популистские), где они почти неразличимы: бюрократия сильно политизирована, партия и государственная администрация тесно переплетаются между собой. В условиях либеральной демократии существует большая ясность: политические руководители ответственны перед парламентом или народом (в зависимости от того, кто их избирает на должность), а бюрократы — перед своим начальством. Конечно, в действительности все не так просто, и крупные чиновники зачастую выступают в политических ролях. Но все же есть функции, на которые они никогда не претендуют. Например, мобилизацией масс или церемониальным руководством могут заниматься только политики.

Неконституционная исполнительная власть

Принципиально важным для различения двух основных типов исполнительной власти является понятие **конституции**. Однако употребляется оно в нескольких значениях, и некоторые не имеют отношения к делу. Например, античные мыслители называли «конституцией» политическое устройство государства. С этой точки зрения, неконституционным может быть только безвластие, любая же власть — по определению — конституционна. Ясно, что различать виды исполнительной

власти по этому признаку невозможно. Сегодня понятие «конституция» часто относят к основополагающим документам, регламентирующим устройство государства и гарантирующим основные права граждан. Такие документы в XX в. были приняты в подавляющем большинстве стран мира, в том числе и многими авторитарными режимами. В то же время в некоторых либеральных демократиях (Великобритании, Новой Зеландии, Израиле) документально оформленные конституции по тем или иным причинам отсутствуют. Однако объединять эти страны в одну аналитическую категорию с абсолютистскими монархиями вроде Омана было бы, очевидно, неверно.

Понятие конституции, позволяющее различить два вида исполнительной власти, тесно связано с охарактеризованной в гл. 3 практикой конституционализма, т. е. эффективных ограничений на применение власти. Наличие таких ограничений — независимо от того, закреплены ли они в документе или носят характер политической нормы, — и позволяет нам определить власть как **конституционную**. Показательный — хотя и несколько шокирующий — пример действенной конституции дает племя ойо в Йорубалэнде (Западная Нигерия). Когда царек этого племени утрачивает доверие подданных, те посылают ему в дар яйцо попугая. После этого он должен покончить с собой. **Неконституционная** исполнительная власть чужда подобной практике. Даже если граждане недовольны властью имущих, они вынуждены сохранять покорность — или прибегнуть к силе. Законных средств влияния на власть имущих у них нет.

Лица, стоящие во главе неконституционной исполнительной власти, могут называть себя по-разному. Часто они присваивают достоинство президента, даже если фактически захватывают власть в результате военного переворота, например Саддам Хусейн в Ираке. Иногда, подобно Дж. Банде в Малави, они объявляют себя «пожизненными президентами» (словосочетание само по себе нелепое). Некоторых из них параноическая фантазия побуждает принимать еще более странные титулы: так, И. Амин в Уганде называл себя, помимо прочего, «победителем Британской империи». Ж.-Б. Бокасса в Центральноафриканской республике принял императорский титул и назначил своих родственников принцами, герцогами и пр. Справедливости ради надо сказать, что среди этой публики встречаются и «настоящие» титулованные монархи (до сравнительно недавнего времени — в Иране и Эфиопии).

Несмотря на многообразие титулов, суть всегда одна — это исполнительная власть, действующая без каких бы то ни было ограничений. Законодательная регуляция приобретения и передачи власти если и существует, носит формальный характер. Например, в СССР Председатель Президиума Верховного Совета, согласно конституции, должен был избираться парламентом; фактически же эту должность с конца 70-х до середины 80-х гг. занимал Генеральный секретарь ЦК КПСС. Неконституционная исполнительная власть нетерпимо относится к оппозиции и даже к инакомыслию, загоняет в подполье независимые политические партии и заинтересованные группы, жестко контролирует средства массовой коммуникации. Несмотря на это, тотальный контроль над обществом — цель, недостижимая даже для самых сильных режимов такого рода. Всегда остаются сферы социальной жизни, неподвластные государству.

В странах с низким уровнем социально-экономического развития неконституционная исполнительная власть может сохраняться, опираясь лишь на жестокость и разнузданное насилие. Так, «президент» Экваториальной Гвинеи М. Нгема Бийого обратил значительную часть населения в самое настоящее рабство, устраивал военные экспедиции против собственного народа, а под конец даже перестал выплачивать жалование чиновникам, предоставив им взамен право жить грабежом. Примерно треть жителей страны эмигрировала. Остальные сохраняли покорность. Тиран был свергнут ротой марокканских десантников «с подачи» Франции, обеспокоенной притоком беженцев в соседние с Экваториальной Гвинеей страны, которые входили во французскую зону влияния. Тиранические режимы такого рода превращают жизнь граждан в какое-то подобие «естественного состояния», описанного Т. Гоббсом: она «отвратительна, жестока и коротка».

Более высокий уровень развития страны заставляет абсолютную исполнительную власть заботиться о своей легитимности. Часто важную роль при этом играет идеология, с помощью которой режим навязывает обществу свои цели, — от восстановления чистоты «истинной веры» (Иран при Хомейни и его преемниках) до построения коммунистического общества. Фашисты в Италии и национал-социалисты в Германии насаждали культ нации, государства и сильного вождя. Каково бы ни было содержание идеологии, она всегда претендует на полную истинность и поэтому враждебно относится

к критике и свободомыслию. В некоторых странах высокие доходы властвующей элиты (например, от торговли нефтью) позволяют ей «подкупать» массы. Так обстоит дело в Саудовской Аравии, Объединенных Арабских Эмиратах и других княжествах Персидского залива, а также в Брунее, где средневековые политические формы соседствуют с массовым благосостоянием, уровень которого вполне сопоставим с достигнутым в США и Западной Европе.

Вообще говоря, неконституционная исполнительная власть может демонстрировать высокую эффективность в достижении отдельных целей (об этом свидетельствуют, например, экономические успехи Южной Кореи и Чили в 70-х гг.), но ей критически недостает ответственности перед массами и легальных процедур смены властвующей элиты. «Третья волна» демократизации положила конец многим неконституционным режимам. Это повлияло не только на политическую практику, но и на политическую науку, которая уже в 80-х гг. сделала конституционную исполнительную власть своим абсолютным исследовательским приоритетом. Ныне лишь немногие политологи продолжают изучать авторитаризм.

Федерализм

Как мы видели, суть конституционного государственного устройства состоит в разграничении полномочий между отдельными органами власти. Один из видов такого разграничения — это федерализм, определяемый Уильямом Райкером как «политическая организация, при которой правительственная активность распределена между региональными и центральными органами таким образом, что и те и другие принимают окончательные решения по определенному кругу вопросов». **Федерализм** разграничивает властные полномочия «по вертикали», позволяя частям государства (будем условно называть их «землями») сохранять определенную долю самостоятельности. Такие государства и называются **федерациями** в противоположность **унитарным государствам**, где вся полнота власти по конституции принадлежит центральному правительству. Говоря о способах разграничения полномочий «по вертикали», иногда упоминают **конфедерации**. Однако между федерацией и конфедерацией существует глубокое, принципиальное различие. Если федерация — единое национальное государство, отношения между частями которого регулируются кон-

ституцией, то члены конфедерации, вступая в тесный союз между собой, остаются независимыми субъектами международного права. Поэтому конфедерации неустойчивы и с течением времени либо

Таблица 21

Доля налогов, взимаемых центральными правительствами, в общих объемах налогообложения унитарных государств и федераций, %

Унитарное государство	Федерация	Доля налогов (в порядке убывания)
Нидерланды	Австралия	98
Израиль		96
Италия		96
Бельгия		93
Новая Зеландия		93
Ирландия		92
Франция		88
Великобритания		87
Исландия		83
Люксембург		82
Дания		80
Финляндия	Австрия	71
		70
		70
Норвегия	США	70
Япония		65
Швеция		62
		57
		51
	Канада	50
	Швейцария	41

распадаются (новейший пример — так называемая Сенегамбия, на короткий срок объединившая Гамбию и Сенегал), либо эволюционируют в направлении федерализма (США, Швейцария).

Федерации отличаются от унитарных государств по ряду институциональных характеристик. К их числу относится, прежде всего, двухпалатное устройство парламентов, на котором мы остановимся в следующей главе. Практически во всех федерациях (единственное исключение — Австрия) отдельные их части обладают особыми правами при изменении конституции: она не может быть пересмотрена без согласия по меньшей мере простого большинства «земель», выраженного их парламентами или референдумами. Однако главная отличительная черта федерализма заключается в том, что он обеспечивает относительно высокий уровень децентрализации государствен-

ного управления. Объективным показателем ее противоположности — централизации — служит доля налогов, собираемых центральным правительством, в общем объеме государственного налогообложения. Как явствует из табл. 21 (данные Аренда Лейпхарта, 1972, 1973, 1975, 1977, 1978, 1979), средний уровень централизации в унитарных государствах составляет 83, а в федерациях — 58 %. В этом, собственно говоря, и усматривают основное преимущество федерализма: как отмечают его сторонники, тот или иной уровень децентрализации желателен в любом государстве, а в крупном просто необходим. И действительно, крупнейшие по размерам и численности населения страны, издавна живущие в условиях либеральной демократии или делающие к ней первые шаги, — Бразилия, Германия, Индия, Канада, Россия и США — имеют федеративное устройство. Впрочем, на сегодняшний день унитаризм остается господствующей формой.

Что касается других отмечаемых в литературе преимуществ федерализма, то они далеко не так очевидны. Иногда утверждают, что относительная самостоятельность частей федерации позволяет им экспериментировать с формами государственного устройства, делая результаты этих экспериментов достоянием федерации в целом. В действительности, однако, «земли» склонны копировать политическое устройство федеральных органов власти. Исключения незначительны. Другой — на первый взгляд более сильный — аргумент состоит в том, что федерализм обеспечивает самоуправление этнических и религиозных меньшинств. Для анализа этой функции федерализма первостепенное значение имеет предложенное Чарлзом Тарлтоном различение **конгруэнтных** и **неконгруэнтных** федераций. В первых «земли» похожи друг на друга по социальным и культурным характеристикам, во-вторых — различаются. Понятно, что лишь неконгруэнтные федерации могут содействовать культурному развитию меньшинств. Из устойчивых либеральных демократий, принявших федеративное устройство, такое наблюдается лишь в Швейцарии. Большинство же устойчивых федераций — таких как США, Австралия, Австрия, Германия — конгруэнтны. Практика показывает, что введение элементов неконгруэнтности в устройство национального государства чревато серьезным кризисом, угрожающим самому его существованию. Не секрет, что основная угроза территориальной целостности Канады исходит от франкоязычной

провинции Квебек, а раздел Бельгии на три этнолингвистических региона многие наблюдатели рассматривают как прелюдию к распаду этого государства. Таким образом, цена автономии меньшинств может оказаться непомерно большой.

Существует и другая понятийная пара, часто используемая для анализа федерализма, — **симметричные и асимметричные федерации**. В первых все «земли» располагают равными правами, во вторых они делятся на категории, каждой из которых отводится собственный круг полномочий. Элементы асимметрии есть во многих государствах, однако полностью асимметричные федерации — большая редкость. В течение какого-то времени к их числу принадлежала Индия, но уже во второй половине 50-х гг. крупнейшая демократия мира отказалась от этой институциональной особенности. До 1993 г. асимметрия присутствовала в федеральном строе России, и хотя действующая конституция признала равноправие российских «земель», рудименты неравенства между республиками и областями сохраняются и по сей день; не вполне ясен и конституционный статус большинства автономных округов. Считается, что асимметричные федерации менее стабильны, чем симметричные.

Следует вновь подчеркнуть, что федерализм — это феномен, обусловленный конституционными ограничениями на применение власти. Поэтому неконституционный режим может существовать лишь в унитарном государстве. На первый взгляд этому утверждению противоречит вся история советского федерализма. С точки зрения формального устройства, Советский Союз был даже не федерацией, а более свободной — почти конфедеративной — формой связи «социалистических республик»; кроме того, СССР был примером предельно последовательной реализации идеи асимметричного федерализма. Но самое главное в этом государстве всегда оставалось за рамками статей конституции. Его унитарный характер обеспечивался коммунистической партией, строившейся на строго централизованной основе. Как только был устранен этот «стержень», нежизнеспособность институциональной формы проявилась в полной мере, и СССР развалился. Такая же судьба постигла и две другие «социалистические федерации» — Чехословакию и Югославию.

Как и любые институциональные формы, федерализм и унитаризм инерционны. Большинство существующих ныне государств сохраняют верность тем формам разграничения полномочий «по

вертикали», которые были избраны ими в момент оформления национальной государственности. «Федерализации» и «унитаризации» имели место главных образом в авторитарном прошлом Латинской Америки. Выше уже упоминался один из новейших случаев федерализации, Бельгия, где она служит то ли способом избежать раскола государства, то ли прелюдией к нему. Первые — пока еще очень робкие — шаги в направлении федерализма делает такая устоявшаяся либеральная демократия, как Великобритания. Более показателен пример Испании, где с 1982 г. на смену вполне унитарному строю приходит федерализм, функционирование которого не вызывает нареканий у большинства населения. Следует, впрочем, отметить, что уровень централизации в Испании пока выше, чем в большинстве федераций. В связи с этим иногда говорят о «квази-федеральной» природе современной испанской государственности.

Местное управление

Независимо от того, является ли государство федеральным или унитарным, оно должно предоставлять местным властям некоторую автономию в решении дел, имеющих сугубо местное значение. Действительно, было бы странно, если бы проблема уборки улиц где-то далеко от столицы решалась центральными органами управления. В средневековой Европе, до завершения процесса формирования национальных государств, местными делами ведали крупные землевладельцы (в сельской местности) и органы самоуправления, часто именовавшиеся коммунами (в городах). Государственная централизация покончила со средневековыми вольностями и привилегиями, в результате чего местными делами стали ведать назначенцы, ответственные исключительно перед столичным начальством. Наиболее распространенная в современной Западной Европе система организации местного управления, так называемая «слитная» (*fused*) система, представляет собой компромисс между последовательной «исполнительной вертикалью» и демократическим принципом, согласно которому управляющие должны нести ответственность перед управляемыми. «Слитная» система была изобретена в наполеоновской Франции и распространилась по Европе вместе с французскими легионами. Потом легионеры ушли, но система сохранилась не только во Франции, но и в Италии, Бельгии, Нидерландах; она была

воспринята и в ряде стран, избежавших французской оккупации. «Слитная» система предполагает, что носители исполнительной власти на местном уровне являются назначенцами. В качестве демократического противовеса используются избираемые на местах советы, обладающие, в частности, контрольными функциями. В первоначальной версии «слитной» системы назначались как главы департаментов (префекты), так и мэры городов. В современной Франции мэров избирают. Тем не менее Франция и сегодня остается образцом государственной централизации.

Принципиально иная — так называемая **дуалистическая** — система местного управления исторически сложилась в Великобритании. Эта система возлагает основные полномочия в области местного управления на избранные населением советы. Советы выделяют из своего состава исполнительные органы (комитеты), которые и отправляют управленческие функции на местах. Органы центрального правительства осуществляют лишь общий правовой и финансовый надзор над их деятельностью. Очевидно, дуалистическая система заметно расширяет возможности влияния граждан на процесс принятия решений местного значения. В то же время ее эффектом является высокий уровень децентрализации государственного управления даже в таком вполне унитарном государстве, каким до самого недавнего времени (до созыва шотландского парламента) являлась Великобритания. Весьма децентрализованной остается и система местного управления в США. В некоторых штатах Новой Англии сохранился порядок, при котором основные решения на местах принимают собрания граждан. Кроме того, многие должности, в подавляющем большинстве стран мира зарезервированные за назначенцами (вроде начальников пожарных команд или пресловутых «шерифов», т. е., по российским меркам, начальников районных отделов милиции), в США являются выборными. Несомненно, дуалистическая система демократичнее «слитной». В то же время критики нередко обращают внимание на то, что чрезмерная децентрализация снижает общую эффективность государственного управления. Следует отметить, что многие страны отказались от копирования как французского, так и британского опыта. Их системы местного управления сочетают принципы обеих, а также национальные особенности. Такова, например, Германия.

Президентские системы

Основные принципы разграничения полномочий «по горизонтали»

Федерализм не является обязательным признаком конституционной исполнительной власти. Напротив, тот или иной способ разграничения полномочий «по горизонтали» — между центральными органами власти — это органически присущая ей особенность. Поэтому базовым при выделении видов конституционной исполнительной власти служит различие между **президентской** и **парламентской** системами (президентизмом и парламентаризмом), прояснить которое нам помогут несколько исходных определений. Следует сразу подчеркнуть, что эти определения не претендуют на сколько-нибудь исчерпывающий характер. Но и обойтись без них нельзя.

Под **парламентом** будем понимать многочисленный по составу выборный орган, члены которого равны по статусу, под **президентом** — выборное должностное лицо, представляющее всех граждан государства. Таким образом, разница между парламентом и президентом очень проста и носит сугубо количественный характер: членов парламента — много, в то время как президент — один (в этом учебнике не затрагивается так называемое коллегиальное президентство, издавна существующее в Швейцарии и на короткое время вводившееся в Уругвае). Институт, осуществляющий эффективное политическое руководство, будем называть **правительством**.

«Чистые типы» президентизма и парламентаризма характеризуются фактическим отсутствием кого-то одного из перечисленных «игроков»: в условиях президентской системы правительство находится под полным контролем президента и, стало быть, не играет самостоятельной политической роли, а в условиях парламентской системы президент либо вообще не избирается, либо выполняет лишь функцию церемониального руководства. Однако выделить промежуточные формы организации исполнительной власти по данному основанию невозможно. Для решения этой задачи нужна теоретическая модель, которая описывала бы взаимоотношения между органами центральной власти более содержательно. Пространственная (двухмерная) модель таких взаимоотношений была предложена американскими исследователями Мэтью Шугартом и Джоном Кэри. Первое измерение охватывает как полномочия президента в процессе назначений на правительственные посты, так и возможности его реального влияния на деятельность правительства в целом и отдельных ми-

нистров (т. е. право президента отдавать им распоряжения). Чем больше таких полномочий и возможностей, тем большее значение приписывается данному политическому режиму по шкале **власти президента над правительством**. Второе измерение включает в себя зависимость правительства от парламента, выражающуюся в практике вотума недоверия, и зависимость парламента от правительства, когда оно может использовать угрозу роспуска представительного собрания для давления на него. Чем меньше эти зависимости, тем большее значение приписывается данному режиму по шкале **«раздельного выживания»** правительства и парламента. Тщательный анализ полномочий отдельных ветвей власти в подавляющем большинстве государств мира позволил Шугарту и Кэри присвоить каждому из них определенное значение (от 1 до 8) по обеим шкалам, а затем наложить их друг на друга. Результаты этой работы представлены в схеме 6, но лишь частично: отмечены только те страны, институциональное устройство которых будет затрагиваться в дальнейшем изложении.

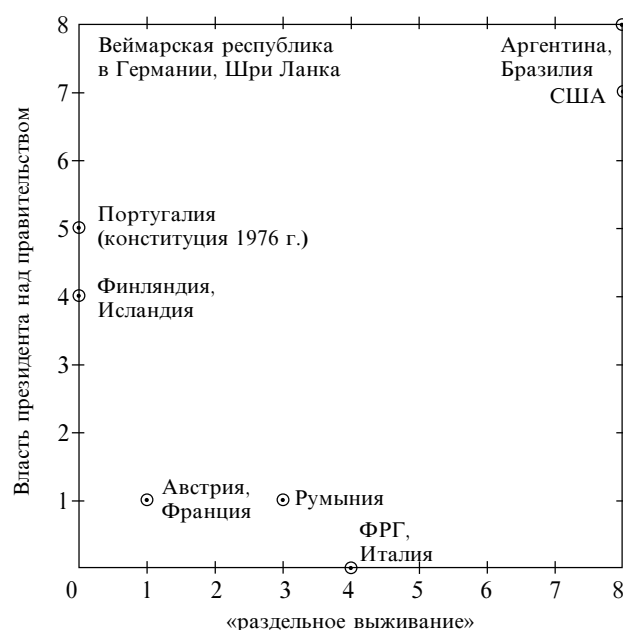


Схема 6. Двухмерная модель взаимоотношений между исполнительными властями и парламентами по М. Шугарту и Дж. Кэри.

Как видим, в схеме есть место и для президентской системы (где значения по обеим шкалам стремятся к максимуму), и для парламентаризма (где власть президента над правительством, естественно, минимальна, а «раздельному выживанию» приписывается среднее значение, ибо решение о роспуске парламента и проведении новых выборов фактически принимается самим же парламентом). Верхний левый сектор схемы занимают системы, которые Шугарт и Кэри называют **президентско-парламентскими**, а нижний левый — **премьерско-президентскими** системами. Описанию всех этих систем и будет посвящена оставшаяся часть главы.

Институциональные характеристики президентской системы

Выделяют следующие признаки, совокупность которых безошибочно отличает президентскую систему от всех прочих: 1) всенародные выборы главы государства — президента; 2) президент определяет состав правительства и руководит его деятельностью; 3) президент имеет значительные полномочия в области законодательства; 4) сроки нахождения у власти как президента, так и парламента жестко фиксированы и не зависят друг от друга. Президентская система применялась — и по сей день применяется — во многих странах «третьего мира», в особенности в Латинской Америке. Однако единственная устойчивая либеральная демократия с такой системой — США. На этом примере мы и рассмотрим президентализм несколько более подробно.

Соответствуют ли Соединенные Штаты первому критерию президентализма? Как известно, граждане США избирают не президента, а особую коллегию, на которую и возлагается окончательный выбор главы исполнительной власти. Однако есть все основания отвлечься от этого обстоятельства. Дело в том, что избирательная коллегия регистрирует результаты народного волеизъявления и не имеет никакой реальной возможности повлиять на исход выборов; стало быть, она играет чисто служебную и техническую роль. Можно возразить, что в истории США были случаи (и один из них в 2000 г.), когда коллегия выборщиков избирала президентом кандидата, не набравшего большинства голосов избирателей. Однако решающую роль при этом сыграло не существование коллегии как таковой, а то, как она формируется. Американская конституция дает

малым штатам некоторый бонус по сравнению с крупными. Таким образом, возможность аномалий, подобных отмеченным в 2000 г., обусловлена не прямым характером выборов, а институциональными условиями американского федерализма.

Американская конституция предоставляет президенту весьма широкие полномочия: он является лицом, облеченным всей полнотой исполнительной власти, главнокомандующим вооруженных сил, имеет право заключать международные договоры, назначать послов, министров и членов Верховного Суда (правда, при указанных назначениях требуется санкция Сената). Власть президента над правительством (кабинетом) практически безгранична. Кроме того, в его распоряжении находится целая сеть органов, в совокупности образующих Администрацию президента: так называемый Офис Белого дома со штатом в несколько сот человек; Совет национальной безопасности; Экономический совет. Правда, и при такой относительно многочисленной «команде» президенту бывает нелегко контролировать более двух с половиной миллионов чиновников, составляющих только федеральную администрацию. Г. Трумэн, незадолго до того как передать президентское кресло генералу Эйзенхауэру, рассуждал о предстоявших его преемнику трудностях: «Он будет здесь сидеть и приказывать: «Сделайте то! Сделайте это!» И ничего не будет происходить. Бедняга Айк — здесь все совсем не так, как в армии!»

Президент не может распустить парламент — Конгресс, за которым американская конституция закрепляет право принимать законы. Ясно, что при таком положении вещей отсутствие у президента законодательных полномочий в значительной мере свело бы его власть к фикции, превратив в марионетку Конгресса. Но такое полномочие есть. Это — право вето на принятые законы. Для преодоления президентского вето требуются голоса двух третей членов представительного собрания. А если учесть, что во всяком случае треть мест в Конгрессе всегда занимает президентская партия, то возможности преодоления вето выглядят достаточно проблематичными. Формально Конгресс имеет право сместить президента с его поста. Но сделать это можно лишь путем громоздкой процедуры **импичмента** при наличии доказанных обвинений главы исполнительной власти в должностных преступлениях или измене. В XX в. в США не было ни одного такого случая (хотя именно угроза импичмента побудила президента Никсона подать в отставку после уотергейтского скандала).

Таким образом, американские президенты всегда оказывали сильное воздействие на процесс законотворчества, а конгрессмены и сенаторы всячески давили на бюрократию. Но при этом ни исполнительная власть, ни Конгресс не позволяли друг другу посягать на собственные конституционные полномочия. Такое положение чревато конфликтами, но и побуждает к сотрудничеству. Достичь согласия с большинством в Конгрессе президенту помогают разнообразные способы: контроль над правящей партией, личные контакты с отдельными членами собрания, косвенное давление на них путем заигрывания с населением отдельных избирательных округов (кому же хочется лишиться щедрот федерального правительства из-за неуступчивости собственного конгрессмена?) или апелляции к общественному мнению в целом. Важным каналом влияния президента является его прямой выход на средства массовой информации.

Многие страны, вдохновленные американским примером, пытались позаимствовать эту систему. Но нигде не обошлось без сбоев. Скажем, конституция Мексики очень похожа на американскую. Однако фактически президенты этой страны никогда не обращали внимания на Конгресс, потому что контролировали его, опираясь на правящую ИРП (см. гл. 3). В странах «третьего мира» антураж президентской системы вообще нередко используется для прикрытия режимов личной власти. Очень показательны, что бывшие британские колонии (Кения, Танзания, Пакистан) начинали с добросовестных попыток копировать парламентаризм бывшей метрополии, а затем вдруг проникались доверием к американской модели. Соединение в одних руках эффективного и церемониального руководства очень подходило «вождям-основателям», главной целью которых все больше становилось подавление оппозиции. Во многих странах президентская система была модифицирована. Так, собственно, и возникли президентско-парламентская и премьерско-президентская системы. Объясняя успех президенциализма в США, отмечают такое его достоинство, как способность обеспечивать особо оперативное управление в ситуации кризиса.

Иногда можно услышать мнение, что это единственная система, приемлемая для демократической сверхдержавы. Такая оценка тавтологична: помимо США, демократических сверхдержав нет и, возможно, не будет.

Достоинства и недостатки президентализма

Сравнительное обсуждение достоинств и недостатков президентской и парламентской систем — давняя традиция политологического сообщества. Сразу же замечу, что критиков президентализма всегда было больше. К их числу принадлежал даже один из немногих американских президентов, профессионально занимавшихся политической наукой, — Вудро Вильсон. Начну, однако, с выделяемых большинством исследователей достоинств президентской системы.

Достоинства эти обычно связывают с наличием в политической системе самой фигуры президента. Во-первых, его всенародные выборы позволяют гражданам «наказать» или «вознаградить» предыдущее политическое руководство, не опасаясь искажения народной воли разного рода закулисными сделками представителей элиты. А в условиях парламентаризма ситуация, когда потерпевшая поражение на выборах партия продолжает входить в правительство, возникает довольно часто. Таким образом, президентализм способствует реализации демократической нормы ответственности власти перед избирателями. Во-вторых, всенародные выборы президента повышают демократическую легитимность политической системы, ибо президент всегда представляет большинство избирателей. В-третьих, при обосновании преимуществ президентализма часто ссылаются на классическую теорию «разделения властей», утверждая, что наличие «сдержек и противовесов» улучшает демократию.

Как видим, аргументы в пользу президентализма носят по преимуществу теоретический характер. Напротив, критики уделяют основное внимание практическому функционированию политических систем. Их главный тезис заключается в том, что президентская система более нестабильна и менее эффективна, чем парламентаризм. Американский политолог Хуан Линц озаглавил свою статью, содержащую систематическое обоснование этого тезиса, «Опасности президентализма». Посмотрим, в чем они состоят.

Во-первых, недостатком президентализма считают **негибкость сроков** пребывания у власти. Предположим, в некоей стране в результате свободных выборов у власти оказался президент, довольно скоро продемонстрировавший полную неспособность нести бремя власти и абсолютно растративший свою былую популярность. Предположим также, что оснований обвинять его в измене или ином должнос-

тном преступлении нет или, что чаще бывает, такие обвинения трудно доказать (будучи главным должностным лицом, президент имеет достаточно возможностей помешать любому расследованию). Существуют ли конституционные средства заставить проштрафившегося политика уйти в отставку? В условиях президенциализма — нет. Недовольству народа остается выплескиваться в уличных беспорядках, а те или иные фракции элиты могут решить проблему путем переворота. Нет нужды доказывать, насколько опасна такая ситуация для либеральной демократии.

Во-вторых, многие аналитики отмечают такое отрицательное свойство президенциализма, как его **мажоритарный характер**. Имеется в виду, что политик, победивший на президентских выборах благодаря поддержке большинства избирателей, получает всю полноту исполнительной власти и может себе позволить игнорировать интересы меньшинств. Таким образом, значительная часть населения оказывается по существу лишенной политического представительства. Это подрывает демократическую легитимность режима и подталкивает граждан к попыткам оказывать влияние на власть незаконным путем. При этом не следует забывать, что президент может быть избран и относительным большинством населения. Именно так случилось в 1970 г. в Чили, где С. Альенде занял президентское кресло благодаря поддержке трети избирателей. Итогом его правления стали массовые беспорядки, закончившиеся военным переворотом.

В-третьих, недостаток президенциализма усматривают в **двойной демократической легитимности**. Как президент, так и парламент избираются народом и имеют все основания приписывать себе представительство его интересов. А так как «раздельное выживание» в условиях президенциализма стремится к максимуму, то и сильного стимула воздерживаться от конфликтов у них нет. В результате возникает возможность конфронтации между исполнительной и законодательной властью. Ссылаясь на полученный от народа мандат, одна из них может просто-напросто уничтожить другую и тем самым, по меньшей мере временно, положить конец демократии. В Латинской Америке такое происходило неоднократно. Последний пример — разгон парламента Перу президентом А. Фухимори. Не миновала конфликта между президентом и парламентом и Россия в 1993 г. (хотя конституция 1978 г. даже после всех внесенных в нее изменений не создавала в стране президентской системы).

В-четвертых, недостатком президенциализма считается **поощрение политических аутсайдеров**. В ходе предвыборной кампании симпатии избирателей вполне может снискать деятель, не имеющий политического опыта и чуждый политической элите. Заняв президентское кресло и приобретя весьма большие властные полномочия, он, с одной стороны, почти неизбежно совершит немало ошибок, которых избежал бы опытный политик, а с другой — никогда не будет пользоваться полным доверием своих коллег «по власти». А такая ситуация опасна для демократии. Подтверждением этому служат опять-таки последние события в Перу. Фухимори пришел в политику из бизнеса и строил свою избирательную кампанию на идее разрыва с традициями перуанской политической жизни. Придя к власти, он сначала покончил с собственной популярностью мерами жесткой «шоковой терапии», затем нанес удар по элите разгоном парламента, а в конце концов, перед следующими президентскими выборами, еще и втянул страну в военный конфликт с соседним Эквадором. При этом недоверие перуанских масс к традиционной политической элите, искусно подогретое сторонниками президента, оказалось настолько сильным, что эти выборы он тоже выиграл. Затяжной политический кризис в Перу закончился лишь после коррупционного скандала, заставившего-таки Фухимори уйти в отставку.

Тезис об «опасностях президенциализма» как будто подтверждается статистикой военных переворотов и прочих событий, результатом которых становится конец демократии. К числу стран, где президентские системы терпели крах, относятся Аргентина (1930), Боливия (1964), Бразилия (1964), Гватемала (1954), Колумбия (1953), Южная Корея (1972), Куба (1954), Панама (1968), Филиппины (1972), Чили (1973). Конечно, существуют условия, при которых «опасности президенциализма» хотя бы отчасти нейтрализуются. Например, Скотт Мэйнуоринг убедительно показал, что в сочетании с двухпартийной системой президенциализм избавляется от большинства своих недостатков. Однако мы знаем, что двухпартийная система — очень редкое в мировой практике явление, и создать ее «по заказу» невозможно. Вот почему издавна ведется поиск институциональных усовершенствований, которые преодолевали бы недостатки президенциализма, сохраняя его достоинства.

Президентско-парламентская система

Институциональные характеристики президентско-парламентской системы отчасти совпадают с основными признаками «чистого» президентизма. Это (1) прямые выборы президента всенародным голосованием, (2) право президента назначать и смещать членов правительства и (3) наличие у президента определенных законодательных полномочий. К этому, однако, добавляются еще две характеристики, президентизму совершенно чуждые: (4) ответственность правительства перед парламентом, выражающаяся в возможности вотума недоверия, и (5) право президента распускать парламент. Нетрудно заметить, что поправки к «правилам игры» направлены именно на то, чтобы преодолеть основные недостатки президентизма. Во-первых, полностью снимается проблема негибкости сроков пребывания у власти. Во-вторых, давая президенту и парламенту равную власть над правительством, эта система как будто преодолевает и мажоритарный характер президентизма. Ведь в парламенте президентская партия может оказаться в меньшинстве. К сожалению, практика показала, что президентско-парламентская система достигает этих целей слишком дорогой ценой — за счет крайнего обострения проблемы двойной демократической легитимности. А мы видели, что наличие этой проблемы влечет за собой возникновение опасных конфликтов между президентом и парламентом.

Классическим примером президентско-парламентской системы считается Веймарская республика, существовавшая в Германии в 1919–1933 гг. Согласно конституции, в составлении проекта которой приняли участие ведущие немецкие юристы и социологи (в том числе М. Вебер), избравшийся на семилетний срок президент имел неограниченные права по назначению премьер-министра (рейхсканцлера), формированию правительства и изменению его состава. Пользовался он и широкими законодательными полномочиями. Правда, он не мог наложить вето на принятый парламентом (рейхстагом) закон. Однако это компенсировалось, во-первых, возможностью вынести вызвавший недовольство президента закон на всенародный референдум, а во-вторых — правом президента издавать декреты «для восстановления порядка в чрезвычайных ситуациях» Практически неограниченным было и право президента распускать рейхстаг. Последнему же предоставлялась возможность выразить

недоверие рейхсканцлеру и отдельным министрам, отправляя их таким образом в отставку.

В первые годы Веймарской республики президентам Ф. Эберту и П. фон Гинденбургу удавалось править, опираясь на большинство в рейхстаге. С годами, однако, это стало недостижимым. Крайне фрагментированная партийная система Германии, обладавшая всеми признаками «поляризованного плюрализма», способствовала эфемерности парламентских коалиций и частым правительственным кризисам. Это побуждало президента к роспуску рейхстага: ведь в промежутках между выборами он совершенно не зависел от перипетий парламентской борьбы и мог распоряжаться правительством по собственному усмотрению. В 1930 г. Германия вступила в бесконечный избирательный марафон: проведя одну—две сессии, парламент успевал вынести вотум недоверия правительству (или, скажем, не принять бюджет) и на этом прекращал свое краткое существование. В 1930 г. рейхстаг заседал 94 дня, в 1931 г. — 41, а в 1932 г. — 13 (!) дней. Законотворческая деятельность практически прекратилась, и место закона прочно занял президентский декрет. В стране нарастала атмосфера чрезвычайщины и неуверенности в завтрашнем дне. На этом фоне НСДАП с ее призывами к установлению твердого порядка и возрождению немецкой государственности оказалась достаточно привлекательной для значительной массы избирателей. В январе 1933 г. лидер НСДАП Гитлер был назначен рейхсканцлером. Сразу после этого рейхстаг был вновь распущен, и на следующих выборах (в марте 1933 г.) нацисты получили уже 44 % голосов. Веймарская конституция была отменена, и в стране надолго установился авторитарный режим — один из самых кровавых в истории человечества.

Разумеется, было бы неверно объяснять крах Веймарской республики исключительно несовершенством ее институциональной конструкции. Здесь сыграли свою роль и экономическая нестабильность, и пережитое многими немцами после поражения в первой мировой войне чувство национального позора, и авторитарные традиции имперской Германии. Однако недооценивать роль институционального фактора тоже нельзя. По существу, Веймарская республика загоняла немецких политиков в ситуацию, подобную «дилемме узника», не давая им ни малейшего стимула к кооперативному поведению. Следует заметить, что более поздние эксперименты с президентско-парламентской системой были немногим более

удачными. Она просуществовала в Португалии с 1976 по 1982 г., и лишь своевременное изменение конституции позволило стране избежать кризиса. В Шри-Ланке президентско-парламентская система была введена в 1978 г. Вскоре после этого в стране началась (и продолжается и по сей день) кровавая гражданская война. К этому можно добавить, что учрежденная конституцией 1993 г. в России институциональная схема во многих отношениях близка именно к президентско-парламентскому устройству. К сожалению, составители конституций часто руководствуются сиюминутными политическими соображениями, как бы забывая о том, что расплачиваться за их ошибки приходится народу.

Премьерско-президентская система

Как и две предыдущие системы, премьерско-президентская характеризуется (1) всенародным избранием президента и (2) наличием у этого президента значительных властных полномочий. Отличие же состоит в том, что (3) премьер-министр и кабинет ответственны *только* перед парламентом. В принципе президент может иметь право представлять кандидатуры на министерские посты. Однако — и здесь пролегает грань, отделяющая эту систему от президентско-парламентской, — смещать премьера и отдельных министров он не вправе. Это — исключительная прерогатива представительного собрания. Как правило, (4) президент имеет право распускать парламент и назначать новые выборы. Нетрудно заметить, что премьерско-президентская система направлена на преодоление основных недостатков президентализма — негибкости сроков пребывания у власти и мажоритарного характера. Но, как нам предстоит убедиться, достигается это ценой гораздо меньших издержек, чем в предыдущем случае.

Наиболее наглядным примером премьерско-президентской системы является так называемая V Республика во Франции, учрежденная после голлистского переворота 1958 г. и существующая по сей день. В течение длительного времени избираемые на семь лет президенты почти безраздельно доминировали на французской политической арене: подбирали премьер-министров и отдельных членов кабинета, кандидатуры которых безропотно утверждались Национальным собранием, председательствовали на заседаниях

кабинета и даже руководили работой отдельных министерств в обход премьера. Несомненно, Ш. де Голль в течение всего срока пребывания у власти и Ф. Миттеран в первые годы своего правления заметно превосходили американских президентов по объему реальных полномочий. Однако — и это вытекает из основных институциональных характеристик премьерско-президентской системы — использовать эти полномочия французские президенты могут лишь тогда, когда они пользуются поддержкой большинства в Национальном собрании. Если же победу на парламентских выборах одерживает оппозиция, то возможности президента резко сокращаются. Он не имеет права назначить «президентское правительство» (как это не раз бывало в Веймарской республике) и не может править, издавая декреты (ибо, опять-таки в отличие от Веймарской республики, французская конституция допускает такое лишь при «угрозе независимости и территориальной целостности страны»). Конечно, за президентом остается возможность распустить Национальное собрание и назначить новые выборы. Но гарантии их благоприятного результата нет. Все эти обстоятельства и побуждают президента к кооперативному поведению, которое выражается в его «мирном сосуществовании» с правительством.

Таким образом, премьерско-президентская система работает как бы в «двухфазовом режиме», чередуя периоды сильной президентской власти с периодами парламентаризма. Надо сказать, что лишь в двух странах — Франции и Финляндии — «президентские фазы» оказались длительными. Это и понятно. Президент может опираться на безоговорочную поддержку парламентского большинства либо будучи лидером партии или коалиции, имеющей абсолютное большинство мест в представительном собрании (например, в первые годы правления Миттерана Союз левых сил доминировал в Национальном собрании Франции), либо, напротив, лавируя между многочисленными и с трудом вступающими в союзы между собой парламентскими фракциями (Франция при де Голле, Финляндия при У. К. Кекконене). В странах с многопартийными, но четко структурированными партийными системами подобные ситуации просто не возникают. Вот почему Австрия, Исландия и Португалия (после 1982 г.), с конституционной точки зрения, имея премьерско-президентские системы, фактически никогда не выходили за рамки парламентаризма. Думается, что гибкость премьерско-президентской системы, ее способность ви-

доизменяться в зависимости от политического контекста — важное достоинство, во многом объясняющее жизнеспособность этого институционального устройства.

Полупрезидентские системы

Схема, предложенная Шугартом и Кэри, многое проясняет в особенностях функционирования президентских систем, но она не является ни единственной, ни общепринятой. Основное ее достоинство состоит в том, что она позволяет выделить президентско-парламентскую и премьерско-президентскую системы как отдельные аналитические категории, приписав каждой из них собственную логику развития. Альтернативный подход состоит в том, чтобы рассматривать «чистый» президентизм и «чистый» парламентаризм как два идеальных типа, в промежутке между которыми можно разместить реальные виды институционального устройства. Ближе к центру этой шкалы оказываются смешанные виды, которые иногда так и называют — **полупрезидентские системы** (термин Мориса Дюверже). Под эту категорию подпадают и президентско-парламентская и премьерско-президентская системы. Адекватен ли этот термин? Можно ли в действительности разместить обе эти системы «на полпути» между парламентаризмом и президентизмом?

Для ответа на этот вопрос необходимо более детально рассмотреть полномочия, предоставляемые президентам различными конституциями. В самом общем виде такие полномочия можно разделить на полномочия в законодательной сфере и полномочия по отношению к правительству. Рассмотрим возможные объемы этих полномочий по-отдельности, приписывая им вслед за М. Шугартом и Дж. Кэри значения от 0 для минимума «силы президента» до 4 для максимума. Основное законодательное полномочие президентов — право вето. Значение 4 по этому параметру присвоим системам, где президентское вето не может быть преодолено парламентом; 3 — где оно преодолевается чрезвычайным большинством голосов (например, две трети); 2 — где достаточно абсолютного большинства; 1 — простого; 0 — где право вето отсутствует. Второе законодательное полномочие президентов состоит в возможности издавать имеющие законодательную силу указы. Тогда значение 4 относится к ничем не ограниченным правам такого рода; 2 приписывается си-

стемам, где возможность издавать указы ограничена (например, необходимостью заручиться согласием всех членов правительства); 1 — где указы можно издавать лишь в условиях чрезвычайного положения; 0 — где у президентов вообще нет такого права. Третья категория — полномочия президента в области бюджетного процесса. Здесь различают следующие возможности: 4 — когда государственный бюджет составляется президентской администрацией и парламент никак не влияет на его содержание; 3 — когда парламент может вносить в бюджет поправки, но не вправе увеличивать число бюджетных статей; 2 — когда парламент вправе вносить любые изменения в рамках утвержденного президентом предела бюджетных расходов; 1 — когда эти пределы могут быть расширены, если парламент указывает на дополнительные источники бюджетных расходов; 0 — если парламент полностью составляет бюджет или может вносить в него ничем не ограниченные изменения. Последняя категория законодательных полномочий президента — это его право выносить отдельные законопроекты на всенародный референдум. Если такое право ничем не ограничено, то значение, естественно, 4; существенные ограничения влекут за собой снижение «балла» до 2; отсутствие такого права — до 0. В табл. 22 представлены сведения о всех имевшихся у президентов законодательных полномочиях, согласно действовавшим в ряде стран в первой половине 90-х гг. конституциям, включая бывшие советские республики. Веймарская республика (Германия) включена в таблицу из-за теоретической важности данного случая.

Рассмотрим по той же схеме полномочия по отношению к правительству. Кто формирует кабинет министров? Значение 4 относится к ситуациям, когда это делает президент без всякого вмешательства парламента; 3 — когда парламент одобряет кандидатуры министров; 1 — когда парламент одобряет кандидатуру премьера, а он назначает членов правительства; 0 — когда президент не назначает министров. Вторая группа полномочий затрагивает право президента проявлять инициативу, отправляя членов правительства в отставку. 4 по этому параметру означает, что президент может это делать без оглядки на парламент; 2 — что это возможно лишь в особых условиях (скажем, чрезвычайного положения); 1 — если президент может отправить правительство в отставку лишь тогда, когда новый премьер уже выдвинут парламентом; 0 — если отставка пра-

Таблица 22

Законодательные полномочия президентов

Страна	Вето	Указы	Бюдж- т	Рефе- рендум	Всего
Австрия	0	0	0	0	0
Азербайджан	3	4	3	2	12
Аргентина	3	0	0	0	3
Армения	1	2	0	0	3
Беларусь	4	4	2	4	14
Боливия	3	0	0	0	3
Бразилия	2	4	1	0	7
Венесуэла	0	0	0	0	0
Гватемала	3	0	0	2	5
Веймарская республика (Германия)	0	2	0	2	4
Гондурас	3	0	0	0	3
Грузия	3	4	2	4	13
Доминиканская Республика	3	0	0	0	3
Исландия	0	1	0	2	3
Казахстан	3	4	2	4	13
Киргизия	3	2	2	4	11
Колумбия	1	1	1	0	3
Корея (Южн.)	3	1	3	0	7
Коста-Рика	2	0	0	0	2
Мексика	3	0	0	0	3
Молдова	2	2	0	2	6
Намибия	3	0	0	0	3
Нигерия	3	0	0	0	3
Никарагуа	2	0	0	0	2
Панама	3	0	0	0	3
Парагвай	3	2	0	0	5

Страна	Вето	Указы	Бюджеты	Референдум	Всего
Австрия	0	0	0	0	0
Азербайджан	3	4	3	2	12
Аргентина	3	0	0	0	3
Армения	1	2	0	0	3
Бельгия	4	4	2	4	14
Бразилия	3	0	0	0	3
Бразилия	2	4	1	0	7
Венесуэла	0	0	0	0	0
Гватемала	3	0	0	2	5
Веймарская республика (Германия)	0	2	0	2	4
Гондурас	3	0	0	0	3
Грузия	3	4	2	4	13
Доминиканская Республика	3	0	0	0	3
Исландия	0	1	0	2	3
Казахстан	3	4	2	4	13
Киргизия	3	2	2	4	11
Колумбия	1	1	1	0	3
Корея (Южн.)	3	1	3	0	7
Коста-Рика	2	0	0	0	2
Мексика	3	0	0	0	3
Молдова	2	2	0	2	6
Намибия	3	0	0	0	3
Нигерия	3	0	0	0	3
Никарагуа	2	0	0	0	2
Панама	3	0	0	0	3
Парагвай	3	2	0	0	5
Перу	0	0	0	0	0
Россия	3	4	3	3	13
Румыния	0	0	0	2	2
США	3	0	0	0	3
Таджикистан	3	4	4	2	13
Туркменистан	3	4	2	2	12
Украина	3	1	1	2	7
Уругвай	1	0	2	0	3
Филиппины	3	0	0	0	3
Финляндия	0	0	0	0	0
Франция	0	1	0	0	1
Чили	3	0	2	0	5
Эквадор	2	1	0	2	5

вительства по инициативе президента не предусмотрена. Третья группа полномочий касается допустимого объема вмешательства парламента в процесс отставок по его собственной инициативе. Отсутствие этого права выражается значением 4; если парламент может выразить правительству недоверие, но в ответ президенту предоставляется право распустить парламент, то значение — 2; если парламент может выразить недоверие правительству, выдвинув кандидатуру нового премьера (так называемый конструктивный вотум недоверия), — 1; если парламент имеет неограниченную возможность отправлять правительство в отставку — 0. Наконец, может ли президент распустить парламент? Значения таковы: 4 — если может при любых условиях; 3 — если эта возможность ограничена тем или иным сроком функционирования парламента (например, его нельзя распустить в течение года после или до очередных выборов); 2 — если роспуск парламента влечет за собой новые президентские выборы; 1 — если это возможно лишь в ответ на вотум недоверия правительству; 0 — если такого права нет. Полномочия президентов разных стран по отношению к правительству отражены в табл. 23.

Таблица 23

Полномочия президентов по отношению к правительствам

Страна	Назначения	Отставки (инициатива президента)	Отставки (инициатива парламента)	Роспуск парламента	Всего
Австрия	1	0	0	4	5
Азербайджан	4	4	4	4	16
Аргентина	4	4	4	0	12
Армения	1	1	2	3	7
Беларусь	4	2	4	4	14
Боливия	4	4	4	0	12
Бразилия	4	4	4	0	12
Венесуэла	4	4	4	0	12
Гватемала	4	4	4	0	12
Веймарская республика (Германия)	4	4	0	4	12
Гондурас	4	4	4	0	12
Грузия	3	2	2	3	10
Доминиканская Республика	4	4	4	0	12
Исландия	4	0	0	4	8
Казахстан	3	4	2	3	12
Киргизия	3	2	2	3	10
Колумбия	4	4	0	0	8
Корея (Южн.)	1	4	4	0	9
Коста-Рика	4	4	4	0	12
Мексика	4	4	4	0	12
Молдова	3	0	1	1	5
Намибия	4	4	0	2	10
Нигерия	3	4	4	0	11
Никарагуа	4	4	4	0	12

Страна	Назначения	Отставки (инициатива президента)	Отставки (инициатива парламента)	Роспуск парламента	Всего
Австрия	1	0	0	4	5
Азербайджан	4	4	4	4	16
Аргентина	4	4	4	0	12
Армения	1	1	2	3	7
Беларусь	4	2	4	4	14
Боливия	4	4	4	0	12
Бразилия	4	4	4	0	12
Венесуэла	4	4	4	0	12
Гватемала	4	4	4	0	12
Веймарская республика (Германия)	4	4	0	4	12
Гондурас	4	4	4	0	12
Грузия	3	2	2	3	10
Доминиканская Республика	4	4	4	0	12
Испания	4	0	0	4	8
Казахстан	3	4	2	3	12
Киргизия	3	2	2	3	10
Колумбия	4	4	0	0	8
Корея (Южн.)	1	4	4	0	9
Коста-Рика	4	4	4	0	12
Мексика	4	4	4	0	12
Молдова	3	0	1	1	5
Намбия	4	4	0	2	10
Нигерия	3	4	4	0	11
Никарагуа	4	4	4	0	12
Панама	4	4	4	0	12
Парагвай	4	4	4	4	16
Перу	4	4	0	1	9
Россия	1	4	2	3	10
Румыния	1	0	0	1	2
США	3	4	4	0	11
Таджикистан	3	4	4	0	11
Туркменистан	4	4	4	3	15
Украина	1	2	1	2	6
Уругвай	4	4	2	1	11
Филиппины	3	4	4	0	11
Финляндия	4	0	0	4	8
Франция	1	0	0	3	4
Чили	4	4	4	3	15
Эквадор	4	4	0	0	8

Какие выводы можно сделать из представленных в табл. 22 и 23 данных? Во-первых, оказывается, что общие объемы президентских полномочий больше всего в тех странах, которые сохраняют авторитарные режимы (например, в Туркменистане — 28), а также в тех новых демократиях, конституции которых составлялись при ведущем участии представителей авторитарных режимов (Бразилия, Чили). Во-вторых, выясняется, что в современном мире особое значение приобретает объем законодательных полномочий, конституционно делегируемых президенту. Скажем, в России полномочия президента по отношению к правительству меньше, чем в США и в большинстве латиноамериканских республик (10 против 11–12). Однако по объему законодательных полномочий российский президент может сравниться лишь с некоторыми своими коллегами из стран — бывших республик Советского Союза. В целом при построении единой шкалы президентских систем становится ясно, что «чисто» президентские системы не образуют ее крайних значений. Максимум президентской власти соответствует авторитарным политическим условиям, а минимум — парламентаризму. Президентско-парламентские систе-

мы отстоят от парламентаризма дальше, чем «чисто» президентские, в то время как премьерско-президентские системы, напротив, ближе к парламентским. Поэтому расширительное употребление термина «полупрезидентские системы» следует признать неточным. Возможно, его следовало бы зарезервировать за премьерско-президентскими системами, а к президентско-парламентским системам с большим объемом президентских полномочий применять понятие «сверхпрезидентская система», иногда использующееся для описания институционального строя современной России.

Парламентская система

Парламентские системы существуют в большинстве либеральных демократий — как в конституционных монархиях, так и во многих республиках. Основу этих систем составляет взаимозависимость парламента и исполнительной власти. Последняя формируется собранием и несет перед ним полную политическую ответственность. Парламент, в свою очередь, должен доверять правительству и по отношению к проштрафившемуся премьеру прибегает к «вышей мере наказания» — вотуму недоверия. После этого встает задача создать новое правительство, которое устраивало бы большинство депутатов. Если эту задачу не удастся решить в течение какого-то (как правило, установленного) срока, то назначаются новые парламентские выборы. Во всяком случае, так все выглядит с формальной точки зрения. Фактически доминирование парламента — лишь один из вариантов его взаимоотношений с правительством. Во многих парламентских системах дело обстоит как раз наоборот: по сути всесильный кабинет сосуществует с относительно слабым парламентом. Более подробно об этом будет сказано в следующей главе. Сейчас остановимся на трех других факторах, определяющих разграничение полномочий при парламентаризме: роли главы государства; характере взаимоотношений между премьер-министром и кабинетом; коллективной ответственности.

Глава государства в парламентской системе

Принципиальной особенностью парламентаризма является разделение эффективного и церемониального руководства. Первое осуществляется командой министров во главе с премьером, которая

ответственна перед парламентом; второе возложено на формально-го главу государства, будь то конституционный монарх или выборный президент. В круг его обязанностей обычно входит присутствие на официальных церемониях, вручение наград, прием столь же высокопоставленных зарубежных гостей. Формально возможности глав государств могут быть гораздо шире (назначать премьер-министров, высших чиновников, блокировать законопроекты в парламенте и т. д.), но фактически ими очень редко пользуются. Как говорят в Великобритании, «королева царствует, но не правит».

В наш демократический век количество коронованных глав государств удивительно велико. Осмыслить это кажущееся странным обстоятельство помогает беглый взгляд на происхождение парламентского строя. В отличие от президентских систем, первая из которых — американская — была изобретена «отцами-основателями» США путем сознательной институциональной инженерии, парламентаризм возник эволюционно. Основное содержание этой эволюции составляла постепенная передача полномочий от монархов к премьер-министрам. Этот процесс протекал не без конфликтов. Но когда он завершался, то у новых парламентских элит не было никаких причин отказываться от монархической оболочки. Сегодня половина западноевропейских стран — конституционные монархии. В Австралии, Канаде, Новой Зеландии и ряде других бывших британских владений главами государств считаются генерал-губернаторы, действующие от имени королевы и назначаемые ею по согласованию с местными правительствами. Современные монархии, сосуществующие с либерально-демократическим порядком, по стилю очень далеки от средневековой помпезности. Все рекорды здесь побили скандинавские страны, которые часто называют «велосипедными монархиями», — короли и королевы там не гнушаются этим скромным средством передвижения. Надо сказать, что один из основных аргументов в пользу сохранения монархии, приводимых ее сторонниками в Западной Европе, состоит просто-напросто в том, что содержать королевский двор дешевле, чем проводить президентские выборы и платить зарплату президенту. Монархи, как правило, состоятельные люди, и они покрывают большую часть своих расходов за собственный счет.

Вообще, ироническое отношение к современным монархиям распространено достаточно широко. Оно не всегда справедливо. В Ве-

ликобритании и Японии монархии являются символами национального единства, служащими для большинства населения объектами сильного эмоционального притяжения. Важную роль они играют в процессах политической социализации. В Испании король Хуан Карлос II способствовал безболезненному переходу страны от авторитаризма к либеральной демократии. В Нидерландах и Бельгии монархи активно вовлечены в выработку компромиссов между многочисленными и враждебными друг другу социальными, религиозными и этнолингвистическими группами.

Там, где парламентская система исторически приобрела форму республики, главами государств являются президенты. Иногда их избирают прямым всеобщим голосованием (Австрия, Ирландия, Португалия). Чаще эту задачу берет на себя парламент или специальная избирательная коллегия, состоящая из всех членов общенационального представительства и членов местных собраний по определенным квотам (ФРГ, Греция, Индия, Италия, Израиль). Объем полномочий у таких президентов не больше, чем у конституционных монархов, а иногда даже меньше. Но есть важные исключения. Итальянский президент играет определенную роль в подборе кандидатуры премьера, которая устраивала бы большинство раздираемого противоречиями парламента, и не стесняется высказывать свое авторитетное мнение по таким волнующим все общество вопросам, как право на развод или на аборт. То же самое происходило во Франции в период парламентских III и IV Республик. И это при настолько сильном страхе перед бонапартизмом, что Ж. Клемансо однажды призвал своих коллег по парламенту проголосовать за самого тупого из претендентов на президентское кресло.

Премьер-министр и кабинет

Является ли премьер-министр бесспорным лидером кабинета? Насколько силен он по отношению к другим членам правительства? Крайние варианты ответов на эти вопросы дают Индия, где во время чрезвычайного положения 1975–1977 гг. И. Ганди располагала буквально диктаторскими полномочиями, и III Республика во Франции с ее бесконечной чередой «премьеров на час», не решавшихся вмешиваться в дела могущественных шефов отдельных департаментов. Можно утверждать, что в современном мире наметилась тен-

денция к усилению премьер-министров в рамках парламентской системы. Но в разных странах это происходит по-разному.

Сила премьер-министра определяется тем, в какой степени он контролирует назначение членов кабинета. В Великобритании премьер подбирает остальных министров по собственному усмотрению и может в случае необходимости их смещать. При этом личная лояльность главе правительства может больше способствовать успеху соискателя, чем знание специфики ведомства или административный опыт. Нетрудно заметить, что такая ситуация возможна лишь в условиях двухпартийной системы со сплоченными, внутренне дисциплинированными партиями. Даже доминионы не унаследовали у бывшей метрополии столь авторитарной практики. Например, в Австралии состав кабинета существенно зависит от результатов выборов в парламентской фракции правящей партии (особенно строго этого придерживаются лейбористы). Задача премьер-министра здесь — распределить портфели между заранее известными кандидатурами. Однако особенно возрастает автономия отдельных министров в условиях многопартийности. Скажем, федеральный канцлер Германии по конституции имеет право назначать министров, но фактически ему приходится учитывать расстановку сил в правящей коалиции. Кроме того, нормой немецкой политической жизни является высокий уровень компетентности будущего министра в той сфере управления, ответственность за которую на него возлагается. Личная преданность главе правительства принимается во внимание меньше, чем в Великобритании.

В странах с фрагментированной многопартийной системой премьер в еще меньшей степени контролирует назначение министров. Например, в Бельгии и Нидерландах устанавливаются квоты участия коалиционных партий в правительстве: такие-то министерства должны возглавить социал-демократы, такие-то — либералы и т. д. В Италии, где в 50—60-х гг. христианские демократы редко вступали в союзы с другими партиями, сходным образом распределялись портфели между внутривнутрипартийными фракциями. Понятно, что в такой ситуации премьер не может быть «первым среди равных». Главы правительств нередко сменяют друг друга, как в чехарде, в то время как отдельные министры кочуют из администрации в администрацию, опираясь на свой опыт руководства и устоявшиеся связи с бюрократами. Прислушиваться к мнению премьера они считают ниже своего достоинства.

Проблема коллективной ответственности

Коллективная ответственность предполагает, что все члены правительства привержены общей политической линии и разделяют его судьбу и в случае успеха, и в случае поражения. Как заметил однажды лорд Мельбурн в бытность премьер-министром Великобритании, «не важно, что мы говорим, важно, чтобы мы все говорили одно и то же». Сплачивая кабинет, коллективная ответственность усиливает его позиции по отношению к парламенту и бюрократии. Если в Великобритании и бывших доминионах коллективная ответственность очень сильна, то прямо противоположная картина наблюдается в Италии. Эффективная координация деятельности отдельных министерств там отсутствует: главы ведомств часто враждуют между собой. В ФРГ канцлер осуществляет общий надзор за деятельностью министерств, но редко вмешивается в их практическую работу.

Следует подчеркнуть, что полная коллективная ответственность остается недостижимым идеалом даже для Великобритании. Во-первых, отдельные министры располагают собственным политическим авторитетом и могут в крайних случаях апеллировать непосредственно к парламенту или к средствам массовой коммуникации, отстаивая свою самостоятельность. Во-вторых, премьер в принципе не может контролировать все решения, принимаемые членами кабинета. Ему просто-напросто недостает информации и (или) компетентности. Но как принцип коллективная ответственность очень важна для парламентской системы.

* * *

Исполнительная власть сегодня может справляться со своей главной функцией — руководством, только если она постоянно и достаточно успешно решает бесчисленное количество разнообразных и очень сложных задач. Не удивительно, что ее фактические полномочия в большинстве стран мира, практикующих разные политические режимы, расширяются. В свою очередь, внутри исполнительной власти возрастает вес президентов и премьер-министров, призванных координировать всю ее деятельность. Во-первых, именно на них ложится ответственность за принятие решений, имеющих

долгосрочные (на несколько десятков лет) последствия для жизни всего общества. Объем таких решений в современных условиях постоянно возрастает. Во-вторых, они же вынуждены заниматься «оперативным реагированием» на неожиданно возникающие проблемы чрезвычайной важности. Американский политолог Ричард Нойштадт заметил о президентах своей страны: «Пленники первоочередных вещей. И всегда есть что-то еще более первоочередное». Нетрудно заметить, что эти две стороны деятельности глав исполнительной власти противоречат друг другу. Это делает их профессию очень трудной. Нет нужды подробно говорить о том, что она опасна. Об этом красноречиво свидетельствует хроника государственных переворотов и политического террора.

«Третья волна» демократизации перевела вопрос об институциональной структуре исполнительной власти из разряда академических в фокус политической жизни многих стран. Поэтому есть смысл завершить теоретический анализ способов ее организации обзором практических шагов, предпринятых в отдельных государствах. Страны Южной Европы, первыми вступившие на путь демократизации (Греция, Испания и Португалия), в конечном счете склонились к парламентаризму. Напротив, в Латинской Америке «новые демократии» — от Гватемалы до Аргентины — сохранили традиционную для этого региона приверженность президентской системе. В Восточной Европе Польша и Румыния сделали выбор в пользу премьерско-президентских систем, а Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Словакия, Чехия и Эстония — в пользу парламентаризма. Как уже отмечалось, в России новой конституцией создана система, во многих отношениях близкая к президентско-парламентской. Те или иные версии сильной президентской власти избрали и другие страны бывшего СССР. В некоторых из них — как это неоднократно бывало в странах «третьего мира» — президентская система служит ширмой, за которой скрывается авторитаризм.

Глава X

ПАРЛАМЕНТЫ

Уже «протективная» модель демократии придавала выборным парламентам особое значение; как писал Дж. Локк, — это «верховная государственная власть». Всегда подчеркивалась их законотворческая функция. И сегодня в обыденном словоупотреблении, в лексиконе практических политиков и в терминологии конституционного права парламент обозначается как «законодательная власть». В действительности современные парламенты — даже в условиях либеральной демократии — редко законодательствуют монопольно. В этот процесс вовлечены также исполнительная власть, бюрократия и другие формальные и неформальные группы. Подлинное значение парламентов политическая наука усматривает в легитимации существующих режимов. Действительно, парламент — единственный институт, который представляет политическое сообщество не только в целом (на это, как мы видели, может претендовать и избранный всенародным голосованием президент), но и во всем его многообразии. Вот почему редко какой режим обходится без «народных избранников». В 1981 г., на заре «третьей волны» демократизации, на наличие представительных собраний претендовали 93 государства, а обходились без них — только 33 (в основном военные диктатуры). С тех пор количество парламентов еще более возросло.

Парламенты можно изучать по-разному. Во-первых, к ним применим **исторический** подход. Например, деятельность британского парламента совершенно невозможно ни описать, ни понять, если отвлечься от его многовековой истории. Ведь именно в прошлом коренятся традиции, процедуры и ритуалы, вместе составляющие ту оболочку, в которой протекают актуальные политические дебаты. Во-вторых, возможен **институциональный** подход. Парламент — это очень сложная формальная организация. Поэтому вовсе не праздными являются вытекающие из такого подхода вопросы: какова степень разделения труда внутри парламента? как законопроекты становятся законами? в каких отношениях находится парламент с

другими государственными институтами? Третий, **социологический** (бихевиористский) подход поднимает другие проблемы: какова социальная композиция парламента? как его члены относятся к собственным ролям? как они взаимодействуют с заинтересованными группами? отражает ли парламент национальную политическую культуру? Комбинируя эти подходы, современная политическая наука достигла достаточно больших успехов в сравнительном анализе парламентов.

Классификация парламентов и их функции

Как отмечалось в предыдущей главе, в разных странах (даже если они относятся к одной и той же «семье» политических режимов) отношения представительного собрания с исполнительной властью могут складываться по-разному. Эти отношения и положены в основу классификации парламентов.

Доминирующие парламенты

Примерами могут служить Национальная ассамблея Франции (периода IV Республики), современный итальянский парламент. Встречается эта разновидность редко, и по понятной причине: доминирующие парламенты, достигнув пика величия, способствуют собственному падению. Как ясно из названия, такие парламенты играют ведущую роль в национальной политической жизни, формируя и жестко контролируя исполнительную власть. Неизбежными при этом становятся частые правительственные кризисы. За 12 лет существования IV Республики Франция стала свидетельницей существования 25 кабинетов; некоторые из них «работали» считанные недели. Чем руководствуются члены доминирующих парламентов, сознательно ведя дело к падению правительства? Во-первых, всегда есть шанс получить место в следующем кабинете; во-вторых, — и это более важно — они преследуют узкопартийные цели. Наиболее благоприятную среду для доминирования парламента создает, пользуясь термином Джованни Сартори, «крайний плюрализм». IV Республика являет собой классический пример «двусторонней оппозиции», когда коммунисты «слева», а голлисты — «справа» отвергали сами основы режима и находились в острой конфронтации между собой. В этих ус-

ловиях сформировать правительство, удовлетворительное для большинства, было практически невозможно. В Италии со времен основания республики сменилось более 50 администраций. Таким образом, эта разновидность парламентов отнюдь не оптимальна и в конечном счете ведет к параличу власти. Нетрудно заметить, что она может существовать лишь в условиях парламентаризма, сочетающегося с фрагментированной многопартийностью.

Автономные парламенты

В качестве примера можно привести Конгресс США, шведский риксдаг. Такие парламенты в основном контролируют законодательный процесс, но у них нет достаточных полномочий для «свержения» исполнительной власти. Автономия американского Конгресса обеспечивается не только президентской системой, существенно ограничивающей возможности вмешательства главы государства в деятельность представительного собрания, но и другими обстоятельствами. Во-первых, политические партии страны не загоняют своих членов в рамки жесткой дисциплины и не являются внутренне сплоченными, так что члены Конгресса — даже если они принадлежат к президентской партии — не всегда поддерживают президента при голосовании. Во-вторых, сила Конгресса во многом определяется наличием комитетов и подкомитетов, позволяющих конгрессменам достичь высокого уровня профессионализма. Все это способствует активной и самостоятельной роли представительного собрания в процессе принятия решений, а также выполнению им контрольной функции. Помимо президенциализма, возникновению автономного парламента может способствовать и парламентская система в сочетании с многопартийностью. Это произошло, например, в скандинавских странах с их устоявшейся нормой межгрупповых консультаций по основным политическим вопросам. Одной из главных арен таких консультаций и служит парламент.

Ограниченно автономные парламенты

Эта разновидность существует в Великобритании, стране классического парламентаризма. Ограниченно автономный парламент можно рассматривать как поле конфронтации (зачастую ритуализиро-

ванной) между правительством и оппозицией. В Великобритании с ее двухпартийной системой контроль правительства над фракцией большинства обеспечивает ему очень сильные позиции в парламенте. Главный механизм такого контроля — партийная дисциплина. В отличие от американских, британские партии являются внутренне сплоченными, и проголосовать против воли собственной партии — значит совершить экстраординарный поступок, который может положить конец самой удачной политической карьере. Вот почему итоги голосований в парламенте всегда предreshены. Роль британской палаты общин — не править, а, скорее, досажать исполнительной власти бесконечными запросами, обсуждениями принятых решений и критикой. При этом правительственный кризис может быть вызван разве что «бунтом на корабле» правящей партии. А такое случается раз в несколько десятилетий.

Подчиненные парламенты

Таких примеров можно привести по крайней мере два — Национальное собрание Франции (V Республика) в условиях «президентской фазы» премьерско-президентской системы, парламент Кении. Как видим, подчиненный парламент совместим и с либеральной демократией, и с авторитаризмом. Здесь исполнительная власть уже явно преобладает над парламентом. В развивающихся странах вроде Кении его члены просто-напросто боятся критиковать правительство: это небезопасно. Но и в такой ситуации представительное собрание остается важным звеном между центральной властью и сельской глубинкой. «Законодатели» выступают как защитники своих избирателей в столице, «выбивают» субсидии и т. д. Во Франции, которую не без оснований считают страной с сильными демократическими традициями, аргументом в пользу ограничения полномочий парламента стал паралич власти времен IV Республики. До второй половины 80-х гг. французское Национальное собрание оставалось одним из самых слабых в мире. Ситуация несколько изменилась лишь тогда, когда социалистическому президенту Миттерану пришлось сосуществовать с правым парламентским большинством. В результате Франция вступила в «парламентскую фазу» премьерско-президентской системы. Отсутствие партийного контроля со стороны исполнительной власти позволило Национальному собранию вести «свою игру».

Полностью подчиненные парламенты

Эта разновидность характерна для некоторых военных (Бразилия в начале 80-х гг.), многих популистских (например, Танзания) и всех эгалитарно-авторитарных режимов. Иными словами, этот феномен присущ исключительно авторитаризму. За всю историю Верховного Совета СССР до 1989 г. не было ни одного случая, когда кто-то проголосовал «против» предложений правительства и ЦК КПСС. Полностью подчиненные парламенты редко собираются на сессионные заседания; сами эти заседания непродолжительны и носят формальный характер. Право таких парламентов формировать правительство — чистая фикция. Они созываются для того, чтобы легитимировать режим и санкционировать его мероприятия.

Функции парламентов могут быть сведены к четырем основным: легитимации; представительству; рекрутированию и социализации элиты; воздействию на исполнительную власть и контролю за ней. Если парламент и не выполняет какие-то из этих функций, он справляется с другими, а значит — играет свою роль в политической системе.

Функцию **легитимации** режима выполняют все без исключения парламенты. Даже если исполнительная власть полностью берет на себя законодательную инициативу и правит посредством декретов, она все же нуждается в одобрении «народных избранников». Поэтому парламентам придается большое символическое значение, что находит отражение в так называемых иммунитетах — парламентарии не могут подвергаться аресту без санкции собрания, их речь в стенах парламента не может быть прервана. Это включает в себя также процедурную независимость парламентов и их монопольное право прерывать собственные заседания. Очень немногие режимы не признают иммунитетов вообще, хотя фактическое их попрание — не такая уж редкость. Авторитарные правительства предпочитают действовать по принципу «ты — мне, я — тебе»: парламент придает реальной власти законность в глазах населения, а та расплачивается с ним ритуальным почтением и вполне материальными привилегиями. Тех парламентариев, кто рискнет нарушить «правила игры», ждут суровые кары. Иммунитеты в такой ситуации помогают редко.

Функция **представительства** является единственной, в выполнении которой с парламентом не может сравниться никакой иной ин-

ститут. Делается это, однако, по-разному. Существуют четыре основных подхода, при которых члены собрания выступают в ролях «слуг избирателей», «опекунов народа», «проводников воли партий», «зеркала общества». Рассмотрим эти подходы обстоятельнее.

«**Слуги избирателей**» в парламенте могут действовать в интересах либо избирательного округа в целом, либо — наиболее влиятельных групп его населения, но в любом случае их позиции носят, в сущности, местнический характер. Такой подход к представительству особенно широко распространен в США, где считается, что конгрессмены должны «привозить домой бекон» в виде правительственных заказов, субсидий и контрактов. Этого они и добиваются, всячески пытаясь «обойти» представителей других штатов и графств. Если по какому-то вопросу в избирательном округе существует четкое и более или менее единодушное мнение, то самостоятельная позиция может стоить члену Конгресса его мандата, но не ранее следующих выборов. Следует отметить, что такое единодушие встречается не так уж часто. Это позволяет американским законодателям сохранять известную автономию и, более того, активно воздействовать на общественное мнение своего округа.

В отличие от «протективной», «развивающая» модель демократии придавала этому аспекту представительства ведущую роль. Ярким поборником жесткой зависимости депутатов от избирателей был и К. Маркс. Вот почему большинство эгалитарно-авторитарных режимов формально придерживалось права отзыва депутатов и признавало «императивный мандат». До тех пор пока парламенты оставались элементом декора, это никак не сказывалось на их эффективности. В условиях демократизации положение изменилось. Стало ясно, что совершенно лишённые самостоятельности от избирателей парламентарии просто не могут справляться со своими обязанностями. Служить народу необходимо, но это должно быть дополнено другими подходами к представительству. Сегодня императивный мандат сохраняется лишь в тех немногих странах, где продолжают существовать эгалитарно-авторитарные режимы (Вьетнам, Китай, Северная Корея, Куба), а также в ряде республик в составе Российской Федерации. В то же время конституции ряда стран (например, Франции) прямо запрещают императивный мандат или, как Основной закон ФРГ, устанавливают, что депутаты «являются представителями всего народа, не связанны-

ми наказами или поручениями, и подчиняются лишь собственной совести».

Подход к парламентариям как к **«опекунам народа»** получил классическое выражение в речи английского консервативного мыслителя и политика Эдмунда Берка, обращенной к избирателям (1774 г.): «Конечно, джентльмены, для представителя должно быть счастьем и большой честью жить в теснейшем союзе, близком общении и самой непосредственной связи с избирателями... Но свое непредвзятое мнение, свое истинное суждение и просвещенное сознание он не должен приносить в жертву ни вам, ни кому бы то ни было другому... Парламент — это не собрание посланников различных и враждебных друг другу интересов, которые отстаиваются их агентами и защитниками против всех остальных членов собрания, парламент — это независимая ассамблея единой нации, с единым интересом, общим для всех: главное здесь — не местные цели и предпочтения, а общее благо...» (Замечу, что в 1780 г. Берк не был вновь избран в палату общин.)

Такой подход к представительству существенно расширяет автономию парламентов и позволяет им играть роль скорее лидеров общественного мнения, чем его пассивных отражений. В XIX в. этот подход преобладал; он и по сей день сохраняет свои позиции, особенно в Великобритании и во Франции. Однако «опекать народ» стало гораздо труднее с тех пор, как появились массовые партии, претендующие на ту же самую роль.

Наиболее явно парламенты выступают **«проводниками воли партий»** в условиях эгалитарно-авторитарных и популистских режимов. Но такой подход не чужд и либеральной демократии, особенно там, где существуют пропорциональные избирательные системы. Аргументы его сторонников таковы: на выборах соревнуются не личности, а партийные программы, значит, своим избранием парламентарий обязан прежде всего партии: почему же тогда он может себе позволить манкировать партийной дисциплиной, добившись успеха? Ответить на этот вопрос, не лишенный зерна здравого смысла, можно другими вопросами: Должен ли депутат хранить верность текущей политической линии партийного руководства или партийной программе (всем известно, насколько часто они не совпадают)? Как быть, если разошлись установки низовой организации, которая, собственно, и сыграла ведущую роль в карьере парла-

ментария, и партийного «центра»? Что делать, если произошел раскол партии? Эти вопросы заводят в тупик, если считать парламент проводником воли партий и не более того. Но если допустить независимость депутата от партийного руководства, то все значительно упрощается. Правда, эту независимость необходимо отстаивать, преодолевая давление со стороны мощных «всех-хватаящих» партий. Депутаты лучше справляются с этой задачей, если располагают определенными политическими ресурсами — высоким личным престижем, информированностью и компетентностью.

Свое последовательное выражение идея о парламентариях как о проводниках воли партий находит в концепции «партийного императивного мандата». Согласно этой концепции, депутат представляет своих избирателей через выдвинувшую его партию. Стало быть, выходя из данной партии (или будучи исключен из нее по серьезным основаниям), он утрачивает правовую основу для дальнейшего нахождения в составе парламента. Концепция «партийного императивного мандата» была реализована в Чехословакии в 20-х гг., однако в зрелых демократиях она не прижилась. Из европейских стран к подобной практике прибегает сегодня лишь Португалия. Более популярна она в «третьем мире»: с теми или иными модификациями, партийный императивный мандат применяется в Бангладеш, Бразилии, Вануату, Гане, Замбии, Индии, Индонезии, Кабо-Верде, Сейшельских островах, Фиджи, Шри-Ланке и ЮАР. Известно, что подобные предложения обсуждались и в российской Государственной думе, но были отвергнуты.

Почти все модели демократии придают парламенту значение **«зеркала общества»**, и это не чуждо авторитарным режимам: как известно, Верховный Совет СССР со сталинских времен и до самого последнего времени строился на жестких процентных нормах представительства от рабочих, крестьян, коммунистов, беспартийных, интеллигенции, женщин и т. д. Эту идиллическую картину несколько портил лишь тот факт, что примерно 30 % «законодательного корпуса» составляли высшие партийные и государственные работники, для которых мандат был фактически пожизненным. В условиях либеральной демократии «зеркало общества» — почти всегда кривое. Каждый советский человек с детства знал, что в Конгрессе США нет ни одного рабочего. И это почти что правда. Члены парламентов являются, как правило, выходцами из среднего класса. К тому же они отличаются

от своих избирателей по уровню образования и в подавляющем большинстве являются мужчинами (табл. 24). Оправдывая это положение, иногда обращают внимание на то, что политические взгляды и идеологические пристрастия парламентариев в большей степени определяются их текущим социальным положением и профессией, чем происхождением. Однако и профессиональный состав представительных собраний демонстрирует явное преобладание предпринимателей, юристов и лиц свободных профессий, объединяемых в категорию «менеджеров и профессионалов», а также других интеллектуалов (табл. 25, данные Роберта Патнэма).

Таким образом, «зеркальное соответствие» парламента обществу не достигнуто ни одной из либеральных демократий. Вопрос состоит в том, достижимо ли оно вообще. Политологи в подавляющем большинстве склоняются к тому, что идея «законодательного микрокосма» привлекательна странным сходством со средневековой мистикой, но практически неосуществима и, в сущности, абсурдна. Современные общества слишком сложны и многообразны, а политические ресурсы отдельных групп — слишком неравны, чтобы в результате свободных выборов мог сформироваться парламент по принципу «каждой твари по паре». Но очевиден и тот факт, что недопредставленность больших социальных слоев может породить у них чувство недоверия к государству, а это — опасный дестабилизирующий фактор. Возможный способ решения этой проблемы состоит в том, чтобы гарантировать представительство тех или иных меньшинств, зарезервировав за ними определенную долю мест в парламенте (квоту). В последние годы наметилась тенденция к тому, чтобы способствовать таким образом женскому представительству (гендерные квоты). В некоторых странах квоты представительства закрепляются за этническими группами. Не чужда такая практика и регионам России. Так, весьма сложная система квот — как гендерных, так и этнических — применяется на выборах Народного собрания Республики Дагестан.

Разумеется, квотирование — не единственный способ повлиять на композицию парламента. Как уже отмечалось в главе об избирательных системах, представительство компактно проживающих меньшинств лучше всего обеспечивают системы большинства. Что касается дисперсно проживающих меньшинств, то для них выгодно применение пропорциональных систем. Статистически установлено,

например, что парламентское представительство женщин положительно связано со средней величиной округа. Дополнительный фактор, положительно влияющий на представительство женщин, — это сравнительно низкий уровень конкуренции между партийными списками. Чем больше мест каждая из участвующих в выборах партий рассчитывает выиграть в каждом из округов, тем больше вероятность избрания женщин. Происходит это, видимо, потому, что сильные партии, обращающиеся к широкому кругу избирателей, заботятся о представительном характере своих списков в большей мере, чем слабые, основная задача которых — «протащить» в парламент своих лидеров. Таким образом, парламентское представительство дисперсно проживающих меньшинств зависит от взаимодействия двух переменных — величины округа и соревновательности выборов.

Таблица 24

Представительство женщин в парламентах разных стран, 1950-1980 гг., %

Парламент	1950	1960	1970	1980
Национальный совет Австрии	6	6	6	10
Палата общин (Великобритания)	3	4	4	3
Палата общин (Канада)	0,5	1	1	4
Национальный совет Швейцарии	0	0	0	8
Палата представителей (США)	2	4	3	4
Сенат (США)	1	1	1	1
Бундестаг (ФРГ)	7	8	6	7

Таблица 25

Профессиональная принадлежность членов парламентов отдельных стран, %

Категория	Велико-британия	ФРГ	Италия	США
«Менеджеры и профессионалы»	78	82	57	74
Другие виды умственного труда	20	17	40	25
Физический труд	2	1	3	1

Разные парламенты в своей практической работе делают акценты на разные подходы к представительству. Различаются и индивидуальные установки депутатов, эмпирическому исследованию которых политологи всегда уделяли большое внимание. Большое влияние на эти установки оказывает избирательная система, применяемая при выборах парламента. Только естественно, что «слуги избирателей» чаще встречаются среди парламентариев, избранных по системам большинства, а «опекуны народа» и «проводники воли партий» — среди избранных по пропорциональной системе. Другой фактор, непосредственно влияющий на установки парламентариев, — это властные полномочия парламента. Президентская система, снимающая с парламента ответственность за действия правительства, способствует подходу к парламентариям как к «слугам избирателей». И действительно, «опекать народ» им просто не по силам. Следует добавить, что работа парламента может быть эффективной тогда, когда его члены разделяют разные подходы — но не какой-то один. Плюрализм здесь не просто желателен. Он необходим.

Третья функция парламентов — **рекрутирование и социализация элиты**. В условиях либеральной демократии пройти в парламент — значит сделать заявку на министерское кресло, а порой — и на пост главы исполнительной власти. То же самое касается большинства авторитарных режимов (кроме эгалитарно-авторитарного, где с задачей отбора будущих лидеров вполне справляется партия). Один из наблюдателей так описывал Конгресс Бразилии времен военной диктатуры: «Некоторые политики получают здесь опыт, необходимый для выдвижения на другие посты — губернаторов штатов, министров и т. д. Они усваивают нормы элиты, приобретают политическое мастерство и узнают, как себя вести, чтобы пользоваться престижем... Бразильский конгресс — это тренировочная площадка для политиков страны». Как видно уже из этого высказывания, парламент служит каналом социализации его членов, приобщения их к политической культуре элиты. Вошел в анналы пример того, как быстро и безболезненно Палата общин — «лучший клуб в Лондоне» — смогла укротить радикальных социалистов, впервые появившихся на парламентских скамьях в 1918 г. Уже через несколько лет они стали яркими защитниками традиционных устоев. Р. Макдональд — первый премьер-министр

от лейбористской партии — решительно настаивал на том, что при произнесении тронной речи (т. е., по сути дела, на церемонии его вступления в должность) все члены палаты должны быть в средневековых одеждах! Нелишне, однако, заметить, что парламент тем успешнее справляется с этой функцией, чем более прочная традиция, воплощенная в соответствующей культуре, стоит за его спиной.

И наконец, четвертая функция парламентов — **воздействие на исполнительную власть и контроль над ней**. Инструментами парламентов при этом могут служить формальные дебаты, работа в комитетах над законопроектами, парламентские запросы и расследования, резолюции, вотум недоверия правительству.

Понятно, что эти инструменты далеко не в равной степени доступны разным парламентам. Если доминирующие используют их очень широко и оправдывают таким способом свое название, то остальные вынуждены довольствоваться меньшим. В Великобритании, с ее жесткими нормами партийной дисциплины и практически predetermined результатами голосований, главным орудием оппозиции стали вопросы министрам. Только в 1979 г. палата общин заслушала 40 000 ответов на такие вопросы! В США отдельные конгрессмены чаще прибегают к выдвижению собственных законопроектов (биллей). Нередко это делается просто для того, чтобы привлечь внимание к проблеме, без всяких шансов на превращение билля в закон. Любопытно, что и во Франции, где роль Национального собрания не так уж велика, его депутаты достаточно широко используют свое формальное положение законодателей для того, чтобы досаждать исполнительной власти.

Способность парламента выполнять эту функцию существенно зависит от его профессионализма. Если сессии непродолжительны, а состав собрания постоянно обновляется, то трудно ожидать от него эффективного контроля над правительством. Многое зависит от того, как оплачивается труд парламентариев. Члены Верховного Совета СССР до 1989 г. ничего не получали. В условиях либеральной демократии такое немыслимо. Однако и здесь существует достаточно большой разброс вариантов по отдельным странам. Скажем, в Великобритании «зарплата» парламентариев не очень велика и сопоставима с окладом чиновника средней руки. Прямо противоположная картина наблюдается в США, где ежегодные затраты на

содержание Конгресса перевалили за миллиард долларов. Это не только позволяет конгрессменам и сенаторам жить, не заботясь о хлебе насущном (что само по себе очень важно для концентрации усилий на парламентской работе), но и дает им возможность нанимать обслуживающий персонал, оплачивать экспертные услуги и т. д. Как следствие этого — достаточно высокий уровень профессионализма членов Конгресса.

Так или иначе, члены большинства парламентов могут воздействовать на исполнительную власть. Но считают ли они это нужным? Единого ответа на этот важный вопрос нет и быть не может. Как показало тщательное эмпирическое исследование, проведенное Герхардом Левенбургом и Сэмюэлом Паттерсоном, поведение парламентариев может быть описано с помощью трех «моделей голосования» — индивидуалистической, «правительство против оппозиции» и коалиционной. **Индивидуалистическая модель** имеет место тогда, когда депутат при голосовании принимает решение самостоятельно, подвергаясь при этом разнообразным влияниям, но ни одному из них не придавая определяющего значения. Эта модель особенно популярна в Конгрессе США. Вторая модель, напротив, подчиняет волю депутата партийной принадлежности — голосуя против «своих», он рискует собственной карьерой. Эта модель, **«правительство против оппозиции»**, типична для Великобритании и бывших доминионов, но широко распространена и в других странах — во Франции, в ФРГ и т. д. **Коалиционная модель** голосования характерна для государств, практикующих «консенсусную демократию». Партийная дисциплина здесь достаточно сильна, но, несмотря на это, при решении каждого отдельного вопроса возникает специфическая комбинация интересов, позволяющая парламентария самостоятельно определять, кто «свой», а кто — «чужие». Член парламента Бельгии — валлон — по социальным вопросам будет голосовать вместе с правыми фламандцами против валлонских коммунистов, а при определении языковой политики — вместе с валлонскими коммунистами против правых фламандцев: иногда — за оппозицию, иногда — за правительство.

Завершая разговор о функциях парламентов, следует заметить, что «единодушное голосование» — вовсе не привилегия авторитарных режимов. Большая часть законопроектов в США, например, принимается консенсусом. То же самое часто происходит в Великобри-

тании, Франции и других либеральных демократиях. Нет нужды специально объяснять, что это — законопроекты, не вызывающие возражений исполнительной власти. Однако механизм достижения «единодушия» здесь — не грубое давление на парламентариев, а сложный процесс переговоров между партиями, отдельными государственными институтами, заинтересованными группами, позволяющий выработать приемлемое для всех решение.

Организационная структура парламентов

Парламенты — это сложные организации, являющиеся, с одной стороны, основными аренами политической жизни большинства либеральных демократий, а с другой — рабочими коллегиями, выполняющими ряд организационно-технических задач. Соответственно их внутренняя структура включает в себя две составляющие — политическую и организационную. Начнем с последней. Прежде, однако, зададимся вопросом, который касается парламента в целом: каковы должны быть его размеры? Сколько-нибудь ясного, теоретически обоснованного ответа на этот вопрос нет. Статистический анализ размеров реально существующих парламентов позволил ряду ученых сделать вывод о существовании следующей тенденции: в целом численность членов парламента стремится к кубическому корню от численности населения страны. Формулируемый таким образом **«закон кубического корня»** как будто оправдывается на предельно широких выборках данных, хотя, повторяю, никто до сих пор не объяснил, почему это так.

Важнейший вопрос, касающийся внутренней структуры парламента, — должен ли он состоять из одной, двух или даже более палат? Абсолютные монархии позднего средневековья решали эту проблему просто: каждая из палат, как полагали тогда, должна представлять какое-то из сословий королевства — дворянство, духовенство, горожан и (иногда) крестьян. Каждое из сословий имело свои традиционные интересы, права и обязанности перед короной. У такого подхода были приверженцы даже среди классиков «протективной» модели демократии. Например, Монтескье защищал сословное представительство как форму высоко ценимого им «смешанного правления». Лишь в XIX столетии началось победное шествие принципа «один человек — один голос», а в XX в. он возобладал. Тем не менее рудименты средневекового

парламентаризма кое-где дожили до наших дней (прежде всего это палата лордов в Великобритании, наследственное членство в которой было отменено совсем недавно). Некоторые страны уже в новейшее время экспериментировали с представительством экономических, профессиональных и культурных групп. Так построены сенат в Ирландии, а также такие совещательные, не являющиеся парламентскими палатами органы, как социально-экономические советы во Франции, Нидерландах и Италии. В Малави 48 из 80 сенаторов избираются населением, а они, в свою очередь, избирают остальных сенаторов (32) из списка кандидатов, представленного официально признанными заинтересованными группами. Наиболее широкомасштабный из подобных экспериментов был осуществлен в Югославии, где до коллапса функционировал многопалатный, исключительно сложный по структуре парламент (скупщина), отражавший национально-территориальное и экономическое расслоение общества. Верхние палаты современных парламентов, вопреки названию, обычно располагают меньшими полномочиями, чем нижние. Как правило, они меньше по численному составу и избираются по особым правилам, а иногда и вовсе не избираются населением.

В федерациях верхняя палата парламента обычно обеспечивает равное представительство «земель» (в США и Швейцарии — по два представителя от каждого штата или кантона, в Австралии — по десять представителей от каждого штата и т. д.). При этом, естественно, самые маленькие из них оказываются в выигрышном положении. На выборах в американский Сенат голос жителя штата Род-Айленд «весит» гораздо больше, чем голос калифорнийца. Информацию о неравном представительстве в верхних палатах нескольких федеральных парламентов можно почерпнуть из табл. 26 (данные Аренда Лейпхарта по состоянию на 1980 г.). Как видим, особо привилегированного положения достигли малые «земли» в США и Швейцарии, но и в других странах неравенство достаточно ощутимо. Даже в некоторых унитарных государствах верхние палаты парламентов формируются так, чтобы ни одна из территорий не чувствовала себя ущемленной. Например, во Франции сенаторов избирают специальные коллегии, состоящие из членов местных администраций. В Италии сенат формируется всеобщим голосованием, но при особой нарезке избирательных округов: каждый из них совпадает с большим регионом страны.

Таблица 26

Доля мест в верхних палатах федеральных парламентов, отводимая представителям избирателей, находящихся в наиболее благоприятном положении

Страна	Доля мест в верхних палатах федеральных парламентов, %, в зависимости от доли избирателей от общего их числа, %			
	5	10	25	50
Австралия	21.3	30.4	55.3	75.7
Австрия	6.9	12.8	28.2	53.2
Канада	18.9	31.2	48.5	69.2
США	28.2	39.5	60.6	82.9
ФРГ	20.1	31.5	50.7	73.1
Швейцария	26.7	38.9	60.4	81.1

«не число, а умение»: гораздо логичнее поднять уровень компетентности и профессионализма в нижней палате путем более совершенного разделения труда, т. е. создания комитетов и комиссий. Что касается главного возражения против двухпалатных парламентов вообще, то оно очевидно. Формируемые на основе разных принципов палаты не могут быть равноправными. Обычно явно преобладает палата, избранная всеобщим голосованием. Но зачем тогда нужна вторая? Если же допустить, что обе палаты формируются каким-то одним способом, то это открывает возможность ожесточенного соперничества между ними и в конечном счете — политического кризиса.

По мнению большинства политологов, реальное значение верхняя палата может приобрести в ограниченно автономных и подчиненных парламентах, давая оппозиции дополнительное пространство для критики исполнительной власти. В особенности это касается не столь уж редких ситуаций, когда верхние палаты контролируются оппозицией. Так, в ФРГ на протяжении почти всех 70-х гг. Бундесрат (верхняя палата Бундестага) был средоточием влияния блока ХДС—ХСС против коалиции СДПГ и Свободной демократичес-

В пользу двухпалатных парламентов часто приводят два аргумента: во-первых, такая система сокращает возможность непродуманных «партизанских» действий против исполнительной власти; во-вторых, верхняя палата разгружает нижнюю, беря на себя обсуждение части вопросов. Однако первый аргумент действителен лишь для доминирующих парламентов (возможности остальных «вредить» правительству и так достаточно скромны), второй же устраняется возражением, что все решает

кой партии. Голлистские правительства V Республики во Франции часто имели больше хлопот с Сенатом, чем с Национальным собранием. Таким образом, вопрос об оптимальном количестве палат нельзя решать, исходя из критерия эффективности. Иногда эффективность нужно приносить в жертву собственно политическим достоинствам парламента — его способности эффективно посредничать между разными институтами и группами общества.

Важнейшей характеристикой организации работы парламента является уровень внутреннего разделения труда. Для того чтобы обеспечить хотя бы минимальный контроль над громоздкой и профессиональной бюрократией, парламент должен создавать собственные специализированные органы — комитеты. Комитеты призваны выполнять разнообразные задачи, к числу которых относятся детальные рассмотрения законопроектов, экспертиза по финансовым вопросам, контроль над администрацией и специальные расследования. Уровни специализации комитетов в отдельных странах различны и прямо зависят от силы парламента по отношению к исполнительной власти. Такой автономный парламент, как Конгресс США, располагает исключительно разветвленной сетью постоянно действующих комитетов и подкомитетов (число последних доходило до 300). Иное положение в Великобритании, где комитеты ограничено автономной Палаты общин — не специализированные и располагают скромными финансовыми ресурсами. Надо заметить, что британская модель является гораздо более распространенной в мире, чем американская. Даже там, где, с институциональной точки зрения, комитеты могли бы быть сильными, они часто приходят в упадок из-за жесткого партийного контроля над парламентской работой в целом. Это характерно, например, для парламентских систем с доминирующими парламентами. По мнению наблюдателя из стана канадской оппозиции, в комитетах Палаты общин страны «окопались ставленники правительства», которые «сидят, читают газеты, пишут письма и никогда не забывают при этом принять участие в голосованиях по вопросам, на предварительное рассмотрение которых они не потратили ни малейших усилий». И это при том, что сама модель комитетов в Канаде скопирована с американской.

Опасность для либеральной демократии таит в себе превращение сильных комитетов (которые, вообще говоря, не уполномочены избирателями курировать целые сферы государственной жизни) в ору-

для частных или групповых интересов. Так, антикоммунистическая «охота за ведьмами», сильно подорвавшая дух американской демократии, была инициирована и проводилась силами комитетов Конгресса во главе с сенатором Дж. Маккарти. Реабилитации комитетов в глазах общественности помогла их работа по расследованию деятельности ЦРУ и уотергейтского скандала. Таким образом, комитеты могут действовать и в частных и в общих интересах.

Большой резонанс в мировом политологическом сообществе вызвало открытие конца 70-х гг., сделанное на материале СССР и Польши. Оказалось, что в этих странах с полностью подчиненными парламентами многие законопроекты серьезно корректировались на этапе слушаний в комитетах и комиссиях. В Польше между 1957 и 1969 гг. из 327 проектов, предоставленных Советом министров, лишь около 60 прошли без изменений. Мало того, принятие некоторых законов блокировалось из-за сильной оппозиции комитетов Сейма! Некоторые исследователи усмотрели в этой тенденции признак отхода от «идеологической» модели руководства к «технократической», при которой возрастает значение экспертных оценок. Другая — более распространенная — точка зрения состояла в том, что комитеты служили инструментом представительства отдельных групп внутри властвующей элиты, в том числе и достаточно влиятельных.

Заключая тему парламентских комитетов, следует отметить, что в общем виде выделяют следующие источники их влияния: специализацию, постоянство (об этом сказано выше), а также «интимность» и «поддержку». «Интимность» в работе комитетов прямо зависит от их величины: гораздо эффективнее те из них, в которых немногие люди годами работают вместе и начинают понимать друг друга с полуслова, что очень важно для достижения консенсуса. Многолюдные комитеты, члены которых редко собираются вместе и не понимают друг друга, не способны к плодотворной работе. «Поддержка» означает возможность нанять квалифицированный обслуживающий персонал и экспертов. Это позволяет комитетам меньше полагаться на статистические данные и отчеты, предоставляемые исполнительной властью, и несколько смягчать ее явное информационное преимущество. И то и другое необходимо для эффективного контроля над исполнительной властью.

Если комитеты и комиссии представляют собой специализированные органы парламента, то имеются и органы, осуществляющие об-

щую координацию парламентской деятельности. Прежде всего, это председатели парламентов (**спикеры**) и их заместители (**вице-спикеры**). В условиях парламентской системы, особенно при низких уровнях политической фрагментации, роль спикеров — чисто техническая. Они, в полном соответствии с переводом термина, являются безобидными «говорунами» и главным образом просто ведут заседания. Автономные парламенты (в условиях президенциализма или парламентаризма в сочетании с высокой политической фрагментацией) делают политическую роль спикеров значительно более важной, предоставляя им довольно серьезные рычаги влияния на политическую повестку дня. Иногда в помощь спикерам создаются коллегиальные органы, тоже связанные с общей координацией деятельности парламента (Совет старейшин Бундестага ФРГ, Совет Государственной думы России, Конференция председателей в Национальном собрании Франции и др.). Такие органы обычно формируются по принципу представительства фракций. Надо сказать, что этот принцип широко применяется и при формировании комитетов и комиссий.

Политическая структура парламентов

Основу политической структуры парламента составляют группы депутатов, образованные по партийному признаку. В разных странах они именуются по-разному (парламентскими группами, партиями, клубами), однако общеупотребительный термин — **фракции**. Начало фракциям было положено еще на заре парламентаризма, когда они представляли собой неформальные клубы депутатов, связанных между собой идеологической близостью или личным политическим партнерством, а также отношением к действующему правительству. В Великобритании и в ряде ее бывших доминионов понятие партийных фракций до сих пор отсутствует. Парламент делится на правительственное большинство и «официальную оппозицию». Складывание массовых партий и современных партийных систем привело к значительной формализации статуса фракций. Они представляют собой группы, располагающие собственными организационными и финансовыми ресурсами, штатом обслуживающего персонала и т. д.

Пропорциональная избирательная система делает партийный принцип формирования фракций не только органичным, но и един-

ственно возможным. Не наблюдается отклонений от него и в тех странах, где системы большинства сосуществуют с устоявшимися партийными системами. Теоретически, те парламентарии, которые особенно привержены «службе избирателям» как модели собственного поведения, могли бы чуждаться присоединения к фракциям. В действительности, однако, этого не происходит, ибо принадлежность к фракции не только возлагает на депутата определенные политические обязательства, но и приносит довольно ощутимые выгоды: ведь мы уже видели, что именно по принципу представительства фракций формируются комитеты, комиссии и общие координирующие органы парламентов. Оставаться независимым невыгодно. Это проявляется и в тех новых демократиях, где партийные системы еще не сложились, а парламенты (или их части) избираются по системам большинства. Вовлекая независимых депутатов в свою орбиту, фракционная структура парламента положительно влияет на его работоспособность.

Так же как и партии, на основе которых они созданы, фракции взаимодействуют между собой. При двухпартийной (и соответственно двухфракционной) системе способ этого взаимодействия прост, как прост состав его участников. В условиях многопартийности фракции вынуждены вступать в значительно более сложные отношения кооперации, ибо только такая кооперация позволяет партиям большинства сформировать дееспособное правительство, а партиям меньшинства — эффективно действовать в качестве оппозиции. Иными словами, фракции должны вступать в коалиции между собой. Разумеется, межпартийные коалиции существуют и за стенами парламентов. Однако мы уже видели, что избирательные системы редко создают стимулы к коалиционной политике, а если и создают, то эти стимулы, как правило, слабые. Поэтому изучение коалиций, являющееся одним из важных направлений современной политической науки, в основном сосредоточивается на парламентских аренах. «Чистым» случаем коалиционной политики является формирование правительственного большинства в условиях парламентской системы. В президентских системах коалиционная политика не так важна, но в той мере, в какой она имеет место, ее модели сходны с наблюдающимися в условиях парламентаризма. Каковы же эти модели? Можно ли выработать единое, формализованное представление о том, каким образом формируются межфракционные коалиции?

В литературе представлены пять основных теорий коалиционной политики, ведущей к оформлению правительственного большинства. Согласно предложенной Уильямом Райкером теории «минимальных побеждающих коалиций», наиболее вероятны коалиции, которые контролируют большинство мест в парламенте (без этого их формирование не имело бы смысла), но в то же время не включают фракций, которые не были бы необходимыми для достижения этой цели. При построении этой теории Райкер исходит из того, что фракции — это рациональные политические субъекты, преследующие цель увеличения собственной власти. Власть в условиях парламентаризма — это участие в правительстве, а увеличение власти идентично увеличению числа правительственных постов. Допуская в коалицию малую партию, основные партнеры автоматически сокращают собственное представительство в правительстве. Поэтому участие малых партий приемлемо для них только тогда, когда без этого они не способны образовать парламентское большинство. На первый взгляд данная теория кажется вполне убедительной. Ее основной недостаток состоит в том, что применительно к любой многопартийной ситуации она предсказывает слишком много различных вариантов коалиционной политики. Две предложенные позднее теории — «коалиций минимального размера» и «коалиций с наименьшим числом партий» — стремились к преодолению этих недостатков путем уточнения предложенных Райкером критериев. Согласно первой из них, для увеличения собственной власти основные партнеры по коалиции будут привлекать к участию в ней необходимые для большинства, но минимальные по собственным размерам фракции. Таким образом, наиболее вероятное парламентское большинство — это большинство, опирающееся на наименьший возможный перевес над оппозицией. Согласно второй, к участию в коалиции будет привлекаться наименьшее количество фракций, независимо от их размеров. Ведь тогда правительственными постами придется делиться с наименьшим количеством партнеров.

Охарактеризованные выше теории носят формальный характер и принимают во внимание лишь один параметр парламентских фракций — их размеры. Ясно, однако, что в реальной жизни важным основанием для формирования коалиций является близость политических позиций их участников. Теории, отвлекающиеся от этого обстоятельства, иногда называют «политически слепыми». Две

другие теории коалиций — «политически зрячие». Одна из них, «теория минимальной дистанции», выстраивает все представленные в парламенте фракции на единой шкале (обычно — «лево-правой»). Наиболее вероятными признаются те «минимальные побеждающие» коалиции, участники которых располагаются на этой шкале рядом друг с другом. Вторая, теория «минимальных связанных побеждающих коалиций», отличается от предыдущей лишь тем, что она допускает возможность участия в коалициях партий, излишних с точки зрения поддержания парламентского большинства, но оказавшихся на «лево-правой шкале» между двумя необходимыми участниками. Предположим, в парламенте представлены (в порядке их расположения на «лево-правой шкале» от крайне левой до крайне правой) партии А (8 мест), Б (21 место), В (26 мест), Г (12 мест) и Д (33 места). В табл. 27 представлены предсказываемые каждой из пяти рассмотренных выше теорий возможные составы коалиций.

Таблица 27

Возможные составы коалиций согласно пяти теориям коалиционной политики

Минимальная побеждающая	АБВ	АГД	БВГ	БД	ВД	
Минимального размера		АГД				
С наименьшим числом партий				БД	ВД	
С минимальной дистанцией	АБВ		БВГ			
Минимальная связанная побеждающая	АБВ		БВГ			ВГД

Как видим, предсказания теорий довольно сильно различаются между собой. Какая же из них ближе к действительности? На этот вопрос ответили исследования, совместно проведенные Майклом Тэйлором и Майклом Лавером, и, независимо от них, Абрамом де Свааном. Тэйлор и Лавер исследовали составы коалиций в двенадцати западноевропейских странах с 1945 по 1971 г., а де Сваан — в восьми западноевропейских странах и Израиле с 1918 по 1972 г. Эти исследования позволили ранжировать теории коалиций по уровню их предсказательной силы. Результаты ранжирования представлены в табл. 28. Как видим, они довольно близки. Согласно обоим исследованиям, лучше всего справляется со своей задачей теория

«минимальных связанных побеждающих коалиций». Как отметил де Сваан, она работает в пятьсот раз лучше генератора случайных чисел. В отношении второго места у исследователей нет единства. У де Сваана оно отводится «теории минимальной дистанции», причем по поводу остальных теорий автор замечает, что их эффективность не выше, чем у генератора случайных чисел. По Тэйлору и Лаверу, теории «минимальных побеждающих коалиций» и «минимальной дистанции» работают сравнительно неплохо, причем первая из них — немного лучше, чем вторая. Теории коалиций «наименьшего размера» и «с наименьшим числом партий» не выдержали эмпирической проверки ни в одном из исследований.

Таблица 28

Ранжирование предсказательной силы теорий коалиционной политики

Модель	Тэйлор и Лавер	Де Сваан
Минимальная побеждающая	2	3
Минимального размера	5	4.5
С наименьшим числом партий	4	4.5
С минимальной дистанцией	3	2
Минимальная связанная побеждающая	1	1

Как видим, «политически зрячие» теории в целом лучше. Правда, и применять их сложнее, потому что любое размещение партий на «лево-правой» шкале влечет за собой ряд проблем. Во-первых, оценивая идеологические позиции фракций, мы — вольно или невольно — исходим из того, в каких союзах они уже участвовали. Например, Свободную демократическую партию Германии (СвДП) обычно рассматривают как «центристскую» именно потому, что она состояла в коалициях то с христианскими демократами («правыми»), то с социал-демократами («левыми»). При такой оценке идеологических позиций СвДП подтверждается теория «минимальных связанных побеждающих коалиций». Но если почитать программные документы СвДП, то окажется, что по многим вопросам она всегда занимала позицию более правую, чем христианские демократы. В действительности логика ее участия в коалициях с социал-демократами была задана теорией «минимальных побеждающих коалиций». Во-вторых,

лишь в немногих странах «лево-правая» шкала исчерпывает содержание проблемных позиций, отстаиваемых партиями и парламентскими фракциями. Например, существовавшая в 1954–1958 гг. в Бельгии коалиция социалистов и либералов не была «связанной» по «лево-правой» шкале, ибо из нее «выпадали» занимавшие центр политического спектра христианские демократы. Была ли такая коалиция «несвязанной»? Нет, ибо она была образована на основе противостояния светских политических сил клерикальным, к числу которых, естественно, принадлежали христианские демократы.

К этому следует добавить, что стремление партий к увеличению власти в обозначенном выше понимании является преобладающей, но не универсальной тенденцией. Ведь поведение парламентских фракций обусловлено не только краткосрочными, но и долгосрочными стратегическими соображениями. С одной стороны, «минимальная побеждающая коалиция» может не сложиться, если какие-то из потенциальных участников предпочитают оставаться в оппозиции, надеясь снискать таким образом симпатии избирателей и победить на следующих выборах. Тогда у власти оказываются «кабинеты меньшинства», не пользующиеся безусловной поддержкой парламента. С другой стороны, в некоторых ситуациях правящим партиям бывает выгодно переложить правительственную ответственность на максимально широкий круг партнеров по коалиции. Тогда правительство формируется на основе «сверхбольшинства». Обычно такое случается в условиях войн или других общенациональных кризисов, но в некоторых странах, практикующих «консенсусную демократию», правительства «сверхбольшинства» — скорее норма, чем исключение. В табл. 29 представлена информация о распространенности «кабинетов меньшинства» и «сверхбольшинства» в зрелых либеральных демократиях.

Как видим, «минимальные» кабинеты преобладают, но далеко не исчерпывают спектра возможностей коалиционной политики. Довольно значительное воздействие на нее оказывают характеристики партийной системы. Установлено, например, что чем выше уровень политической фрагментации, тем ниже вероятность формирования «минимальных кабинетов». В то же время коалиционная политика оказывает фундаментальное влияние на такую важную характеристику политической системы, как продолжительность существования правительств. Как подсчитал Аренд Лейпхарт на основе данных по

двадцати устойчивым демократиям, в 1945–1980 гг. средняя продолжительность существования «минимальных побеждающих кабинетов» составляла 46 месяцев, в то время как «кабинетов сверхбольшинства» — 23, а «кабинетов меньшинства» — 19 месяцев.

Таблица 29

Время, в течение которого действовали правительства «минимальных побеждающих коалиций», «сверхбольшинства» и «меньшинства» (за период 1945–1980 гг.)

Страна	Время действия правительства, %		
	«Минимальные побеждающие коалиции»	«Сверхбольшинство»	«Меньшинство»
Австралия	86	14	0
Австрия	84	11	4
Бельгия	75	22	3
Великобритания	90	0	10
Германия	78	22	0
Дания	32	0	68
Израиль	17	81	1
Ирландия	78	0	22
Исландия	86	10	4
Италия	17	46	36
Канада	73	0	27
Люксембург	96	4	0
Нидерланды	25	71	4
Новая Зеландия	100	0	0
Норвегия	67	0	33
Финляндия	25	50	25
Франция (после 1958 г.)	37	63	0
Швейцария	0	100	0
Швеция	32	0	68
Япония	77	15	8
В среднем	59	27	16

* * *

Сегодня законодательная власть редко законодательствует. Часто высказывается мнение, что она вообще пришла в упадок. Но это мнение следует признать упрощенным. Конечно, давно прошли времена Руссо, когда еще можно было допустить, что многолюдное собрание станет эффективным орудием принятия решений. Современный парламент в большинстве случаев ничего не предпринимает сам, однако ни один из других ныне существующих институтов не способен успешнее выполнять важнейшую задачу — заставлять политиков и бюрократов действовать, сочетая решительность с ответственностью. Еще раз повторю, что для этого нужно парламенту: он не должен находиться под слишком жестким контролем со стороны политических партий; депутаты должны подходить к своему занятию профессионально; исключительно важно иметь специализированные, постоянно действующие парламентские комитеты. Разумеется, либеральная демократия несовместима с подчинением общенационального представительства исполнительной власти.

Глава XI

НЕВЫБОРНЫЕ ВЛАСТИ

Название этой главы включает в себе известную долю условности. Из всех институтов власти лишь парламенты формируются выборами — и никаким другим способом: невыборный парламент — это нонсенс (хотя в условиях авторитаризма парламентские выборы иногда бывают непрямыми). В условиях либеральной демократии избираются и главы исполнительной власти, хотя прямыми эти выборы являются лишь при президентской системе. Главы неконституционных режимов предпочитают самоназначение. Здесь будут рассматриваться институты, которые всегда и при всех политических режимах формируются без демократической процедуры, — бюрократия, армия и судебная власть (судьи, правда, избираются, но пожизненно), а также средства массовой коммуникации. Значение всех четырех в современном мире возрастает. В связи с этим особую важность приобретает проблема установления эффективного политического контроля над невыборными властями.

Бюрократия

Во всем мире набирает силу тенденция к возникновению «больших правительств». В начале нынешнего столетия на 300 американцев приходился один федеральный чиновник, ныне эта пропорция составляет 15:1. В Великобритании, по подсчетам Сэмюэла Файнера, количество сотрудников центрального аппарата управления за 100 лет увеличилось десятикратно. Еще более зримый рост численности управленцев имел место в странах с эгалитарно-авторитарными режимами, причем падение этих режимов не привело к заметному сокращению административного аппарата. Скорее наоборот. Во многих странах «третьего мира» главная статья государственных расходов — содержание бюрократии.

Классической считается теория бюрократии, разработанная Максом Вебером. По его мнению, бюрократия — это необходимый

элемент рационально-правовой власти, являющейся продуктом социального и политического развития европейской цивилизации. Бюрократическая организация характеризуется: 1) эффективностью, которая достигается за счет строгого разделения обязанностей между членами организации, что дает возможность использовать высококвалифицированных специалистов на руководящих должностях; 2) строгой иерархизацией власти, позволяющей вышестоящему должностному лицу осуществлять контроль за выполнением задания нижестоящими сотрудниками; 3) формально установленной и четко зафиксированной системой правил, обеспечивающих единообразие управленческой деятельности и применение общих инструкций к частным случаям в кратчайший срок; 4) безличностью административной деятельности и эмоциональной нейтральностью отношений, складывающихся между функционерами организации: каждый из них выступает не как индивид, а как носитель социальной власти и определенной должности. Вебер писал, что бюрократия по своей эффективности так же превосходит другие формы организации управления, как машина — немеханические виды производства.

В современных исследованиях широко применяется подход Фэррела Хэди, который предложил различать **классическую** и **политическую** бюрократию. Классическая бюрократия, наиболее близко соответствующая веберовскому описанию, по происхождению связана с абсолютистскими режимами позднего средневековья. Она отличается эффективностью и высоким профессионализмом, но в то же время часто страдает отсутствием гибкости и подозрительным отношением к политической деятельности вообще. Страны классической бюрократии — это Франция и Германия. Политическая бюрократия, более свойственная англоязычным странам, легче поддается политическому контролю, отводя себе роль исполнителя воли выборного начальства. Надо заметить, что среди чиновников любой либерально-демократической страны есть носители обеих установок. Уже в последние десятилетия появилась новая разновидность бюрократов — люди, получившие высшее политологическое образование и пытающиеся применить свои знания на деле. Они более осознанно воспринимают свое политическое значение, чем их старшие коллеги, изучавшие в студенческие годы юриспруденцию, историю или естественные науки.

*Административные структуры
в условиях либеральной демократии*

Существуют разные принципы организации административного аппарата. Наиболее распространенный (хотя и самый двусмысленный) из них — когда подразделения создаются для выполнения определенных задач. Например, почти во всех странах мира есть министерства, ответственные за оборону, образование, транспорт и т. д. Я назвал этот принцип двусмысленным потому, что на самом деле глава исполнительной власти, глава данного подразделения и работающие в нем чиновники могут видеть любую задачу совершенно по-разному. Это дезорганизует работу и, кроме того, дает отдельным бюрократам шанс удовлетворять свои корыстные интересы за государственный счет. Канадские чиновники любят говорить, что для выполнения своих служебных обязанностей им совершенно необходимо ежемесячно ездить в командировки во Флориду (особенно зимой). Иногда административные подразделения формируются для обслуживания отдельных регионов. Так строились британская и итальянская колониальные администрации, которые позволяли никогда не выезжавшему из Европы бюрократу подписывать бумаги, касающиеся строительства дорог где-нибудь в Сомали. Третий принцип организации административного аппарата — когда создаются ведомства, «специализирующиеся» по отдельным группам общества. Хотя этот принцип был изобретен в Европе («министерство труда» Франции во время революции 1848 г.), ныне он шире применяется в США, где объектами государственной опеки служат ветераны войн и другие меньшинства. Известный консерватизм бюрократии иногда приводит к тому, что ведомство «переживает» группу, о которой призвано заботиться. Так, в Италии совсем недавно еще существовало агентство попечения над вдовами и сиротами участников... похода Гарибальди! Наконец, в последние десятилетия появились подразделения административного аппарата, занятые выполнением однотипных работ, например сбором статистических данных, подсчетами и т. д. Это позволяет несколько разгрузить ведомства, организованные по предыдущим трем принципам.

Важнейшей характеристикой административной структуры является уровень ее централизации. Во-первых, централизованный аппа-

рат управления является жестко иерархическим. Каждый чиновник выполняет волю вышестоящего, располагая очень скромными возможностями проявлять инициативу и самостоятельно принимать решения. Во-вторых, административная централизация предполагает отсутствие автономии местных органов управления.

Наименее централизованной из существующих либеральных демократий являются, безусловно, Соединенные Штаты. Сама американская конституция предоставляет значительную автономию каждому из пятидесяти субъектов федерации. Эта норма соблюдалась почти всегда — может быть, единственным исключением является краткий период рузвельтовского «нового курса», когда потребовалась концентрация власти для преодоления экономического кризиса. Кроме того, федеральной администрации США чужд иерархический принцип построения. Ее формальный глава, президент, вынужден постоянно конкурировать за контроль над бюрократией с Конгрессом, заинтересованными группами и т. д. Некоторые политологи считают такой уровень административной децентрализации нежелательным, так как бюрократия становится при этом слишком независимой от политического руководства.

Довольно децентрализованная административная система существует и в ФРГ. Конституция страны оставляет в ведении федеральных властей сравнительно ограниченный круг вопросов — почту, таможенную службу, железные дороги, оборону и внешнюю политику. Все остальное передается в распоряжение земель. Тем не менее немецкая бюрократия настолько проникнута своим унаследованным от прусской монархии корпоративным духом, что автономия местных органов управления не подрывает единства бюрократического аппарата.

В унитарных либерально-демократических государствах (таких как Великобритания, Франция) уровень административной централизации выше, чем в федеративных образованиях. Крепче здесь и иерархические связи внутри бюрократии, а также «горизонтальная» координация деятельности отдельных ведомств. Однако эту разницу между федерациями и унитарными государствами не следует рассматривать как принципиальную. Она не так уж велика. Например, прикладные исследования, проведенные во Франции (которая традиционно считается вотчиной классической бюрократии), показали, что и здесь администрация вовсе не похожа на идеально работа-

ющий механизм; как и повсюду в мире, чиновники принимают несогласованные решения, враждуют между собой и т. д.

*Административное рекрутирование
в условиях либеральной демократии*

Под административным рекрутированием будем понимать пополнение бюрократического аппарата новыми людьми. С точки зрения Макса Вебера, основанием для участия в управлении и продвижения по служебной лестнице в бюрократической системе, претендующей на рациональность, должны быть индивидуальные заслуги. Однако универсального мерил для их оценки нет. В разных странах преобладают разные модели кадровой политики.

Во-первых, важным измерением административного рекрутирования является способ отбора наиболее перспективных кандидатур. Во Франции и в Великобритании соискатели должностей обязаны проходить через целую серию тестов, экзаменов и собеседований. Английские политологи Питер Келлнер и Н. Краузер-Хант описывают, как это делается в их стране, на примере «сессии» 1978–1979 гг. Общее количество соискателей составляло 1812. Лишь 415 из них с успехом прошли первый этап конкурса — серию письменных тестов на понимание, вербальные способности и способность интерпретировать статистические данные. Их ждал второй этап — изнурительные два дня собеседований, контрольных работ и дискуссий, по итогам которых каждый из участников получал серию оценок от А-1 («отлично») до Е («не подходит») по таким параметрам, как проницательность, зрелость, контактность, целеустремленность, эмоциональная устойчивость и т. д. Соискатели, заслужившие оценки «посредственно» и выше, допускались к третьему этапу — собеседованию со специальной комиссией. В конце концов 165 претендентам была предложена работа, причем согласились на эти предложения лишь 116 из них. Прямо противоположный подход характерен для Германии, где подобного рода испытания носят формальный характер. Вместо этого соискатели административных должностей... учатся. Обучение продолжается от семи до десяти лет, так что далеко не у всех хватает терпения и способностей пройти его до конца. В США профессия чиновника не так престижна, как в Западной Европе. Поэтому здесь нет нужды прибегать к жестким методам отбо-

ра кандидатур — многие учреждения и без того сталкиваются с кадровой проблемой.

Во-вторых, существенно сказывается на административном рекрутировании наличие потенциальной возможности, начав карьеру мелким клерком, дорасти до самых «верхов» (например, стать министром). Наиболее распространенную модель демонстрирует Франция, где высшие административные позиции резервируются для политиков (естественно, членов правящей партии). Напротив, в Австралии «административный класс» формируется снизу доверху в основном за счет внутренних ресурсов. Нетрудно понять, почему австралийская модель встречается редко: она способствует тому, что на высших этажах бюрократии скапливаются глубокие старцы, уже не способные справляться со своими обязанностями.

В-третьих, по-разному решается вопрос о том, должны ли бюрократы быть специалистами (т. е. получать соответствующее образование) или нет. В Великобритании большинство удачливых соискателей административных должностей всегда составляют выпускники Оксфорда, Кембриджа и других привилегированных учебных заведений со степенью «магистр искусств» в таких далеких от бюрократии областях, как история и английская литература. Считается, что административное мастерство рождается на стыке разносторонне развитого интеллекта и опыта, а не усваивается путем посещения лекций и семинаров. В ФРГ, Италии, Нидерландах и некоторых других странах господствуют иные представления на этот счет. Чиновники там, как правило, имеют специальное образование — в основном это дипломированные юристы, целенаправленно изучавшие конституционное право, науку государственного управления и т. д.

По социальному происхождению бюрократы в условиях либеральной демократии — почти всегда выходцы из экономически привилегированных слоев населения. Исследование, проведенное Гаєм Петерсом на материале 16 индустриально развитых стран, показало, что доля рабочих по происхождению в административном аппарате нигде не превышала 25 %. В странах классической бюрократии, где престиж государственной службы особенно высок, выходцы из непривилегированных слоев населения вообще не имеют шансов на карьеру управленца. А больше всего таких шансов, как показал Ф. Хэди, у детей самих бюрократов, которые всегда тяготели к пре-

вращению в замкнутую касту. Несколько более открытые административные системы существуют в странах политической бюрократии (табл. 30, данные Роберта Патнэма).

В связи с этим некоторые радикально настроенные политологи (и тем более, левые политики) обвиняют бюрократию в служении узкоклассовым интересам. Такая критика, конечно, не лишена оснований. Но эмпирический материал не свидетельствует о наличии прямой корреляции между социальным происхождением бюрократов и их политическими взглядами.

Таблица 30

Социальное происхождение профессиональных бюрократов в некоторых странах, %

Категория	Велико-британия	ФРГ	Италия	США
«Менеджеры и профессионалы»	35	42	42	47
Другие виды умственного труда	47	50	49	35
Физический труд	18	8	9	18

Например, треть выпускников Национальной административной школы во Франции (этот институт особенно известен своим кастовым характером) в 1978 г. составили социалисты. Это и понятно — Социалистическая партия находилась тогда на подъеме, и начинающим бюрократам нужно было заранее установить связи с будущим начальством. Поддержание пропорционального представительства различных групп общества в бюрократическом аппарате может иметь скорее символическое значение, прежде всего — в конфликтных ситуациях. Например, противостояние между валлонами и фламандцами в Бельгии привело к разрастанию администрации: каждая из общин стремилась обеспечить «своим» как можно больше постов, так что приходилось постоянно создавать новые.

Администрация в «третьем мире»

В примитивных традиционных обществах не было специализированных бюрократий. Из современных стран единственный пример такого рода, — пожалуй, Свазиленд. Уже централизованные

империи древности (Китай, Египет, Рим) располагали сложными и эффективными административными структурами. Слово «бюрократия» было изобретено французами в прошлом веке, но за ним стоит очень древний феномен.

Процесс модернизации привел к разложению традиционных административных структур. Бюрократии современных развивающихся стран сформировались под сильным воздействием западных образцов. Уходя, колонизаторы оставляли готовую машину управления, и местные уроженцы охотно занимали в ней «теплые места». В результате возникла определенная дистанция между бюрократиями и носителями традиционных культур. Некоторые радикальные националисты и по сей день требуют покончить с «наследием колониализма» и управлять по старинке, например по нормам шариата. Они не учитывают, что именно культурная автономия бюрократии позволяет ей оставаться островком стабильности в неспокойной политической жизни развивающихся стран. Например, общепризнанна выдающаяся роль бюрократий Индии и Пакистана в сохранении территориальной целостности этих государств.

Это, конечно, не значит, что азиатские и африканские бюрократы полностью «европеизировались» и ничем не напоминают своих соотечественников. Речь может идти скорее о восприятии внешних стандартов поведения, да и то довольно поверхностном. Под этим декором скрываются традиционные нормы. Например, в Западной Африке государственные служащие, восприняв западный стиль поведения (в том числе и потребительского), считают своим долгом дать то же самое многочисленным родственникам и соплеменникам. Отсюда — чудовищные масштабы коррупции. Отсюда же — неконтролируемый рост государственного аппарата: ну как не порадовать близкому человеку, не пристроить его на прибыльную должность? Это касается не только низших, но и высших этажей администрации. Установив в своем дворце кондиционеры воздуха, султан Марокко не отказался от услуг штатных опохальщиков.

В результате администрация в «третьем мире» нередко напоминает дурную пародию на веберовскую модель. Как и у Вебера, строго выполняются формальные процедуры, организация носит строго иерархический характер, господствует принцип единоначалия — но при этом никто ни за что не отвечает. Это постепенно приводит к утрате бюрократией всякой эффективности. Она становится не

проводником модернизаторских установок политического руководства, а препятствием к их осуществлению.

Администрация в условиях эгалитарно-авторитарного режима

Эгалитарно-авторитарный режим может рассматриваться как модель административного государства. По существу, здесь нет людей, которые не были бы государственными служащими. Границу между государством и обществом усмотреть настолько сложно, что порой она кажется несуществующей. Но это впечатление обманчиво. Административные роли при эгалитарно-авторитарном режиме определяются местами их носителей в партийной иерархии. Дж. Оруэлл в романе «1984 год» рисует пугающий образ «внутренней партии» — всеохватывающей и вездесущей бюрократической структуры, изощренными манипуляциями и насилием удерживающей абсолютную власть. Но Оруэллу не удалось увидеть за этим образом проблемы, с которой сталкивались все реально существовавшие режимы такого рода.

Уже в первые годы Советской власти в России выяснилось, что «профессиональные революционеры» не могут взять на себя весь объем работы по управлению обществом. Для этого им просто не хватало административных навыков и компетентности. Вот почему к управлению широко привлекались «буржуазные специалисты», а на низших уровнях — и бывшие царские чиновники (во многом определившие специфический дух советской бюрократии). До тех пор пока профессиональные администраторы оставались «классово чуждыми элементами», их существование легко поддавалось идеологической интерпретации: вот подождем, пока подрастут пролетарские кадры, и тогда... Но вот кадры подросли. А проблема осталась: каждый управленец должен был для себя решить, действовать ли ему по профессиональным или по партийно-политическим нормам. Конъюнктура располагала ко второй тактике, но только первая могла обеспечить успех в решении сложных проблем управления относительно развитым обществом. Некоторые советологи — «ревизионисты» — описывают историю СССР как постоянный (хотя и подспудный) конфликт между «красными» и «экспертами».

В Китае подобный конфликт привел к настоящему разгрому административного аппарата в ходе «культурной революции». Мао Цзедун полагал, что самая страшная опасность для социализма ис-

ходит от бюрократов — «стоящих у власти, идущих по капиталистическому пути». Продолжавшаяся в течение нескольких лет анархия поставила страну на грань катастрофы. Мао, к тому времени уже расправившийся с наиболее опасными политическими конкурентами, дал обратный ход. После смерти «великого кормчего» его преемники объявили своей целью модернизацию, и хотя «красные» по-прежнему заправляют в Пекине, режим относится к «экспертам» куда более терпимо, чем раньше.

Контроль над бюрократией

Изучение бюрократии привело уже М. Вебера к выводу о том, что система правил и инструкций и иерархическая структура в организации бюрократии таят в себе семена ее перерождения. По мере формального совершенствования бюрократии происходит все нарастающее подавление индивидуальности, утрата личностного начала. Приученные к определенному способу приложения своих знаний, к рутине и шаблону, чиновники оказываются беспомощными, когда сталкиваются с реальными проблемами общественной жизни, не поддающимися решению на основе предписанных правил. Предоставленный самому себе, административный аппарат начинает проявлять свои худшие стороны — негибкость, неэффективность, манию секретности. Расцветает коррупция. Весьма яркое и впечатляющее описание пороков бюрократизма принадлежит перу К. Маркса («К критике гегелевской философии права. Введение»). В США популярно высказывание: «Государственный служащий — государственный для простых людей, а служащий дьявола».

Как обеспечить ответственность бюрократии перед политическим руководством? Ответить на этот вопрос становится все сложнее. Во-первых, постоянно расширяется круг проблем, поддающихся административным решениям и нуждающихся в них. Исполнительная власть дает лишь общие директивы, но не вникает в частности, оставляя их на усмотрение бюрократов. Когда таких частных становится слишком много, они превращаются в большую политику. Во-вторых, политики приходят и уходят, а бюрократы остаются. На их стороне — несомненное преимущество постоянной, устойчивой организации. Но сложность задачи контроля над бюрократией не означает, что этот вопрос нет смысла и поднимать.

Различают **формальные** и **неформальные** способы контроля над бюрократией, а внутри второй категории — **внешние** и **внутренние** (табл. 31). В условиях либеральной демократии основная тяжесть контроля над бюрократией ложится на исполнительную власть во главе с президентами и премьер-министрами. Уровень и эффективность контроля определяются тремя основными факторами: удельным весом политических назначенцев на административные роли; нормами ответственности за принятые решения; использованием министерских советников. Эти факторы заслуживают того, чтобы их рассмотреть более подробно.

Таблица 31

Способы контроля над бюрократией

Формальные	Неформальные	
	внешние	внутренние
Политическое руководство со стороны министров	Средства массовой информации	Профессиональные стандарты
Министерские советники	Общественное мнение	Корпоративная этика
Парламентский контроль	Заинтересованные группы	Контроль со стороны вышестоящих чиновников
Судебный контроль		
Общественный контроль		

Удельный вес политических назначенцев на административные роли сильно колеблется от одной либеральной демократии к другой. В Великобритании лишь министры назначаются политиками (премьер-министрами), а остальные работники администрации — даже самые высокопоставленные — профессиональные бюрократы. В принципе, то же самое наблюдается в ФРГ, но здесь на самые ответственные административные позиции всегда попадают чиновники, чьи политические симпатии близки правящей партии. В Италии тенденция к политизации аппарата управления проявилась наибо-

лее ярко. Человек, критически относившийся к христианским демократам, до недавнего времени редко поднимался там выше среднего звена бюрократии. Некоторые ведомства контролировались даже не ХДП в целом, а ее отдельными фракциями.

Точно так же различаются нормы ответственности за принятые решения. В Великобритании, которая и тут представляет собой «пределный случай», вся ответственность возлагается на министров. При том, что министров — 24 человека, а чиновников — более полумиллиона, эту норму нельзя признать реалистической. Она не способствует и эффективной работе администрации: пользуясь статусом анонимных слуг короны, чиновники используют свою вполне реальную власть, не опасаясь понести ответственность за ошибки. В других либеральных демократиях такой подход не прижился. Например, в ФРГ норма индивидуальной ответственности каждого бюрократа очень велика. Правда, это имеет свой минус: политики получают возможность списывать свои ошибки и невыполнение предвыборных обещаний на «нерадивых администраторов». Золотую середину между этими двумя нормами найти очень трудно.

Использование министерских советников как мера контроля над бюрократией получило свое наиболее полное выражение в США. Исполнительный офис Белого дома представляет собой настоящую контрбюрократию, которая, как показал уотергейтский скандал, сама нуждается в контроле извне. Во Франции каждый министр формирует свой маленький «кабинет», состоящий из 15—20 человек (в основном — опытных администраторов), главная задача которых — помогать шефу управляться с административным штатом. «Кабинет» ведет постоянную позиционную войну с бюрократией, заставляя ее отвечать за свои действия. Недостатки такой системы коренятся в ее неформальном характере. Ее критики отмечают, что, не имея строго определенных полномочий, члены «кабинетов» вмешиваются во все дела и исподтишка узурпируют как политическую, так и административную власть. Не лучшей стороной министерских советников является и то, что, окружая политического руководителя, они навязывают ему свои бюрократические подходы и нормы поведения. В Великобритании в 70-х гг. некоторые министры экспериментировали с «кабинетами» по французскому образцу, но это так и не превратилось в систему.

Другие способы контроля над бюрократией менее эффективны. Парламенты и судебная власть могут наказывать чиновников, совершивших ошибки и злоупотребления, но очень редко способны провести эффективное расследование. Понимание этого побудило ввести в некоторых странах специальные должности для бюрократов, профессионально занимающихся борьбой со своими собратьями и разоблачающих их проделки. Эта система контроля хорошо зарекомендовала себя в Норвегии и Швеции (для ее обозначения и используется норвежское слово «омбундсман»). Однако классическая бюрократия чрезвычайно болезненно относится ко всем попыткам выставить на общее обозрение «священнодействие» административного процесса. Правда, бюрократам пришлось смириться с фактом постоянного давления со стороны заинтересованных групп и средств массовой информации.

Не последнюю роль в контроле над бюрократией отводят внутренним способам. М. Вебер придавал профессиональным нормам компетентности, ответственности и корпоративному духу административных работников первоочередное значение. Чиновников, допустивших серьезные ошибки, должны наказывать их вышестоящие коллеги. В ФРГ, Франции и других странах такой подход по-прежнему силен. К сожалению, практика показывает, что полагаться на сознательность бюрократов можно только до известного предела. Похоже, С. Файнер был прав, когда назвал совесть человека его главным сообщником.

Армия

Армия во многих отношениях похожа на бюрократию: она тоже представляет собой замкнутую, иерархически организованную корпорацию государственных служащих. Точно так же как бюрократия, армия нуждается в политическом контроле: офицеры и генералы далеко не всегда правят, но у них всегда есть оружие, которое они могут использовать для захвата власти. Предотвратить такую перспективу — важнейшая задача политиков во всех без исключения формах правления. Это касается даже военных режимов, которые испытывают постоянную угрозу со стороны конкурирующих групп внутри вооруженных сил.

Эрик Нордлингер выделяет три модели гражданского контроля над армией — **традиционную, либеральную и интеграционную**. Пер-

вая базируется на единстве основных ценностей властвующей и военной элит. Собственно говоря, само разделение между ними в данном случае можно провести только аналитически. В европейских абсолютных монархиях XVII—XVIII вв. одни и те же люди блистали при дворе и командовали войсками на полях брани. Аристократам не было нужды захватывать власть, опираясь на грубую силу, — они и так имели ее достаточно. Военные заговоры (которые не были редкостью, например, в России) могли привести к смене монарха, но никогда — к смене режима. Формы правления, более модернизированные, чем традиционный режим и соревновательная олигархия, уже не могли использовать эту эффективную модель контроля над армией.

В Западной Европе традиционная модель уступила место либеральной. Ее основание — жесткое ограничение полномочий властвующей и военной элит по отношению друг к другу. В обществе достигнут консенсус по поводу того, что политика — не занятие для военных. В обмен на невмешательство в государственные дела политическое руководство гарантирует вооруженным силам автономию, воздает должное их профессиональной чести (что выражается по-разному — от установления высоких окладов офицерам и генералам до награждения их орденами) и компетентности во всех вопросах, касающихся национальной безопасности.

Эта модель не исключает довольно активной роли военных в процессе принятия решений. В США Пентагон рассматривается как самая мощная из институциональных заинтересованных групп. Высшее армейское руководство извлекает немало политических выгод из взаимодействия с комитетами Конгресса, участия в Совете национальной безопасности и непосредственных контактов со средствами массовой коммуникации. Позиции армии тем более сильны, что ее естественным союзником является военно-промышленный комплекс. Следует, однако, подчеркнуть, что в целом политическая активность Пентагона протекает в рамках закона и, стало быть, не противоречит либеральной модели.

Интеграционная модель была «изобретена» почти одновременно в Советской России и в Мексике. Ее используют все эгалитарно-авторитарные и некоторые популистские режимы. Суть этой модели лучше всего выразил Мао Цзедун в своем известном высказывании: «Винтовка рождает власть. Но наш принцип состоит в том, что

партия направляет винтовку, а винтовка не должна направлять партию». Народно-освободительная армия Китая (НОАК) выросла из коммунистических партизанских отрядов: ее руководство с самого начала совпадало с партийным. Поэтому НОАК активно участвовала во всех политических катаклизмах, потрясших страну в 60-х и 70-х гг., а ее вождь Линь Бяо был одно время официальным преемником «великого кормчего». В течение какого-то времени фактический руководитель китайского государства возглавлял Центральный военный совет, даже не будучи формальным руководителем партии.

Главным недостатком интеграционной модели является то, что она не обеспечивает профессионализма высшего военного руководства. Так, СССР в конце 70-х гг. был втянут в бесперспективную войну в Афганистане не в последнюю очередь по вине Д. Устинова — опытного номенклатурного работника, не обладавшего, однако, никакими воинскими доблестями. Это не мешало военным руководителям быть мощной институциональной группой, «с подачи» которой военные расходы в СССР достигли фантастических (учитывая реальные возможности страны) размеров.

Если ни одна из этих моделей контроля не срабатывает, военный переворот становится почти неизбежным. Это особенно касается слаборазвитых стран, где произвол армии не сдерживается ни устоявшимися и прочными государственными институтами, ни политической культурой. Между 1945 и 1976 гг. военные перевороты произошли в половине из 18 стран Азии. Та же судьба постигла большинство африканских стран. В Латинской Америке ее избежали после 1945 г. только две страны — Мексика (где армия политизирована) и Коста-Рика (где ее нет вообще). Общая характеристика военному правлению дана в гл. 3. Здесь же остановимся на военном перевороте как таковом. Военный переворот в «третьем мире» выступает как один из основных механизмов передачи власти. Он не всегда приводит к военному режиму: иногда офицеры и генералы передают власть гражданским политикам. Но, с точки зрения организации, все успешные перевороты похожи друг на друга, как, перефразируя Л. Толстого, похожи друг на друга все счастливые семьи. Английский политолог Э. Латтуэк составил своего рода список рекомендаций, которыми должен руководствоваться амбициозный офицер, чтобы захватить власть. По мнению ученого, самая опасная фаза — это планирование

переворота. Нужно привлечь на свою сторону достаточно много людей, занимающих ответственные посты, и в то же время не раскрыть тайну заговора. Не поднимая шума, необходимо сосредоточить вокруг столицы лояльные заговорщикам воинские части; постараться скомпрометировать власть имущих и устранить тех, кто может оказать сопротивление; манипулируя политическими группировками и средствами массовой информации, создать вокруг правительства атмосферу недовольства и отчуждения.

Фаза планирования должна быть короткой, но эффективной. Следующий за ней переворот включает такие мероприятия, как обязательный захват резиденции президента, премьер-министра или монарха; арест всех членов политического руководства (во время одной из попыток переворота в Габоне сбежал лишь один министр, но он обратился за помощью к Франции, и вся операция пошла на самотек); закрытие столичного аэропорта; блокировка автодорог, ведущих к столице; перекрытие всех линий связи; военное присутствие во всех общественных зданиях и учреждениях; изоляция возможных критиков нового режима; захват радио и телецентров. Когда все это проделано, можно обращаться к народу с разъяснением целей переворота. Латтуэк выделяет несколько стилей таких обращений — от мессианского («буржуазия упраздняется... занялась зарей равенства всех граждан», — Ж.-Б. Бокасса, Центральноафриканская республика, 1966 г.) до прагматического («Нкрума правил страной так, словно это его частная собственность... Через несколько дней будет объявлен комплекс мер, необходимых для исправления положения», — Совет национального освобождения Ганы, 1966 г.). Ученый подчеркивает, что к составлению деклараций нельзя относиться безответственно. Ведь это первый и в известном смысле решающий шаг к легитимации нового режима, т. е. к решению проблемы, которая становится камнем преткновения для очень многих военных диктатур.

Для характеристики любого военного переворота очень важно понять мотивы его организаторов. В связи с этим представляет интерес классификация, предложенная С. Файнером. Политолог выделяет пять разновидностей — национальные, классовые, институциональные, этнические и личные. В отдельных случаях эти мотивы могут переплетаться между собой, но бывает и так, что явно преобладает какой-то один из них.

Говорить о **национальных** мотивах переворота можно тогда, когда его участники исходят из собственного понимания общенациональных интересов. Более подробно о способах такого понимания было сказано в третьей главе (на примерах регулирующих, корректирующих и программных режимов). Не так уж редки и **классовые** мотивы. До середины нынешнего столетия армия в Латинской Америке часто выступала как союзница среднего класса в его борьбе против землевладельческой олигархии. В 1973 г. эта классовая ориентация офицерского корпуса получила подтверждение в Чили, но на сей раз — против экономически непривилегированных слоев населения, составлявших опору правительства С. Альенде. Напротив, в Африке и на Ближнем Востоке военные нередко мотивировали свои действия заботой об интересах трудящихся (Египет, Ирак, Сирия, Конго, Бенин, Буркина-Фасо, Мадагаскар, Эфиопия и т. д.). Объясняется это просто: в отличие от Латинской Америки на Востоке профессия офицера не очень престижна. Поэтому среди кадровых военных немало выходцев из социальных низов, болезненно воспринимающих неравенство и стремящихся положить ему конец.

В странах с низким уровнем социально-экономического развития особое значение приобретают **этнические** мотивы переворотов. Военные режимы в Африке всегда выступают от имени нации, но при ближайшем рассмотрении можно обнаружить, что в составе комитетов «освобождения» и «спасения» подозрительно много соплеменников, родственников и т. д. Даже в относительно развитой Сирии правят то генералы — алавиты, то генералы — шииты. **Институциональные** мотивы становятся ведущими тогда, когда вся армия оказывается под угрозой со стороны режима. Объявив о своем намерении политизировать армию, президент Индонезии Сукарно положил конец собственной карьере. Президент Бусиа в Гане поплатился властью за то, что призвал к порядку ведших безобразно разгульный образ жизни военных (между прочим, это были те самые военачальники, которые тремя годами ранее обвиняли Нкруму в расхищении богатств страны). Что касается **личных** мотивов переворотов, то они понятны — это страсть к власти и (или) к наживе. В течение многих лет главнокомандующий Иди Амин в Уганде завидовал премьер-министру Оботе. Дело кончилось тем, что Оботе был свергнут. Так была установлена одна из жесточайших в мировой истории диктатур, вовлекшая страну в кровавый хаос.

В развивающихся странах армия — не только один из немногих устойчивых социальных институтов, но и уникальный канал продвижения по ступеням общественной иерархии. В Нигерии, Бразилии и Египте амбициозный молодой человек, мечтающий о богатстве, престиже и власти, но не имеющий ни денег, ни связей, чаще всего поступает в военное училище. Каждый солдат носит в своем ранце президентский «паркер». Стоит ли удивляться, что военные режимы сменяют друг друга, как в калейдоскопе? Устойчивый социальный статус офицерского корпуса — главное условие либеральной модели контроля над армией — ныне является реальностью лишь в индустриально развитых странах.

Судебная власть

Уже создатели «протективной» модели демократии настаивали на независимости суда от вмешательства со стороны политиков. Ныне это конституционная норма всех либеральных демократий. Но нельзя сказать, что между юриспруденцией и политикой нет ничего общего. Применяя законы, судьи по необходимости интерпретируют их, наполняя реальным смыслом. Это составляет основу их политического влияния.

Независимость судей в условиях либеральной демократии обеспечивается механизмами их избрания или назначения. Главные способы: выборы судей всеобщим голосованием (некоторые из североамериканских штатов); выборы парламентом (в большинстве стран Латинской Америки); назначение главой исполнительной власти (Великобритания); кооптация (Италия, Турция). При условии «хорошего поведения» судьи сохраняют свое положение пожизненно. Эта норма соблюдается настолько строго, что в Италии и ФРГ составы судов не обновлялись даже после ликвидации авторитарно-инэгалитарных режимов. В формировании судебной власти нет обратного хода: орган, определивший ее структуру, уже не может ее изменить. Это и составляет основу независимости судов.

Но независимость, конечно, не означает нейтральность. Как и прочие люди, судьи являются носителями определенных социальных норм и ценностей. С этой точки зрения, не лишен смысла тот факт, что во всех либеральных демократиях судьи в подавляющем большинстве являются выходцами из привилегированных слоев — сред-

него или даже «высшего среднего» класса. Показано, что, например, в Великобритании для судей характерны весьма консервативные взгляды, отрицательное отношение к профсоюзам и положительное — к частной собственности. Конечно, непосредственно выводить политические пристрастия из социального происхождения — методика слишком простая, чтобы быть верной. Одним из самых ярких защитников обездоленных меньшинств Америки в 50–60-х гг. был председатель Верховного Суда Э. Уоррен — стопроцентный белый англо-саксонский протестант, из богатой семьи, славившейся своим консерватизмом. Говорят, далекий от либерализма президент Эйзенхауэр рассматривал назначение Уоррена как одну из самых жестоких ошибок своей жизни. Однако ситуация с Уорреном — исключение из общего правила. А оно состоит в том, что большинство судей в либеральных демократиях — носители консервативных установок. Существует мнение, что это не только неизбежно, но и желательно — ведь судебная власть должна быть стабилизирующей силой, хранительницей устоявшихся ценностей.

В некоторых странах судебная власть облечена специальными полномочиями по охране конституционного строя. Прежде всего это означает монополию судебной власти на интерпретацию основного закона в конфликтных ситуациях. Имеются в виду как конфликты между гражданами и государством по поводу основных свобод, так и споры между отдельными институтами (в том числе в федерациях, между центром и местами). Кроме того, суды выносят решения по поводу конституционности новых законодательных актов.

Самым могущественным в мире является Верховный Суд США. Один американский деятель заметил: «Мы живем по конституции. Но конституция — это то, что говорят судьи». Задачи Верховного Суда — защита индивидуальных прав граждан, контроль над законодательством и исполнительной властью. Например, судьба президента Никсона была решена, когда высшая судебная инстанция потребовала от него представить записи конфиденциальных разговоров по уотергейтскому делу. В 2000 г. именно судебное решение определило окончательные итоги президентских выборов. Верховный Суд располагает настолько большим авторитетом, что позволяет себе в некоторых случаях не следовать прецедентам. Это позволяет ему адаптировать конституцию к новым ситуациям в стране и мире. В период «Нового курса» Верховный Суд США признал

право исполнительной власти регулировать социальную и экономическую жизнь нации не противоречащим конституции. Понятно, что при решении таких сложных вопросов судебная власть прислушивается к общественному мнению.

Во многих федерациях судебная власть помогает отстоять конституционные права отдельных земель против централизаторских тенденций. Так, Верховный Суд Канады в конфликтах между Оттавой и провинциями почти всегда — на стороне последних. То же самое происходит в Австралии, Швейцарии и ФРГ. В Индии, где правительства Индийского национального конгресса часто нарушали права штатов, их последним защитником обычно оказывался Верховный Суд.

Крупнейший специалист по судебной власти Мауро Каппеллетти выделяет две модели использования ее полномочий по охране конституционного строя. Первая из них — **децентрализованная** — применяется в тех странах, где эти полномочия придаются судебной власти в целом. Любой суд вправе принять решение о неконституционности того или иного акта (естественно, последней инстанцией при этом оказывается верховный суд страны). Эта модель реализована в США и во многих других либеральных демократиях. **Централизованная** модель была впервые учреждена в Австрии, где она просуществовала до падения Первой республики в 1933 г. Суть централизованной модели — в том, что полномочия по охране конституционного строя полностью возлагаются на специализированное судебное присутствие, выведенное за рамки системы судебной власти и не разбирающее никаких дел, кроме имеющих конституционный аспект. Такие присутствия — **конституционные суды** — были созданы после второй мировой войны в Германии и Италии. Централизованная модель использования конституционных полномочий судебной власти предусмотрена и действующей конституцией России.

В условиях либеральной демократии судебная власть играет ведущую роль в поддержании стабильного конституционного порядка. Понятно, что такая функция является совершенно излишней в условиях авторитарного режима. Вот почему, например, эгалитарно-авторитарные режимы не знали и не знают независимой судебной власти. В большинстве развивающихся стран судьи служат объектом манипуляций и запугивания со стороны исполнительной власти. Можно утверждать, что судебная власть в собственном смысле

слова — атрибут и признак либеральной демократии. Как заметил К. Фридрих, правительство, действующее по закону и повинующееся закону, должно быть в значительной мере правительством судей.

Средства массовой коммуникации и политика

Политическое значение средств массовой коммуникации в современном мире очевидно, и его уже не могут игнорировать даже немногие сохранившиеся традиционные режимы. Что касается либеральной демократии, то ее история тесно переплетена с историей прессы. Газеты очень рано стали инструментом партийной политики и активно использовались в пропагандистских целях уже в прошлом столетии. Та же участь постигла в дальнейшем телевидение, радио, кино и так называемые электронные средства коммуникации. Однако если сам факт связи между средствами массовой коммуникации и политикой не подлежит сомнению, то интерпретировать его можно по-разному в зависимости от используемых исследователем теоретических рамок. Вот почему необходимо остановиться на трех теориях, которые сегодня доминируют в «науке о коммуникациях», — теории массового общества, марксизме и структурном функционализме. Разумеется, они будут нас интересовать лишь в той мере, в какой они затрагивают «четвертую власть», описывают и объясняют ее.

Теория **массового общества** возникла позднее марксизма, но мы не случайно выносим ее на первое место. Дело в том, что именно эта теория положила начало интерпретации прессы как самостоятельного и весьма важного фактора распределения власти в обществе. «Массовой» именуют социальную структуру, в которой человек нивелируется, становясь безликим «винтиком» неподвластного ему механизма. Оценивается такое положение по-разному. В рамках радикальной версии теории массового общества оно рассматривается как выражение громадной концентрации власти в руках правящих элит, цинично эксплуатирующих культурные запросы масс, делающих унификацию и стандартизацию личности средством ее порабощения (Карл Маннгейм, Дэвид Рисмен, Чарлз Райт Миллс). Напротив, Эдуард Шилз подчеркивает положительную роль интеграции масс в систему «массового общества»: при этом они усваивают нормы и ценности, создаваемые элитой, и общество движется по

пути преодоления социальных антагонизмов. Однако и радикальные и «умеренные» представители теории массового общества исходят из того, что главным агентом его становления выступают средства массовой коммуникации. Именно они предоставляют людям видение их собственного места в обществе, средства развлечения и отвлечения от проблем, в совокупности составляющие **массовую культуру**. Массовой эта культура является как по способу производства (который описывается по аналогии с поточно-конвейерной индустрией), так и по характеру потребления (ее потребитель — это «все люди», независимо от страны проживания, в предельном случае — все человечество). Поскольку же средства производства массовой культуры находятся под контролем политических и экономических элит и служат их интересам, в принципе не приходится ждать от них критического подхода к реальности. Подлинная задача массовой коммуникации — приспособливать членов общества к выполнению запросов элиты.

Классическому **марксизму** такое повышенное внимание к средствам массовой коммуникации вовсе не было свойственно по вполне понятной причине: при жизни Маркса их политическое значение еще только намечалось. В принципе, однако, ничто не мешает рассматривать их как средства производства, находящиеся в собственности буржуазии и служащие как извлечению прибыли (коммерческая пресса), так и идеологическому контролю над трудящимися путем навязывания им определенного комплекса представлений. Первый аспект сегодня довольно активно разрабатывается в рамках так называемой политэкономической теории средств массовой коммуникации. Поскольку представители этой теории сознательно концентрируют внимание на экономической стороне дела и отвлекаются, насколько это возможно, от политики, мы не будем останавливаться на анализе их взглядов. Что касается второго аспекта, то в его разработку внесли особый вклад ученые, принадлежавшие к Франкфуртской школе, и их последователи. В 1944 г. в США вышла в свет «Диалектика просвещения» Теодора Адорно и Макса Хоркхаймера, через восприятие которой во многом сформировалась современная социология средств массовой коммуникации. Центральное понятие этой книги — **индустрия культуры** — стало ныне общепринятым и употребляется исследователями, весьма далекими от марксизма. Тем важнее подчеркнуть, что основной вопрос, кото-

рый поставили перед собой Адорно и Хоркхаймер, состоял в следующем: «Почему на Западе так и не произошла социальная революция, предсказанная Марксом?» Основную причину провала марксова проекта авторы усмотрели в происходящем на этапе «позднего капитализма» изменении характера надстройки, которая обособляется от базисных экономических процессов настолько, что обретает способность повернуть их вспять. Рабочий класс был ассимилирован системой путем подчинения господствующей идеологии, и ведущую роль в этом сыграла как раз индустрия культуры. Для понимания роли термина в последующих исследованиях массовой коммуникации очень важна обнаруженная его авторами типологическая общность массы как пассивного, глубоко безвольного и беспредельно лояльного продукта социального строя «позднего капитализма». Это — совокупность самодовольно-ограниченных, но в действительности легко манипулируемых агентов массовой потребительской культуры (надо заметить, что на позиции авторов сказался как опыт их знакомства с американским коммерческим «маскультом», так и наблюдения за формированием нацистского режима в Германии). «Индустрия культуры, — отмечают Адорно и Хоркхаймер, — это преднамеренное объединение ее потребителей сверху». Соответственно средства массовой коммуникации предстают как главный механизм классового господства и подчинения в современных условиях.

В отличие от предыдущих теорий структурный функционализм с самого начала претендовал на беспристрастное видение средств массовой коммуникации как вещи нейтральной самой по себе, которая может быть использована и на благо человека, и во зло ему. В 1948 г. Гарольд Лассуэлл сформулировал вопрос, по мере ответа на который становится ясным структурно-функционалистское понимание средств массовой коммуникации: «Кто говорит — что сообщает — по какому каналу — кому — с каким эффектом?» В соответствии с этой формулировкой как отдельные объекты изучения выделяются: коммуникатор (т. е. инстанция, организующая и контролирующая процесс массовой коммуникации); сообщения как таковые; технические средства; аудитория, ее количественно описываемые социальные и социально-психологические характеристики; результаты — изменения в сознании аудитории. Такова структура средств массовой коммуникации. Кроме того, им приписывают оп-

ределенные функции. Уже из перечисления этих функций (по Дэнису Макквейлу) ясно, что большинство из них носит политически релевантный характер:

1) информационная: информирование о событиях и существующих условиях в стране и мире; обозначение существующих отношений власти;

2) корреляционная: объяснение и интерпретация информационных сообщений; обеспечение поддержки существующим властям и господствующим нормам; социализация; координация усилий отдельных социальных субъектов; достижение консенсуса; фиксация социальных статусов и приоритетов;

3) континуитивная: трансляция доминирующей культуры; поддержание общности социальных ценностей;

4) развлекательная: обеспечение средств расслабления; смягчение социальной напряженности;

5) мобилизационная: проведение кампаний в поддержку тех или иных действий в областях политики (в том числе внешней), экономики, труда и иногда религии.

Внимательный анализ этих функций показывает, что в действительности между подходами Адорно — Хоркхаймера и Лассуэлла много общего. И Франкфуртская школа, и структурный функционализм делают акцент на активной вовлеченности средств массовой коммуникации в поддержание существующего социального и политического порядка. И хотя оценивается это по-разному, обе теории вполне сходятся в характеристике средств массовой коммуникации как преимущественно консервативного социального института. Надо заметить, что, наряду с кризисом парламентаризма, усилением политической исполнительной власти и бюрократии, неокорпоратизмом и распадом массовых политических партий, рост политического влияния средств массовой коммуникации рассматривается как угрожающий симптом кризиса либеральной демократии в целом. Партийная пресса, в XIX—начале XX в. послужившая важным инструментом социальных изменений, почти повсеместно прекратила свое существование. Критики утверждают, что современные коммерческие газеты, радио и телевидение, во время предвыборных кампаний «продающие» политиков как товар, способствуют лишь стагнации, отвлекая граждан от действительно серьезных проблем.

Однако не хотелось бы заканчивать разговор о средствах массовой коммуникации на такой пессимистической ноте. Верно то, что, до тех пор пока они находятся под жестким контролем носителей политической и экономической власти, свобода слова остается в значительной мере фикцией. Но верно и то, что пока ее необходимость признается обществом, всегда сохраняется надежда на ее осуществление. Как ни странно, именно техническое развитие «позднего капитализма» в его цитадели — США — придало этой надежде новый импульс. Компьютерный набор сделал издание газеты или журнала доступным не только крупным магнатам, но и, по существу, каждому из граждан. Начиная с 80-х гг. в США наблюдается настоящий газетно-журнальный бум, связанный с появлением колоссального количества новых независимых печатных изданий, многие из которых носят отнюдь не коммерческий характер. Настоящую революцию в сфере средств массовой коммуникации произвело появление сети Интернет.

* * *

Один из стереотипов либеральной мысли прошлого столетия, доживший до наших дней, — необходимость полностью деполитизировать бюрократию, армию и суды, устранить саму возможность манипуляций общественным мнением со стороны безответственных или находящихся под контролем привилегированных меньшинств средств массовой коммуникации. Современная политическая наука отвергает такой подход как нереалистический. Подлинная проблема заключается в том, как добиться ответственности этих институтов перед политическим руководством и (или) народом? Похоже, что единственный путь к ее решению — большая открытость государственного управления. Некоторые шаги в этом направлении сделаны в скандинавских странах и в США. Однако отчетливого понимания того, какие именно институциональные механизмы (и какое их сочетание) обеспечат эффективный контроль над невыборными властями, до сих пор нет.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

В заключение хотелось бы остановиться на сложной проблеме, которая уже затрагивалась во второй главе этой книги. С одной стороны, политологи, занимающиеся сравнительным анализом, видят свою задачу в том, чтобы описывать властные структуры и социальный контекст их функционирования, а также выявлять действующие здесь закономерности. В связи с этим современная политическая наука избегает каких-либо конкретных оценок. Вопрос, что лучше — демократия или «сильная власть», а если демократия, то какая, — не для компаративиста, а для философа. С другой стороны, описать политический феномен — значит оценить его. И плохо, если исследователь этого не осознает.

Принципиальное решение этой проблемы до сих пор не найдено. Из предварительных решений наиболее популярно следующее: если без оценок не обойтись, лучше делать их осознанно и, главное, по общепринятой методике, которая могла бы до известной степени нейтрализовать индивидуальные пристрастия ученого. Такой подход, конечно, трудно признать безупречным с теоретической точки зрения. Но он позволяет политологам делать свое дело, не отвлекаясь на околофилософские спекуляции. В настоящее время существует целый ряд методик оценки различных политических режимов. Одна из них разработана Гарри Экстейном. Ученый предлагает «испытывать» режимы с помощью четырех тестов — на длительность, легитимность, эффективность и порядок. Каждый из них заслуживает отдельного рассмотрения.

Длительность — это время, в течение которого существует режим. Главная трудность при этом состоит в том, что не всегда ясен исходный пункт, с которого надо начинать отсчет лет. Это меньше касается авторитарных режимов — всякому ясно, что эгалитарно-авторитарный режим в России существовал с 1917 г., а военный в Индонезии — с 1965. Но как быть с либеральной демократией? На этот вопрос возможны два ответа. Во-первых, установление такого режима можно связывать с введением всеобщего избирательного права. Второй критерий (менее жесткий) принимает за начало либе-

ральной демократии первые выборы, в том числе и цензовые, после которых население призывалось на избирательные участки уже более или менее регулярно. В США выборы регулярно проводятся с 1789 г., в Норвегии — с 1814, в Бельгии — с 1831 г. Длительность прямо отражает способность режима решать важнейшую проблему мирной передачи власти. С этой точки зрения, либеральная демократия обладает явным превосходством над эгалитарно-авторитарными, авторитарно-инэгалитарными, военными и популистскими режимами. В США после убийства Дж. Кеннеди (что, конечно, само по себе было чрезвычайной ситуацией) возникла некоторая напряженность, но она не идет ни в какое сравнение с хаосом, воцарившимся в СССР через несколько лет после смерти Брежнева или в Югославии после смерти Тито.

Легитимность, как мы знаем, означает признание населением законности режима, а в более широком смысле — его права существовать и регулировать применение насилия. Это довольно подвижный показатель, с трудом поддающийся измерению, ибо уловить настроение людей нелегко. Тем не менее попытки такого рода предпринимались. Так, в 1977 г. в странах Европейского Экономического Сообщества был проведен опрос, в ходе которого респондентам предлагалось оценить по десятибалльной шкале функционирование демократии. Самый высокий результат был получен в ФРГ — 6.4. Далее следовали Бельгия (5.8), Ирландия (5.7), Нидерланды (5.7), Дания (5.5), Франция (4.9), Великобритания (4.9), Италия (3.4). Как видим, показатели весьма посредственные. Но интервьюирование участников опроса показало, что в подавляющем большинстве их разочаровывало не государственное устройство, а противоречащее демократическим нормам поведение власть имущих. Такая мотивация негативных оценок свидетельствует о достаточно высокой легитимности режима. В «третьем мире» легитимность большинства режимов стремится к нулю. Составляющие основную массу населения крестьяне относятся к столичным политикам с подозрительностью и недоверием, какие бы цели те не провозглашали. Считается (и не без оснований), что главная цель руководителей — ограбить народ. Вот почему бесконечные перевороты, заговоры и репрессии мало трогают население: «вор у вора дубинку украл» — ну и что? Исключения составляют немногие оставшиеся в мире традиционные режимы. Что касается эгалитарно-авторитарных режимов, то в 70-х гг. их легитимность оценивалась как высокая. Ныне даже те из

них, которые устояли под натиском «третьей волны» демократизации, переживают острый кризис легитимности.

Эффективность режима — это его способность достигать целей, которые он сам перед собой ставит. Только об одной форме правления — военной — можно с уверенностью сказать, что она неэффективна в подавляющем большинстве случаев (хотя есть важные исключения и из этого правила). Эгалитарно-авторитарные, авторитарно-инэгалитарные и популистские режимы могут демонстрировать достаточно высокую эффективность на своем первом этапе, когда их тактика — «буря и натиск», а население относится к целям революции с энтузиазмом. Но затем наступает спад. Бюрократизм, разочарование масс, злоупотребления «вождей» — все это отрицательно сказывается на эффективности режима. В СССР «застой» 70-х гг. закончился катастрофой в начале 90-х. Либерально-демократические режимы могут достигать различных уровней эффективности — от IV Республики во Франции с ее перманентным параличом власти до Великобритании, где устойчивый консенсус внутри властвующей элиты позволяет ей оперативно принимать необходимые решения и проводить их в жизнь.

Очевидно, что неспособность режима обеспечить **гражданский порядок** явно свидетельствует против него. В конце концов, обеспечение безопасности народа — главная задача политической власти. Тем не менее есть примеры режимов, которые сами служили источниками насилия и беспорядков. Проведенная в СССР под руководством Сталина коллективизация, а затем — «большой террор» стоили жизни миллионам людей. Во многих странах мира государство выступало как бич общества. Правда, иногда за это приходилось расплачиваться. Сомоса и его наследники в Никарагуа за десятилетия своего исключительно жестокого правления расхитили половину национального богатства страны. Стоит ли удивляться, что дело кончилось революцией?

Итак, «хорошее правление» должно быть длительным, легитимным, эффективным и справляться с задачей поддержания порядка. Примеров таких режимов немного, но они есть. К сожалению, в их число пока не входит Россия. Однако в заключение хотелось бы выразить надежду на то, что усвоение политической науки и ее творческое использование помогут людям России создать государственность, соответствующую их нуждам и запросам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Адорно Т. “Разумно ли действительное?” // *Новое время*. 1989. № 46.
- Арендт Х. “Временный союз элиты и черни” // *Иностранная литература*. 1990. № 4.
- Аристотель. “Политика” // *Соч. в 4-х т.* Т. 4. М.: Мысль, 1983.
- Богданов А. А. *Вопросы социализма*. М.: Политиздат, 1990.
- Вебер М. *Избр. произв.* М.: Прогресс, 1990.
- Вебер М. “Харизматическое господство” // *Социологические исследования*. 1988. № 5.
- Гоббс Т. “Левиафан” // *Соч. в 2-х т.* Т. 2. М.: Мысль, 1991.
- Голосов Г. В., Галкина Л. А. (ред.). *Современная сравнительная политология: хрестоматия*. М.: МОНФ, 1997.
- Голосов Г. В., Мелешкина Е. Ю. (ред.) *Политическая социология и современная российская политика*. СПб.: Борей-принт, 2000.
- Дюркгейм Э. *О разделении общественного труда. Метод социологии*. М.: Наука. 1991.
- Локк Дж. “Два трактата о правлении” // *Соч. в 3-х т.* Т. 3. М.: Мысль, 1988.
- Лукач Г. “Материализация и пролетарское сознание” // *Вестник Социалистической академии*. 1923. Кн. 4, 5.
- Маннгейм К. “Идеология и утопия” // *Утопия и утопическое мышление: Антология зарубежной литературы*. М.: Прогресс, 1991.
- Маркс К. “Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта” // Маркс К., Энгельс Ф. *Соч. 2-е изд.* Т. 8. М.: Госполитиздат, 1957.
- Маркс К. “Гражданская война во Франции” // Маркс К., Энгельс Ф. *Соч. 2-е изд.* Т. 17. М.: Госполитиздат, 1960.
- Маркс К. “К критике гегелевской философии права. Введение” // Маркс К., Энгельс Ф. *Соч. 2-е изд.* Т. 1. М.: Госполитиздат, 1955.
- Маркс К. “Немецкая идеология” // Маркс К., Энгельс Ф. *Соч. 2-е изд.* Т. 3. М.: Госполитиздат, 1955.
- Мертон Р. К. “Социальная структура и аномия” // *Социологические исследования*. 1992. № 2—4.
- Монтескье Ш. “О духе законов” // *Избр. произв.* М.: Госполитиздат, 1955.
- Патнэм Р. *Чтобы демократия сработала*. М.: Ad Marginem, 1996.
- Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре // *Трактаты*. М.: Наука, 1969.
- Хайек Ф. “Дорога к рабству” // *Вопросы философии*. 1990. № 10-12.
- Хайек Ф. *Пагубная самонадеянность: Ошибки социализма*. М.: Новости, 1992.

- Энгельс Ф. "Положение рабочего класса в Англии" // Маркс К., Энгельс Ф. *Соч. 2-е изд.* Т. 2. М.: Госполитиздат, 1955.
- Adorno, T. and Horkheimer, M. *Dialectic of Enlightenment*, New York: Continuum, 1988.
- Alford, R. *Party and Society*, Chicago: University of Chicago Press, 1963.
- Almond, G. and Powell, G. B. *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Boston: Little, Brown, 1978.
- Almond, G. and Verba, S. (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Boston: Little, Brown, 1980.
- Almond, G. and Verba, S. *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Arendt, H. *The Origins of Totalitarianism*, New York: Seeker & Warburg, 1951.
- Armer, M. and Grimshaw, A. (eds.), *Comparative Social Research*, New York: Wiley, 1973.
- Aron, R. "The Diffusion of Ideologies", *Confluence*, March 1953.
- Barber, B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press, 1984.
- Bell, D. *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, New York: Free Press, 1961.
- Bennett, R. J. (ed.). *Local Government in the New Europe*, London and New York: Belhaven Press, 1993.
- Bentley, A. *The Process of Government* (1908), Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1967.
- Berelson, B., Lazarsfeld, P. and McPhee, W. *Voting*, Chicago: University of Chicago Press, 1954.
- Blondel, J. *Comparative Government: An Introduction*, Hemel Hempstead: Philip Allan, 1990.
- Blondel, J. *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1973.
- Broughton, D., and Donovan, M. (eds.). *Changing Party Systems in Western Europe*, London and New York: Pinter, 1999.
- Budge, I. et al. *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Butler, D. and Stokes, D. *Political Change in Britain: Forces Shaping Electoral Choice*, New York: St. Martin's, 1969.
- Campbell, A. et al. *Elections and the Political Order*, New York: Wiley, 1966.
- Campbell, A. et al. *The American Voter*, New York: Wiley, 1960.
- Cappelletti, M. *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianapolis: Bobbs—Merrill, 1971.
- Cardoso, F.H. *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley: University of California Press, 1979.

- Converse, P. and Dupeux, G. "Politicization of the Electorate in France and the United States", *Public Opinion Quarterly*, vol. 26, 1962.
- Cox, G. W. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Dahl, R. "The Concept of Power", *Behavioral Science*, vol. 2, no. 3, 1957.
- Dahl, R. *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1982.
- Dahl, R. *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press, 1989.
- Dalton, J. and Wattenberg, M. P. "The Not So Simple Act of Voting", in Finifter, A. D. (ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, DC: American Political Science Association, 1993.
- Dalton, R. et al. (eds.). *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*, Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Dawson, R., Prewitt, K. and Dawson, K. *Political Socialization*, Boston: Little, Brown, 1977.
- Deutsch, K. *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1953.
- Dogan, M. and Pelassy D. *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, Chatham, NJ.: Chatham House, 1990.
- Downs, A. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper, 1957.
- Duverger, M. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, vol. 8, 1980.
- Duverger, M. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen, 1954.
- Easton, D. "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, vol. 10, no. 2, 1957.
- Easton, D. *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1965.
- Eckstein, H. *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability and Change*, Berkeley: University of California Press, 1992.
- Eckstein, H. *The Evaluation of Political Performance*, London: Sage, 1971.
- Eisenstadt, S. *The Political Systems of Empires*, New York: Free Press, 1963.
- Eldersveld, S. *Political Parties in American Society*, New York: Basic Books, 1982.
- Enelow, J. and Hinich, M. (eds.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Eulau, H. "Political Science", in B. F. Hoselitz (ed.), *A Reader's Guide to the Social Sciences*, New York: Free Press, 1970.
- Finer, H. *The Theory and Practice of Modern Government* (1932), New York: Barnes & Noble, 1961.
- Finer, S. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Harmondsworth: Penguin, 1975.

- Fiorina, M. *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven: Yale University Press, 1981.
- Franklin, M. "The Decline of Cleavage Politics", in Franklin, M. et al. (eds.), *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*, New York: Cambridge University Press, 1992.
- Friedrich, C. and Brzezinski, Z. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1956.
- Friedrich, C. *Constitutional Government and Politics*, New York: Harper, 1937.
- Fukui, H. "Japan: Factionalism in a Dominant Party System", in D. Beller and F. Belloni (eds.), *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*, Oxford: Clio Press, 1978.
- Fukuyama, F. "The Modernizing Imperative: The USSR as an Ordinary Country", *National Interest*, Spring 1993.
- Geertz, C. "Ideology as a Cultural System", in D. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, London: Free Press of Glencoe, 1964.
- Goldthorpe, J. "The Current Inflation: Towards a Sociological Account", in J. Goldthorpe and F. Hirsch (eds.), *The Political Economy of Inflation*, London: Martin Robertson, 1978.
- Grofman, B. "Political Economy: Downsian Perspectives", in R. E. Goodin and H.-D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Hague, R. and Harrop, M. *Comparative Government: An Introduction*, London: Macmillan, 1982.
- Harmel, R. and Janda, K. "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, July, 1994.
- Harmel, R., and Janda, K. *Parties and Their Environments: Limits to Reform?* New York: Longman, 1982.
- Harrop, M., and Miller, W. L. *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, London: Macmillan, 1987.
- Heady, F. *Public Administration: A Comparative Perspective*, 3rd ed. New York: Marcel Dekker, 1984.
- Heidenheimer, A. "Comparative Party Finance: Notes on Practices and Toward a Theory", *Journal of Politics*, vol. 25, 1963.
- Held, D. *Models of Democracy*, Oxford: Polity Press, 1987.
- Hirsch, F. *Social Limits to Growth*, London: Routledge & Kegan Paul, 1977.
- Inglehart, R. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Huntington, S. "Political Development and Political Decay", *World Politics*, vol. 17, 1965.
- Immergut, E. M. "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*, vol. 26, no. 1, 1998.
- Jackman, R. "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrialized

- Democracies", *American Political Science Review*, vol. 81, 1987.
- Jackman, R. W., and Miller, R. A. "A Renaissance of Political Culture?", *American Journal of Political Science*, vol. 40, No. 3, 1996.
- Karl, T. L. "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 23, 1990.
- Katz, R. *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980.
- Katz, R., and Mair, P. (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: SAGE, 1994.
- Kellner, P. and Crowther-Hunt, N. *The Civil Servants: An Inquiry into Britain's Ruling Class*, London: Macdonald, 1980.
- Key, V. O. *The Responsible Electorate*, Cambridge: Belnap Press, 1966.
- Kinder, D. "Presidential Prototypes", *Political Behavior*, vol. 2, 1980.
- Kirchheimer, O. "The Transformation of the Western European Party Systems", in J. LaPalombara and M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Klingemann, H.-D. "Measuring Ideological Conceptualization", in S. Barnes et al., *Political Action*, Beverly Hills: Sage, 1979.
- Laakso, M. and Taagepera, R. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, no. 3, 1979.
- Lane, R. "Political Culture: Residual Category or General Theory?", *Comparative Political Studies*, vol. 25, No. 3, 1992.
- LaPalombara, J. and Weiner, M. (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966.
- LaPalombara, J. *Bureaucracy and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- LaPalombara, J. *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1974.
- Laponce J. A. "Canadian" Political Science", in D. Anckar and E. Berndtson (eds.), *Political Science between the Past and the Future*, Helsinki: Finnish Political Science Association, 1988.
- Laski, H. *A Grammar of Politics*, 4th ed, New York: Humanities, 1957.
- Lasswell, H. and Kaplan, A. *Power and Society*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1950.
- Lasswell, H. *Politics: Who Gets What, When, How?* New York: McGraw-Hill, 1936.
- Lasswell, H. *The Analysis of Political Behavior: An Empirical Approach*, New York: University Press, 1948.
- Lieberson, S. *Making It Count: The Improvement of Social Research and Theory*, Berkeley: University of California Press, 1985.
- Lijphart, A. "Religion vs. Linguistic vs. Class Voting: The "Crucial Experiment"

- of Comparing Belgium, Canada, South Africa, and Switzerland", *American Political Science Review*, vol. 73, no. 2, 1979.
- Lijphart, A. "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research", *Comparative Political Studies*, vol. 8, no. 2, 1975.
- Lijphart, A. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984.
- Lijphart, A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Lijphart, A. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, 2nd ed. Berkeley: University of California Press, 1975.
- Linz, J. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, vol. 1, no. 1, 1990.
- Lipset, S. and Rokkan, S. "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments", in S. Lipset and S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press, 1967.
- Lipset, S. *Political Man: The Social Basis of Politics*, New York: Doubleday, 1960.
- Loewenborg, G. and Patterson, S. *Comparing Legislatures*, Boston: Little, Brown, 1979.
- Luskin, R. "Measuring Political Sophistication", *American Journal of Political Science*, vol. 31, 1987.
- Luttwak, E. *Coup d'Etat*, Harmondsworth: Penguin, 1969.
- MacIver, R. "Introduction", in F. Gross (ed.), *European Ideologies*, New York: Philosophical Library, 1948.
- MacIntyre, A. "Is a Science of Comparative Politics Possible?", in P. Laslett, W. Runciman, and Q. Skinner (eds.), *Philosophy, Politics, and Society*, 4th ser., Oxford: Basil Blackwell, 1972.
- Macpherson, C. B. *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1977.
- Macridis, R. *The Study of Comparative Government*, New York: Random, 1955.
- Mainwaring, S. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy". *Comparative Political Studies*, vol. 26, no. 2, 1993.
- McKay, D. *American Politics and Society*, Oxford: Martin Robertson, 1983.
- Meier, K. "Representative Bureaucracy", *American Political Science Review*, vol. 69, June 1975.
- Merriam, C. and Cosnell, H. *New Aspects of Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1925.
- Merritt, R. and Rokkan, S. (eds.). *Comparing Nations*, New Haven: Yale University Press, 1966.
- Miller, A. et al. "Schematic Assessments of Presidential Candidates", *American Political Science Review*, vol. 80, 1986.
- Mills, C. W. *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1956.

- Molinar, J. "Counting the Number of Parties: An Alternative Index", *American Political Science Review*, vol. 85, 1991.
- Neustadt, R. *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter*, New York: Wiley, 1980.
- Nie, N. et al. *The Changing American Voter*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.
- Nohlen, D. *Elections and Electoral Systems*, Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1984.
- Nordlinger, E. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1977.
- Nozick, R. *Anarchy, State and Utopia*, Oxford: Basil Blackwell, 1974.
- O'Donnell, G. and Schmitter, P. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Olson, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, New York: Schocken Books, 1968.
- Page, B. *Choices and Echoes in Presidential Elections*, Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- Panbianco, A. *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Parkin, F. *Class, Inequality and Political Order*, London: MacGibbon & Kee, 1971.
- Parsons, T. *The Social System*, Glencoe, Ill.: Free Press, 1951.
- Pateman, C. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Pedersen, M. "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanation", in P. Merkl (ed.), *Western European Party Systems: Trends and Prospects*, New York: Free Press, 1983.
- Peters, G. *The Politics of Bureaucracy*, New York: Longman, 1978.
- Petrenko, A. "The Rule of Autocrats? Origins of All-Powerful Presidency in Post-Soviet Politics". Unpublished manuscript. Evanston: Northwestern University, 1998.
- Poulantzas, N. *State, Power, Socialism*, London: Verso/NLB, 1980.
- Powell, G. B. Jr. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.
- Presthus, R. *The Organizational Society*, New York: Vintage, 1962.
- Przeworski, A. and Sprague, J. *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago: University of Chicago Press, 1986.
- Przeworski, A. and Teune, H. *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley-Interscience, 1970.
- Putnam, R. *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1976.

- Pye, L. and Verba, S. (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1965.
- Pye, L. *Communications and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Rabinowitz, G. and Macdonald, E. S. "A Directional Theory of Issue Voting", *American Political Science Review*, vol. 83, 1989.
- Rae, D. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press, 1967.
- Ragin, C. *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley: University of California Press, 1987.
- Reif, K., and Schmitt, H. "Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research*, vol. 8, No. 1, 1980.
- Remington, T. "Sovietology and System Stability", *Post-Soviet Affairs*, vol. 8, no. 3, 1992.
- Reynolds, A., and Reilly, B. (eds.). *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm: International IDEA, 1997.
- Riker, W. "Federalism", in F. Greenstein and N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, Vol. 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975.
- Riker, W. and Ordeshook, P. *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1973.
- Riker, W. *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press, 1962.
- Rose, R. "Evaluating Election Turnout", in *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*, Stockholm: International IDEA, 1997.
- Rose, R. and Mackie, T. "Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-Off Facing Organizations", in Lawson, K. and Merkl, P. (eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Rose, R. and McAllister, I. *Voters Begin to Choose: From Closed-Class to Open Elections in Britain*, Beverly Hills: Sage, 1986.
- Rose, R. and Urwin, D. "Social Cohesion, Political Parties, and Strains in Regimes", *Comparative Political Studies*, vol. 2, 1975.
- Rose, R. and Urwin, D. "Persistence and Change in Western Party Systems Since 1945", *Political Studies*, vol. 2, no. 2, 1970.
- Sartori, G. 'The Sociology of Parties: A Critical Review', in P. Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Sartori, G. "Political Development and Political Engineering", in J. Montgomery and A. Hirschman (eds.). *Public Policy*, vol. 17, Cambridge: Cambridge University Press, 1968.

- Sartori, G. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed. London: Macmillan, 1997.
- Sartori, G. *Parties and Party Systems. Vol. 1: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Schmitter, P. "Still the Century of Corporatism?", in F. Pike and T. Stritch (eds.), *The New Corporatism*, Notre Dame, In.: Notre Dame University Press, 1974.
- Schmitter, P. and Lembruch, G. (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage, 1979.
- Shugart, M. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", *American Political Science Review*, vol. 89, No. 2, 1995.
- Shugart, M. and Carey, J. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Simon, H. *Models of Man: Social and Rational*, New York: Wiley, 1957.
- Stanojevic, M. "Self-Management in the Context of the Disintegration of "Real-Existing" Socialism", *Praxis International*, vol. 10, nos. 1/2, 1990.
- Stouffer, S. *Communism, Conformity and Civil Liberties*, New York: Wiley, 1966.
- Swaan De, A. *Coalition Theories and Cabinet Formation: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*, Amsterdam: Elsevier, 1973.
- Taagepera, R. and Shugart, M. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press, 1989.
- Tarleton, C. D. "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", *Journal of Politics*, vol. 27, no. 4, 1965.
- Taylor, M. and Laver, M. "Government Coalitions in Western Europe", *European Journal of Political Research*, vol. 1, 1973.
- Tilly, C. (ed.). *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975.
- Truman, D. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Knopf, 1951.
- Vanhanen, T. *The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850—1979*, Helsinki: Finnish Society of Arts and Letters, 1984.
- Verba, S. and Nie, N. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper & Row, 1972.
- Verba, S., Nie, N. and Kim, J. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- Wellhofer, E. S. "The Political Incorporation of the Newly Enfranchised Voter: Organizational Encapsulation and Socialist Labor Party Development", *Western Political Quarterly*, vol. 34, 1981.
- Westholm, A. "Distance versus Direction: The Illusory Defeat of the Proximity

- Theory of Electoral Choice", *American Political Science Review*, vol. 91, No. 4, 1997.
- White, L. *Introduction to the Study of Public Administration*, 4th ed., New York: Macmillan, 1955.
- Wiarda, H. (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Rev. ed., Boulder: Westview Press, 1991.
- Wiarda, H. *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism"*, Armonk: M. E. Sharpe, 1997.
- Wildgen, J. K. "The Measurement of Hyperfractionalization", *Comparative Political Studies*, vol. 4, 1971.
- Wilson, G. K. *Interest Groups*, Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- Zariski, R. "Party Factions and Comparative Politics: Some Preliminary Observations". *Midwest Journal of Political Science*, vol. 4, 1960.

УКАЗАТЕЛЬ СХЕМ И ТАБЛИЦ

Таблицы

1. Доля докладчиков, представлявших отдельные страны на конгрессах Международной ассоциации политических наук, проведенных в разные годы, % — 11
2. Доля издателей и редакторов крупнейших политологических журналов (данные за 1979 г.) в распределении по отдельным странам, % — 11
3. Расширение избирательных прав в Великобритании — 58
4. Доля демократических и авторитарных режимов в мире, по десятилетиям и в 1994 г., абс. и % — 88
5. Отражение гордости населения за свою страну, % — 106
6. Отношение граждан США к свободе слова для коммунистов и атеистов, % (данные за разные годы) — 114
7. Согласие членов властвующих элит либеральных демократий Европы с утверждениями, отрицающими базовые демократические ценности, % — 116
8. Доля граждан, вовлеченных в отдельных странах в различные формы политического участия, % — 124
9. Данные о смертельных исходах политического насилия (человек в год), усредненные по двум десятилетиям — 128
10. Доля занятых в производстве членов профсоюзов от общего числа занятых в производстве в конце 70-х гг., % — 136
11. Эффективные числа партий (N) — 170
12. Количественные показатели проблемных измерений для отдельных стран — 177

13. Динамика членства в западноевропейских политических партиях (% от общего числа избирателей) — 182
14. Распределение мест между партиями с известными долями голосов (по методу д'Ондта) — 201
15. Разница в распределении мест между партиями с известными долями голосов при использовании различных методов — 202
16. Основные элементы избирательных систем — 214
17. Пример несправедливой нарезки избирательных округов — 216
18. Избирательные системы, применяемые на выборах единственных или нижних палат законодательных собраний 123 стран мира — 219
19. Индексы партийно-групповых связей (ПГС) в отдельных странах (усредненные результаты выборов 60-х гг.) — 227
20. Явка на парламентские и президентские выборы, % — 250
21. Доля налогов, взимаемых центральными правительствами, в общих объемах налогообложения унитарных государств и федераций, % — 259
22. Законодательные полномочия президентов — 278
23. Полномочия президентов по отношению к правительствам — 280
24. Представительство женщин в парламентах разных стран, 1950-1980 гг., % — 297
25. Профессиональная принадлежность членов парламентов отдельных стран, % — 297
26. Доля мест в верхних палатах федеральных парламентов, отводимая представителям избирателей, находящихся в наиболее благоприятном положении — 303
27. Возможные составы коалиций согласно пяти теориям коалиционной политики — 309
28. Ранжирование предсказательной силы теорий коалиционной политики — 310

29. Время, в течение которого действовали правительства «минимальных побеждающих коалиций», «сверхбольшинства» и «меньшинства» (за период 1945–1980 гг.) — 312
30. Социальное происхождение профессиональных бюрократов в некоторых странах, % — 320
31. Способы контроля над бюрократией — 324

Схемы

1. Модель политической системы по Д. Истону — 20
2. «Дилемма узника» — 29
3. Афинская демократия в 507 г. до н.э. — 85
4. Исторические взаимосвязи форм и моделей демократии — 99
5. Каналы влияния заинтересованных групп — 138
6. Двухмерная модель взаимоотношений между исполнительными властями и парламентами по М. Шугарту и Дж. Кэри — 265

УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН

Для удобства читателя в скобках даются иноязычные варианты написания имен исследователей, которые упоминаются в тексте учебника. Не даны иноязычные написания имен политиков, деятелей культуры и искусства, а также классиков социальной и политической мысли с древности до конца XIX в., и российских ученых.

- | | |
|--|---|
| Адорно Т. (Adorno, T.) 335-337 | Брежнев Л. И. 340 |
| Алмонд Г. (Almond, G.) 9, 15, 21, 22, 66, 101, 104-110, 112, 129 | Бусиа К. 330 |
| Алфорд Р. (Alford, R.) 43 | Вайнер М. (Weiner, M.) 150 |
| Альенде С. 270, 330 | Ванханен Т. (Vanhanen, T.) 87, 89 |
| Амин И. 73, 256, 330 | Вебер М. 22, 39, 40, 76, 95, 104, 272, 314, 315, 318, 321, 323, 326 |
| Аптер Д. (Apter, D.) 63 | Верба С. (Verba, S.) 15, 23, 101, 104-110, 112, 123, 125-127, 129 |
| Арендт Х. (Arendt, H.) 78 | Виарда Г. (Wiarda, H.) 25 |
| Аристотель 10, 40, 65, 66, 128 | Вилдген Дж. (Wildgen, J.) 169 |
| Армер М. (Armer, M.) 42 | Вильсон В. 131, 269 |
| Арон Р. (Aron, R.) 121 | |
| Бадж Я. (Budge, I.) 245 | Ганди И. 284 |
| Банда Дж. 256 | Гарibaldi Дж. 316 |
| Барбер Б. (Barber, B.) 97 | Гинденбург фон П. 273 |
| Батлер Д. (Butler, D.) 229 | Гирц К. (Geertz, C.) 117, 121 |
| Белл Д. (Bell, D.) 121 | Гирш Ф. (Hirsch, F.) 60, 61 |
| Бентли А. (Bentley, A.) 132 | Гитлер А. 18, 81, 82, 255, 273 |
| Берелсон Б. (Berelson, B.) 15, 224, 225, 229 | Гоббс Т. 93, 131, 257 |
| Берк Э. 294 | Говон Я. 73 |
| Берлингуэр Э. 182 | Голдторп Дж. (Goldthorpe, J.) 60, 61 |
| Берлускони С. 182 | Голль де Ш. 157, 195, 221, 275 |
| Бжезинский З. (Brzezinski, Z.) 78 | Грофман, Б. (Grofman, B.) 242, 245 |
| Бийого Нгема М. 257 | Гувер Г. 240 |
| Блондель Ж. (Blondel, J.) 63, 67, 77, 80, 133, 150 | |
| Богданов А. А. 118 | Д'Ондт В. 201 |
| Бокасса Ж.-Б. 256, 329 | Даль Р. (Dahl, R.) 36, 37, 39, 40, 83, 96, 142 |
| Борхес Х. Л. 64 | Дальтон Р. (Dulton, R.) 233 |

- Даунс Э. (Downs, A.) 26, 235-237, 239, 240, 243-247
 Джанда К. (Janda, K.) 33, 161, 246
 Джекмэн, Р. (Jackman, R.) 248
 Джессоп Б. (Jessop, B.) 111
 Доган М. (Dogan, M.) 46
 Дойч К. (Deutsch, K.) 18, 54
 Дюверже М. (Duverger, M.) 36, 132, 133, 154-158, 167, 190, 204, 211, 214, 252, 276
 Дюпо Ж. (Dupeux, G.) 228
 Дюркгейм Э. 22
- Зариски Р. (Zariski, R.) 159
- Инглхарт Р. (Inglehart, R.) 180
 Истон Д. (Easton, D.) 10, 20, 21, 101
- Каплан А. (Kaplan, A.) 36
 Каппеллетти М. (Cappelletti, M.) 333
 Кардозо Ф. Э. (Cardoso, F. H.) 24
 Каунда К. 76
 Кац Р. (Katz, R.) 151, 181, 183, 184
 Кей, В. О. (Key, V. O.) 239, 242
 Кекконен У. К. 275
 Келлнер П. (Kellner, P.) 318
 Кениата Дж. 76
 Кеннеди Дж. 131, 145, 340
 Ким Дж. (Kim, J.) 123, 125, 127
 Киндер Д. (Kinder, D.) 230
 Киркхаймер О. (Kirchheimer, O.) 18, 178
 Клемансо Ж. 284
 Клингеманн Х.-Д. (Klingemann, H.-D.) 230, 231
 Конверс Ф. (Converse, P.) 228
 Корш К. 118
 Коулмэн Дж. (Coleman, J.) 63
 Кракси Б. 182
 Краузер-Хант Н. (Crowther-Hunt, N.) 318
- Кэмпбелл А. (Campbell, A.) 226, 229, 231, 238
 Кэри Дж. (Carey, J.) 264-266, 276
- Лааксо М. (Laakso, M.) 168, 169
 Лавер, М. (Laver, M.) 309, 310
 Лазарсфелд П. (Lazarsfeld, P.) 15, 18, 224, 225, 229, 230-232
 Лапаломбара Дж. (LaPalombara, J.) 23, 141, 150, 167
 Лапонс Ж. (Laponce, J.) 10
 Ласки Г. (Laski, H.) 13
 Ласкин Р. (Luskin, R.) 230
 Лассуэлл Г. (Lasswell, H.) 14, 15, 36, 336, 337
 Латтуэк Э. (Luttwak, E.) 328, 329
 Ле Пэн Ф. М. 179
 Левенбург Г. (Loewenburg, G.) 300
 Левенштейн К. (Loewenstein, K.) 18
 Лейрхарт А. (Lijphart, A.) 47, 40, 174, 176, 225, 260, 302, 311
 Лембрук Г. (Lembruch, G.) 147
 Ленин В. И. 95, 111
 Либерсон С. (Lieberson, S.) 40
 Линц Х. (Linz, J.) 269
 Линь Бяо 328
 Липсет С. М. (Lipset, S. M.) 61, 121, 171, 226
 Локк Дж. 10, 93, 223, 288
 Лукач Г. (Д.) 118
 Лэйн Р. (Lane, R.) 109
 Людовик XIV 53
- Макаллистер Я. (McAllister, I.) 232
 Макдональд Р. 299
 Маки Т. (Mackie, T.) 161
 Макиавелли Н. 10
 Макивер Р. (MacIver, R.) 117
 Макинтайр Э. (MacIntyre, A.) 45, 107, 108
 Маккарти Дж. 305
 Макквейл Д. (McQuale, D.) 337

- Маккэй Д. (McKay, D.) 145
 Макридис Р. (Macridis, R.) 19, 45, 152
 Макферсон К. Б. (Macpherson, C. B.) 93
 Макфи У. (McPhee, W.) 15
 Маннгейм К. 118, 119, 334
 Мао Цзедун 99, 322, 323, 327
 Маркс К. 22, 61, 72, 77, 95, 98, 118, 119, 293, 323, 335, 336
 Мейер К. (Meier, K.) 153
 Мельбурн 286
 Мерриам Ч. (Merriam, C.) 14-16
 Мертон Р. (Merton, R.) 19
 Миллер А. (Miller, A.) 247
 Миллис Ч. Р. (Mills, C. W.) 334
 Миттеран Ф. 275, 291
 Михельс Р. 151
 Мобуту Сесе Секо 73
 Молинар Х. (Molinar, J.) 169
 Монтескье Ш. 93, 101
 Моргентау Г. (Morgenthau, H.) 18
 Моска Г. 39
 Муссолини Б. 18, 80-82, 146
 Мэдисон Дж. 131, 141
 Мэйнуоринг С. (Mainwaring, S.) 271
 Мэр П. (Mair, P.) 181, 183, 184

 Най Н. (Nie, N.) 123, 125-127
 Наполеон III (Луи) Бонапарт 72
 Никсон Р. 267, 332
 Нкрума К. 76, 329, 330
 Нозик Р. (Nozick, R.) 97
 Нойманн Ф. (Neumann, F.) 18
 Нойштадт Р. (Neustadt, R.) 287
 Нолен Д. (Nohlen, D.) 189
 Нордлингер Э. (Nordlinger, E.) 73, 326
 Ньерере Дж. 76

 Оботе М. 330
 О'Доннелл Г. (O'Donnell, G.) 63, 72, 91

 Олсон М. (Olson, M.) 142-144
 Ордешук П. (Ordeshook, P.) 27
 Оруэлл Дж. 322
 Острогорский М. 151

 Пай Л. (Pye, L.) 23
 Панебьянко А. (Panebianco, A.) 159, 162
 Парето В. 39
 Паркин Ф. (Parkin, F.) 111, 118
 Парсонс Т. (Parsons, T.) 19, 22, 36, 38, 101, 103
 Патнэм Р. (Putnam, R.) 89, 115, 117, 296, 320
 Паттерсон С. (Patterson, S.) 302
 Пауэлл Дж. Б. Мл. (Powell, G. B. Jr.) 21, 128, 226
 Педерсен М. (Pedersen, M.) 171
 Пеласси Д. (Pelassy, D.) 46
 Перикл 83
 Петерс Г. (Peters, G.) 319
 Пиночет А. 73, 82, 216
 Платон 103, 131, 144
 Погунтке Т. (Poguntke, T.) 180
 Превитт К. (Prewitt, K.) 104
 Престус Р. (Prethus, R.) 102
 Пужад 179
 Пулантцас Н. (Poulantzas, N.) 97
 Пшеворски А. (Przeworski, A.) 42, 43, 47, 246
 Пэйдж, Б. (Page, B.) 240
 Пэйтмэн К. (Pateman, C.) 97

 Рабинович Дж. (Rabinowitz, G.) 238
 Радклифф-Браун А. 19
 Райкер У. (Riker, W.) 27, 245, 258, 308
 Рейган Р. 138, 145, 241
 Рисмен Д. (Riesman, D.) 334
 Роккан С. (Rokkan, S.) 171, 226
 Роуз Р. (Rose, R.) 161, 172, 178, 232
 Рузвельт Ф. 145, 232

- Руссо Ж.-Ж. 94, 95, 100, 131, 144, 313
 Рэ Д. (Rae, D.) 191
 Рэгин Ч. (Ragin, C.) 43

 Саддам Хусейн 256
 Саймон Г. (Simon, H.) 36
 Сартори Дж. (Sartori, G.) 164, 167, 168, 175, 211, 216, 217, 289
 Сваан де, А. (Swaan De, A.) 309, 310
 Секу Туре А. 255
 Сократ 84
 Сомоса А. 341
 Спраг, Дж. (Sprague, J.) 246
 Сталин И. В. 151, 186, 255, 341
 Станоевич М. (Stanojevic, M.) 126, 127
 Стоукс Д. (Stokes, D.) 229
 Стоуффер С. (Stouffer, S.) 113
 Стресснер А. 255
 Сукарно 330
 Сунь Ятсен 22

 Таагепера Р. (Taagepera, R.) 168, 169, 188
 Тарлтон Ч. (Tarlton, C.) 260
 Тито И. Б. 340
 Токвиль де А. 223
 Толстой Л. Н. 328
 Трумэн Г. 267
 Трумэн Д. (Truman, D.) 96, 267
 Тьун Г. (Teune, H.) 42, 43, 47
 Тэйлор, М. (Taylor, M.) 309, 310
 Тэтчер М. 148, 241

 Уайт Л. (White, L.) 14
 Уайт С. (White, S.) 108
 Уоррен Э. 332
 Устинов Д. Ф. 328
 Уэллхофер Э. С. (Wellhofer, E. S.) 155

 Файнер Г. (Finer, H.) 13
 Файнер С. (Finer, S.) 314, 326, 329

 Фиорина М. (Fiorina, M.) 239, 240
 Франклин, М. (Franklin, M.) 239
 Франко Ф. 82
 Фридрих К. (Friedrich, C.) 13, 78, 334
 Фукуи Х. (Fukui, H.) 160
 Фукуяма Ф. (Fukuyama, F.) 79
 Фухимори А. 270, 271

 Хайденхаймер А. (Heidenheimer, A.) 183
 Хайек Ф. (Hayek, F.) 97
 Хантингтон С. (Huntington, S.) 112, 161
 Хармель Р. (Harmel, R.) 33, 246
 Херменс Ф. (Hermens, F.) 203, 204
 Хинич М. (Hinich, M.) 235
 Хомейни 257
 Хоркхаймер М. (Horkheimer, M.) 335-337
 Хуан Карлос II 284
 Хэди Ф. (Heady, F.) 315, 319
 Хэлд Д. (Held, D.) 93

 Шарло Ж. (Charlot, J.) 156, 157
 Шилз Э. (Shils, E.) 63, 334
 Шмиттер Ф. (Schmitter, P.) 63, 91, 146
 Шугарт М. (Shugart, M.) 169, 188, 264-266, 276
 Шумпетер Й. (Schumpeter, J.) 18, 95

 Эберт Ф. 273
 Эйзенхауэр Д. Д. 267, 332
 Эйзенштадт С. (Eisenstadt, S.) 69
 Экстейн Г. (Eckstein, H.) 27, 339
 Элдерсвельд С. (Eldersveld, S.) 157
 Эло Х. (Eulau, H.) 10
 Энгельс Ф. 61, 77, 111
 Энелоу Дж. (Enelow, J.) 235
 Эрвин Д. (Urwin, D.) 172, 178

УКАЗАТЕЛЬ СТРАН И СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

При составлении алфавитного указателя стран и территорий учтена неоднозначность отдельных названий. Например, в гнездо “Америка” занесены лишь те страницы, где упоминается континент в целом, а упоминания отдельной страны (США) занесены в соответствующее гнездо. Все упоминания одной страны или территории объединяются в одном гнезде, даже если в тексте для ее обозначения употребляются разные названия. Тогда в заглавие выносятся наиболее широко употребляемое из них, а остальные даются в круглых скобках.

В квадратных скобках дана базовая информация о тех упоминаемых в учебнике странах, которые существуют и сегодня. Сведения позаимствованы из официального издания ООН (Страны мира 2000: статистический ежегодник ООН. М.: Весь мир, 2001). При этом обозначаются: регион нахождения страны (по классификации ООН); численность населения в тысячах; площадь в квадратных километрах; валовый внутренний продукт (ВВП) на душу населения в долларах США. Следует подчеркнуть, что ВВП на душу населения является показателем подушевого производства товаров и услуг. Он характеризует, прежде всего, уровень экономического развития страны в сочетании с текущим состоянием экономики, но лишь косвенно — уровень жизни населения.

Австралия [Океания; 18705; 7741220; 21971] 86, 170, 177, 195, 196, 219, 221, 226-228, 233, 250, 259, 260, 283, 285, 302, 303, 312, 319, 333
Австрия [Западная Европа; 8177; 83859; 25465] 123, 124, 136, 170, 175, 177, 181, 182, 220, 227, 250, 259, 260, 275, 278, 280, 284, 297, 303, 312, 333
Австро-Венгрия 55
Азербайджан [Западная Азия; 7697; 86600; 496] 278, 280
Азия 18, 21, 87, 141, 328
 Восточная 87, 92
 Юго-Восточная 107
Америка Латинская 21, 25, 71-73, 87, 89, 92, 157, 161, 205, 262, 266, 270, 287, 328, 330, 331
Албания [Южная Европа; 3113; 28748; 723] 186, 220
Андорра [Южная Европа; 64; 468; 13670] 221
Антигуа и Барбуда [Карибский бассейн; 69; 442; 8791] 219
Аргентина [Южная Америка; 36577; 2780400; 9070] 73, 82, 157, 173, 202, 220, 249, 250, 271, 278, 280, 287

- Армения [Западная Азия; 3525; 29800; 458] 220, 250, 278, 280
 Афганистан [Юг Центральной Азии; 21923; 652090; 286] 160, 328
 Африка 21, 73, 74, 76, 87, 141, 321, 330
 Багамские о-ва [Карибский бассейн; 301; 13878; 13047] 170, 219
 Бангладеш [Юг Центральной Азии; 126948; 143998; 286] 219, 295
 Барбадос [Карибский бассейн; 269; 430; 8178] 219
 Беларусь [Восточная Европа; 10275; 207600; 1331] 278, 280
 Белиз [Центральная Америка; 235; 22696; 2788] 170, 219
 Бельгия [Западная Европа; 10152; 30528; 23948] 71, 86, 136, 139, 170, 175-177, 182, 220, 225, 227, 250, 259, 261, 262, 284, 285, 300, 311, 312, 320, 340
 Бенин (Дагомея) [Западная Африка; 5937; 112622; 364] 172, 220, 250, 330
 Болгария [Восточная Европа; 8280; 110912; 1212] 220, 250, 287
 Боливия [Южная Америка; 8142; 1098581; 996] 220, 251, 271, 278, 280
 Ботсвана [Южная Африка; 1597; 581730; 3209] 170, 219
 Бразилия [Южная Америка; 167988; 8547403; 4930] 11, 24, 72, 82, 91, 170, 207, 220, 251, 260, 271, 278, 280, 281, 292, 295, 298, 331
 Бруней [Юго-Восточная Азия; 321; 5765; 17890] 69, 258
 Буркина-Фасо [Западная Африка; 11616; 274000; 160] 220, 330
 Бутан [Юг Центральной Азии; 2064; 47000; 197] 69
 Вануату [Океания; 186; 12189; 1420] 197, 220, 295
 Ватикан 134
 Великобритания (Англия, Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии) [Северная Европа; 58744; 242900; 21921] 10, 11, 13, 18, 43, 51, 53, 55, 57, 58, 60, 62, 71, 72, 85-87, 100, 104, 106, 107, 110, 111, 114-116, 125, 132, 136, 139, 147, 148, 150, 153, 158, 160, 161, 164, 167, 170-173, 177, 179, 181, 182, 187-193, 207, 219, 225, 227, 232, 233, 250, 255, 256, 259, 262, 263, 283, 285, 286, 290, 291, 294, 297, 299, 300, 302, 304, 306, 312, 313, 317-320, 324, 325, 331, 332, 340, 341
 Ирландия Северная 110, 158, 172, 174, 176
 Уэльс 172
 Шотландия 179
 Венгрия [Восточная Европа; 10075; 93032; 4502] 92, 220, 251, 287
 Венесуэла [Южная Америка; 23706; 912050; 3678] 48, 49, 170, 220, 226, 227, 251, 278, 280
 Вьетнам [Юго-Восточная Азия; 78705; 331689; 330] 45, 78, 121, 293
 Габон [Центральная Африка; 1197; 267668; 4611] 329
 Гайана [Южная Америка; 855; 214969; 881] 220
 Гамбия [Западная Африка; 1268; 11295; 323] 259
 Гана [Западная Африка; 19678; 238533; 398] 76, 105, 219, 295, 329, 330
 Гватемала [Центральная Америка; 11090; 108889; 1691] 170, 220, 271, 278, 280, 287
 Гвинея [Западная Африка; 7359; 245857; 535] 255

- Гвинея-Бисау [Западная Африка; 1187; 36125; 96] 220
- Германия (Федеративная Республика Германии, ФРГ) [Западная Европа; 82177; 357022; 25468] 11, 18, 55, 57, 81, 87, 104, 106, 115, 116, 121, 129, 136, 147, 158, 164, 170, 171, 173, 177, 182, 204, 209, 210, 220, 227, 228, 230, 231, 233, 250, 255, 257, 259, 260, 263, 272, 273, 277, 278, 280, 284-286, 293, 297, 300, 303, 306, 310, 312, 315, 317-320, 324-326, 331, 333, 336, 340
- Гондурас [Центральная Америка; 6315; 112088; 785] 170, 220, 278, 280
- Гренада [Карибский бассейн; 85; 344; 3353] 219
- Греция [Южная Европа; 10626; 131957; 11181] 56, 82, 83, 165, 166, 170, 220, 284, 287
- Грузия [Западная Азия; 5005; 69700; 966] 220, 278, 280
- Дания [Северная Европа; 5283; 43094; 30718] 49, 71, 136, 170, 177, 179, 181, 182, 220, 221, 226, 227, 250, 259, 312, 340
- Джибути [Восточная Африка; 629; 23200; 979] 220
- Доминика [Карибский бассейн; 75; 751; 3427] 170, 219
- Доминиканская Республика [Карибский бассейн; 8365; 48511; 1841] 220, 278, 280
- Европа 18, 55, 57, 59, 61, 87, 182, 262, 316
- Восточная 18, 79, 82, 92
- Западная 5, 18, 23, 26, 46, 52, 59, 70, 82, 85-87, 94, 111, 112, 126, 137, 152, 157, 172, 178, 181, 183, 228, 233, 241, 245, 249, 258, 262, 283, 318, 327
- Центральная 18
- Южная 87, 287
- Египет [Северная Африка; 67226; 1001449; 1168] 52, 141, 170, 321, 330, 331
- Заир (Демократическая Республика Конго) [Центральная Африка; 50336; 2344858; 52] 73, 105
- Замбия [Южная Африка; 8976; 752618; 450] 76, 295
- Западное Самоа [Океания; 177; 2831; 1094] 219
- Израиль [Западная Азия; 6101; 21056; 15800] 11, 170, 177, 202, 205, 220, 256, 259, 284, 309, 312
- Индия [Юг Центральной Азии; 998056; 3287263; 402] 11, 56, 90, 123, 124, 128, 141, 170, 191, 219, 226, 227, 260, 261, 284, 295, 321, 333
- Индонезия [Юго-Восточная Азия; 209255; 1904569; 1055] 87, 295, 330, 339
- Иордания [Западная Азия; 6483; 97740; 1306] 67, 197, 198, 220
- Ирак [Западная Азия; 22450; 438317; 7037] 51, 83, 256, 330
- Иран [Юг Центральной Азии; 66796; 1633188; 2466] 82, 163, 187, 256, 257
- Ирландия [Северная Европа; 3705; 70273; 20603] 134, 137, 170, 177, 207, 208, 220, 226, 227, 250, 259, 284, 302, 312, 340
- Исландия [Северная Европа; 279; 103000; 27181] 170, 177, 188, 220, 250, 259, 275, 278, 280, 312
- Испания [Южная Европа; 39633; 505992; 13412] 82, 126, 170, 172, 220, 262, 284, 287

- Италия [Южная Европа; 57343; 301318; 19962] 11, 18, 48, 49, 56, 80, 86, 87, 104, 106, 115-117, 134, 136, 139, 141, 160, 161, 170, 177, 179, 182, 220, 227, 228, 230, 231, 233, 250, 257, 259, 262, 284-286, 290, 297, 302, 312, 316, 319, 320, 324, 331, 333, 340
- Кабо-Верде [Западная Африка; 418; 4033; 833] 220, 295
- Казахстан [Юг Центральной Азии; 16269; 2724900; 1255] 278, 280
- Канада [Северная Америка; 30857; 9970610; 20082] 11, 59, 86, 110, 170, 172, 177, 179, 219, 225-227, 250, 259, 260, 283, 297, 303, 304, 312, 333
- Кения [Восточная Африка; 29549; 580367; 356] 76, 186, 187, 268, 291
- Кипр [Западная Азия; 779; 9251; 11106] 176, 220
- Киргизия [Юг Центральной Азии; 4669; 199900; 380] 278, 280
- Кирибати [Океания; 77; 726; 680] 219
- Китай (Китайская Народная Республика, КНР) [Восточная Азия; 1266838; 9596961; 745] 18, 50, 70, 78, 80, 106, 152, 293, 321, 322, 328
- Колумбия [Южная Америка; 41564; 1138914; 2384] 71, 170, 220, 251, 271, 278, 280
- Конго [Центральная Африка; 2864; 342000; 702] 330
- Корея Северная (Корейская Народно-Демократическая Республика, КНДР) [Восточная Азия; 23702; 120538; 232] 78, 80, 293
- Корея Южная [Восточная Азия; 46479; 99268; 9677] 11, 92, 113, 170, 220, 251, 258, 271, 278, 280
- Коста-Рика [Центральная Америка; 3933; 51100; 2540] 87, 170, 220, 226, 227, 278, 280, 328
- Куба [Карибский бассейн; 11160; 110861; 2100] 78, 271, 293
- Кувейт [Западная Азия; 1897; 17818; 17533] 70, 90, 200, 220
- Лаос [Юго-Восточная Азия; 5297; 236800; 348] 78, 199
- Латвия [Северная Европа; 2389; 64600; 2246] 220, 287
- Лесото [Южная Африка; 2108; 30355; 505] 219
- Либерия [Западная Африка; 2930; 111369; 1242] 220
- Ливан [Западная Азия; 3236; 10400; 4546] 158, 176, 186
- Ливия [Северная Африка; 5470; 1759540; 5621] 163
- Литва [Северная Европа; 3682; 65200; 2578] 220, 287
- Лихтенштейн [Западная Европа; 28; 160; 35170] 220
- Люксембург [Западная Европа; 426; 2586; 37785] 170, 177, 207, 220, 250, 259, 312
- Маврикий [Восточная Африка; 1149; 2040; 3688] 198, 220
- Мадагаскар [Восточная Африка; 15496; 587041; 122] 220, 330
- Македония [Южная Европа; 2011; 25713; 1671] 219
- Малави [Восточная Африка; 10640; 118484; 234] 219, 256, 302
- Малайзия [Юго-Восточная Азия; 21830; 329758; 4665] 115, 170
- Мали [Западная Африка; 10960; 1240192; 244] 219
- Мальта [Южная Европа; 386; 316; 8718] 167, 170, 208, 220

- Марокко [Северная Африка; 27866; 446550; 1246] 321
- Маршалловы о-ва [Океания; 63; 181; 1661] 219
- Мексика [Центральная Америка; 97366; 1958201; 4265] 75, 76, 104, 107, 220, 251, 268, 278, 280, 327, 328
- Месопотамия древняя 52
- Мозамбик [Восточная Африка; 19286; 801590; 94] 220
- Молдова [Восточная Европа; 4379; 33851; 428] 219, 251, 278, 280
- Монако [Западная Европа; 30; 1; 23843] 219
- Монголия [Восточная Азия; 2621; 1566500; 375] 186, 219, 251
- Мьянма (Бирма) [Юго-Восточная Азия; 45059; 676578; 274] 74
- Намибия [Южная Африка; 1695; 824292; 2046] 202, 220, 278, 280
- Науру [Океания; 11; 21; 49519] 196, 219
- Непал [Юг Центральной Азии; 23386; 147181; 217] 219
- Нигерия [Западная Африка; 108945; 923768; 1376] 73, 110, 123, 124, 174, 219, 256, 278, 280, 331
- Нидерланды (Голландия) [Западная Европа; 15735; 41526; 23270] 11, 50, 115, 116, 123, 124, 147, 170, 173, 174, 177, 181, 182, 202, 204, 220, 227, 228, 230, 232, 233, 248, 250, 259, 262, 284, 285, 302, 312, 319, 340
- Никарагуа [Центральная Америка; 4938; 130000; 2018] 170, 220, 278, 280, 341
- Новая Зеландия [Океания; 3828; 270534; 17359] 86, 170, 191, 210, 220, 221, 226, 227, 250, 256, 259, 283, 312
- Норвегия [Северная Европа; 4442; 323877; 34890] 11, 49, 136, 148, 170, 173, 177, 182, 220, 227, 250, 259, 312, 326, 340
- Объединенные Арабские Эмираты [Западная Азия; 2397; 83600; 20203] 258
- Оман [Западная Азия; 2460; 212457; 6751] 256
- Пакистан [Юг Центральной Азии; 152330; 796095; 466] 268, 321
- Палау [Океания; 17; 459; 5811] 219
- Панама [Центральная Америка; 2812; 75517; 3159] 220, 271, 278, 281
- Папуа — Новая Гвинея [Океания; 4702; 462840; 1031] 219
- Парагвай [Южная Америка; 5359; 406752; 1961] 67, 220, 255, 279, 281
- Перу [Южная Америка; 25230; 1285216; 2674] 91, 157, 270, 271, 279, 281
- Польша [Восточная Европа; 38741; 323250; 3505] 11, 92, 134, 220, 251, 287, 305
- Португалия [Южная Европа; 9873; 91982; 10269] 72, 82, 170, 220, 274, 275, 284, 287, 295
- Пруссия 53
- Рим древний 321
- Россия [Восточная Европа; 147195; 17075400; 3028] 5, 6, 12, 53, 56, 57, 77, 128, 151, 152, 162, 169, 170, 184, 185, 192, 194, 199, 202, 204, 210, 211, 215, 220, 249, 251, 252, 260, 261, 270, 274, 279, 281, 282, 287, 293, 296, 306, 322, 327, 333, 339, 341

Румыния [Восточная Европа; 22402; 238391; 1545] 220, 251, 279, 281, 287
 Сальвадор [Центральная Америка; 6154; 21041; 1935] 220
 Сан-Марино [Южная Европа; 25; 61; 19962] 77, 220
 Сан-Томе и Принсипи [Центральная Африка; 127; 964; 318] 220
 Саудовская Аравия [Западная Азия; 20899; 2149690; 6921] 69, 253
 Свазиленд [Южная Африка; 980; 17364; 1420] 69, 320
 Сейшельские о-ва [Восточная Африка; 76; 455; 7304] 204, 220, 295
 Сенегал [Западная Африка; 9240; 196722; 519] 221, 259
 Сенегамбия 259
 Сент-Винсент и Гренадины [Карибский бассейн; 112; 388; 2543] 170, 219
 Сент-Китс и Невис [Карибский бассейн; 42; 261; 6405] 219
 Сент-Люсия [Карибский бассейн; 136; 622; 4031] 170, 219
 Сингапур [Юго-Восточная Азия; 3522; 618; 28107] 163, 199
 Сирия [Западная Азия; 15725; 185180; 4343] 87, 330
 Словакия [Восточная Европа; 5381; 49012; 3621] 56, 220, 287
 Словения [Южная Европа; 1989; 20256; 9122] 220
 Соломоновы о-ва [Океания; 430; 28896; 845] 219
 Сомали [Восточная Африка; 9672; 637657; 169] 54, 316
 СССР (Союз Советских Социалистических Республик, Советский Союз)
 10, 12, 18, 30, 60, 78, 79, 81, 82, 90, 92, 103, 108, 127, 135, 137, 149, 151,
 194, 195, 255, 257, 261, 281, 287, 292, 295, 299, 305, 322, 328, 340, 341
 Суринам [Южная Америка; 416; 163265; 3733] 220
 США (Соединенные Штаты Америки, Америка) [Северная Америка;
 276219; 9363520; 28789] 5, 10-13, 17-19, 23, 30, 44, 46, 55, 57, 59, 60, 82,
 86, 87, 94, 104, 106, 107, 110, 112-115, 122-124, 126-128, 131, 132, 135-141,
 145, 151-153, 157, 158, 163, 164, 167, 170, 177, 179, 182, 193, 219, 221, 224,
 226-228, 230-234, 238, 241, 242, 245, 249, 250, 252, 255, 258-260, 263, 266-
 268, 279, 281, 283, 290, 293, 295, 297, 299, 300, 302-304, 316-318, 320, 323,
 325, 327, 332, 333, 338, 340
 Сьерра-Леоне [Западная Африка; 4717; 71740; 260] 220
 Таджикистан [Юг Центральной Азии; 6104; 143100; 178] 279, 281
 Таиланд [Юго-Восточная Азия; 60856; 513115; 2675] 220
 Тайвань 92, 220
 Танзания [Восточная Африка; 32792; 883749; 245] 76, 187, 219, 268, 292
 Тринидад и Тобаго [Карибский бассейн; 1288; 5130; 5614] 219
 Тувалу 219
 Туркменистан [Юг Центральной Азии; 4384; 488100; 188] 279, 281
 Турция [Западная Азия; 65546; 774815; 3026] 128, 220, 331
 Уганда [Восточная Африка; 21143; 241038; 313] 73, 256, 330
 Украина [Восточная Европа; 50658; 603700; 973] 195, 220, 251, 279, 281
 Уругвай [Южная Америка; 3313; 175016; 6026] 87, 220, 226, 227, 264, 279,
 281

Фиджи [Океания; 806; 18274; 2733] 170, 220, 295
 Филиппины [Юго-Восточная Азия; 74454; 300000; 1151] 128, 220, 226, 227, 271, 275, 279, 281
 Финляндия [Северная Европа; 5165; 338145; 23309] 11, 86, 170, 177, 182, 206, 220, 227, 250, 259, 279, 281, 312
 Франция [Западная Европа; 58866; 551500; 23843] 11, 18, 53, 57, 81, 85, 86, 95, 117, 122, 132, 136, 138, 139, 151, 158, 170, 173, 177, 179, 194, 195, 212, 219, 221, 227, 228, 232, 233, 250, 257, 259, 262, 263, 274, 275, 279, 281, 284, 289, 291, 293, 294, 299-302, 304, 306, 312, 315-320, 325, 326, 329, 340, 341
 Хорватия [Южная Европа; 4477; 56538; 4352] 220
 Центральноафриканская Республика [Центральная Африка; 3549; 622984; 364] 219, 256, 329
 Чехия [Восточная Европа; 10263; 78866; 5052] 56, 220, 251, 287
 Чехословакия (Чехословацкая Социалистическая Республика, ЧССР) 11, 261, 295
 Чили [Южная Америка; 15019; 756626; 5271] 73, 82, 216, 217, 220, 227, 251, 258, 270, 271, 279, 281, 330
 Швейцария [Западная Европа; 7345; 41284; 35170] 11, 54, 86, 170, 175, 177, 207, 220, 221, 225, 227, 250, 259, 264, 297, 302, 303, 312, 333
 Швеция [Северная Европа; 9982; 449964; 25718] 49, 71, 136, 147, 170, 173, 177, 182, 220, 225, 227, 228, 232, 250, 259, 260, 312, 326
 Шри Ланка [Юг Центральной Азии; 18639; 65610; 826] 128, 170, 220, 274, 295
 Эквадор [Южная Америка; 12411; 283561; 1648] 170, 199, 221, 251, 271, 279, 281
 Экваториальная Гвинея [Центральная Африка; 442; 28051; 349] 257
 Эстония [Северная Европа; 1412; 45100; 3239] 220, 287
 Эфиопия [Восточная Африка; 61095; 1104300; 104] 256, 330
 Югославия (Социалистическая Федеративная Республика Югославия, СФРЮ) 11, 56, 123, 126, 127, 261, 302, 340
 Южно-Африканская Республика (ЮАР) [Южная Африка; 39900; 1221037; 3331] 170, 206, 220, 295
 Ямайка [Карибский бассейн; 2561; 10990; 2634] 220, 226, 227
 Япония [Восточная Азия; 126505; 377829; 33265] 11, 59, 113, 123, 124, 136, 140, 160, 161, 163, 164, 170, 177, 197, 198, 220, 226-228, 250, 259, 284, 312

Г.В. Голосов
Сравнительная политология
учебник

Утверждено к печати
Ученым советом Европейского университета
в Санкт-Петербурге

Научный редактор — Ю.Д. Шевченко
Редактор, корректор — Е.И. Васьковская
Тех. редактор, компьютерная верстка — М.Ю. Кондратьева

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3.
Лицензия ИД № 03435 от 05.12.2000.

Бумага офсетная. Формат 62х84/16. Гарнитура Times.
Печать офсетная. Печ.л. 23. Тираж 500 экз.

Отпечатано ООО «Борей-принт», 2001.