

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ



Л. А. Коноплева, А. В. Трофимов

ПОЛИТОЛОГИЯ

*Рекомендовано Советом по учебно-методическим вопросам
и качеству образования
Уральского государственного экономического университета
в качестве учебного пособия*

В двух частях

Часть II

Екатеринбург
2019

УДК 32(075.8)

ББК 66.01я73

К64

Рецензенты:

кафедра политических наук Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (протокол № 5 от 15.05.2019); доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики и организации предприятий Уральского государственного аграрного университета *К. П. Стожко*

Коноплева, Л. А.

К64 Политология [Текст] : учеб. пособие : в 2 ч. / Л. А. Коноплева, А. В. Трофимов ; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. гос. экон. ун-т. – Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2019. – Ч. II. – 102 с.

Издание является продолжением учебного пособия по курсу «Политология», часть I. Приведенный в части II хрестоматийный материал зарубежных и отечественных исследователей позволит глубже понять и объективно проанализировать проблемы развития политических систем, политических партий, роль политических элит и политических лидеров. Представленные фрагменты текстов политических мыслителей прошлого и современных политологов позволяют читателям не только поднять собственный уровень усвоения материала, но и развить навыки самостоятельного анализа современного политического процесса.

Рекомендуется студентам всех форм и направлений подготовки, изучающим курс «Политология».

УДК 32(075.8)

ББК 66.01я73

© Коноплева Л. А., Трофимов А. В.,
2019

© Уральский государственный
экономический университет, 2019

Введение

Политическая наука по праву рассматривается сегодня как необходимое условие социализации личности, важное средство ее включения в сложный и противоречивый мир политических отношений. В учебном пособии представлен материал, позволяющий осмыслить теоретические проблемы политологии, влияние субъектов политики на политическую сферу общества. Субъектами политики выступают различные социальные группы, партии, массовые общественные движения. Через взаимодействие реальных людей, которые входят в эти группы, партии, общественные движения, определяется содержание и направленность политического процесса.

Во второй части пособия акцент сделан на характеристике политическими мыслителями прошлого и современными политологами политических систем, политического лидерства, политических партий и институтов, роли политических элит. Знакомство с хрестоматийным контентом позволит систематизировать и актуализировать знания по фундаментальным политическим проблемам.

Материал пособия соответствует государственному образовательному стандарту. Учебное пособие содержит контрольные и тестовые задания по каждой теме, которые позволят студентам выявить собственный уровень усвоения материала и приобрести навыки самостоятельного анализа современного политического процесса.

Политические системы и институты

Истон Дейвид (1917–2014 гг.) — американский политолог.

Категории системного анализа политики

Вопрос, придающий смысл и цель строгому анализу политической жизни как поведенческой системы, следующий: каким образом политическим системам удастся выживать как в стабильном, так и в меняющемся мире? Поиск ответа в конечном счете позволяет нам понять то, что можно назвать жизненными процессами политических систем, т. е. фундаментальные функции, без которых никакая система не может длительное время существовать, а также типичные способы реакций, с помощью которых системам удастся их поддерживать. Анализ этих процессов, а также природы и характера реакций политических систем я считаю центральной проблемой политической теории.

[...] Хотя в итоге я приду к заключению, что полезно рассматривать политическую жизнь как сложный комплекс процессов, с помощью которых определенные типы «входов» (inputs) преобразуются в «выходы» (outputs) (назовем их властными решениями и действиями), вначале полезно применить более простой подход. Правомерно начать изучение политической жизни как поведенческой системы, находящейся в определенной среде (environment), с которой эта система взаимодействует. При этом необходимо учитывать несколько существенных моментов, имплицитно присутствующих в этой интерпретации.

Во-первых, такая точка отсчета теоретического анализа предполагает без дальнейшего исследования, что политические взаимодействия в обществе представляют собой систему поведения.

Это утверждение разочаровывает своей простотой. Но дело в том, что, если понятие системы используется с достаточной строгостью и с учетом всех внутренне ему присущих следствий, оно представляет исходную точку, двигаясь из которой, можно получить множество выводов в дальнейшем анализе.

Во-вторых, в той мере, в какой мы можем эффективно рассматривать политическую жизнь как систему, ясно, что ее не следует изучать как существующую в вакууме. Ее следует рассматривать в физическом, биологическом, социальном и психологическом окружениях (environments). Если бы мы игнорировали кажущееся столь очевидным утверждение, было бы невозможно заложить основу анализа феномена выживания политических систем в стабильном или меняющемся мире. [...] Здесь мы переходим к третьему пункту. Уточнение того, что представляют собой различные виды окружения, полезно и необходимо, поскольку политическая жизнь является открытой системой. Вследствие ее собственной природы как социальной системы, выделенной из других социальных систем, она подвержена их постоянному воздействию. И наконец, тот факт, что некоторые политические системы выживают, как бы на них ни воздействовало окружение, означает, что они должны обладать способностью реагировать на возмущающие воздействия (disturbances) и тем самым адаптироваться к изменяющимся условиям. Как только мы признаем, что политические системы могут быть адаптивными, а не просто пассивно воспринимающими воздействие среды, появляются новые возможности теоретического анализа.

Во внутренней организации политической системы ключевым свойством, характерным и для других социальных систем, является исключительно гибкая способность реакции на условия своего функционирования. Политические системы включают самые разнообразные механизмы, с помощью которых им удастся справиться с возмущающими воздействиями среды. Посредством этих механизмов они могут регулировать свое поведение, трансформировать внутреннюю структуру и даже изменять фундаментальные цели. В отличие от социальных систем немногие типы систем обладают этим свойством. [...]

Важнейшим недостатком анализа равновесных состояний, преобладающего в политологическом исследовании типа анализа,

является то, что он фактически пренебрегает способностью систем справляться с возмущающим воздействием среды. Хотя равновесный подход редко разрабатывается в явном виде, он пронизывает значительную часть политологических исследований, особенно при изучении политики групп и международных отношений. Подход, основанный на том, что политическая система стремится поддерживать состояние равновесия, должен предполагать наличие внешних воздействий. Именно они приводят к тому, что отношения власти в политической системе выходят из предполагаемого стабильного состояния. Затем обычно система исследуется в рамках допущения, нередко имплицитного, ее возврата к исходному стабильному состоянию. Если системе этого не удастся, ее рассматривают как движущуюся к новому состоянию равновесия, которое должно быть указано и описано. Тщательный анализ используемого языка показывает, что равновесие и стабильность (stability) означают при этом одно и то же. [...]

Представляется более эффективным подход, в рамках которого признается, что отдельные элементы системы могут иногда осуществлять действия, способствующие разрушению предшествующего состояния равновесия, или даже поддерживать перманентное состояние неравновесия. Типичным случаем подобного рода является, например, тот, когда власть стремится сохранить свое положение, поддерживая внутреннюю нестабильность или преувеличивая внешнюю угрозу.

Общим свойством всех систем является их способность амортизировать спектр внешних воздействий позитивного, конструктивного и инновативного плана, устранять или абсорбировать влияние любых возмущающих сил. Система не обязательно реагирует на внешнее возмущение лишь путем колебания вблизи исходной точки равновесия или двигаясь к точке нового равновесия. Она может справляться с возмущающим воздействием, стремясь изменить свое окружение таким образом, чтобы взаимодействие между ней и этим окружением не приводило к росту напряжения; элементы подвергшейся внешнему воздействию системы могут даже настолько существенно трансформировать отношения между собой, модифицировать собственные цели и способы действий, что система сможет значительно лучше справляться с воздействием среды.

С помощью этого и других способов система способна творчески и конструктивно отвечать на внешние возмущающие воздействия. [...]

Для любых социальных систем, включая политические, адаптация представляет собой нечто большее, чем простое приспособление к меняющейся ситуации. Она включает множество разнообразных действий, ограниченное только человеческим мастерством, изобретательностью, ресурсами, с помощью которых происходит модификация, осуществляются фундаментальные изменения и контроль внешней среды, самой системы или того и другого вместе. В итоге система приобретает способность успешно парировать или амортизировать любые потенциально стрессовые для нее воздействия. [...]

Политическая система может быть определена как совокупность тех взаимодействий, посредством которых ценности авторитарным способом приносятся в общество, это именно то, что отличает политическую систему от других взаимодействующих с ней систем. Окружение политической системы можно разделить на две части: интрасоциетальную и экстрасоциетальную. Первая состоит из трех систем, которые не являются политическими в соответствии с нашим определением природы политических взаимодействий. Интрасоциетальные системы включают такие множества типов поведения, отношений, идей, как экономика, культура, социальная структура, межличностные отношения. Они являются функциональными сегментами общества, компонентом которого является и сама политическая система. В данном конкретном обществе системы, отличные от политической, выступают источником множества влияний, в совокупности определяющих условия действия политической системы. В мире, где постоянно формируются новые политические системы, мы можем найти немало примеров того, когда меняющиеся экономика, культура или социальная структура могут оказывать воздействие на политическую жизнь.

Другая часть окружения политической системы, экстрасоциетальная, включает все системы, являющиеся внешними по отношению к данному обществу. Они выступают функциональными компонентами международного сообщества, суперсистемы, элементами которой можно считать конкретные общества.

Межнациональная система культуры — пример экстрасоциетальной системы.

Оба эти класса систем — интра- и экстрасоциетальные, — которые мы рассматриваем как внешние по отношению к политической системе, образуют полное окружение политической системы. Они могут служить источником стрессов политической системы. Возмущающие воздействия — понятие, с помощью которого можно эффективно описывать влияния полного окружения на политическую систему и вызываемые ими изменения этой системы. Не все возмущающие воздействия создают напряжение в политической системе: некоторые благоприятствуют выживанию системы, другие являются нейтральными в смысле способности вызывать стресс. Но многие воздействия можно считать способными приводить политическую систему к стрессу.

Когда следует говорить о том, что стресс наступил? Все политические системы как таковые, поскольку они обладают определенной живучестью, обязательно выполняют две следующие функции. Во-первых, они должны быть способны предлагать обществу ценности и, во-вторых, вынуждать большинство его членов признавать их в качестве обязательных, по крайней мере, почти всегда. Эти два свойства выделяют политические системы среди других типов социальных систем.

Следовательно, эти два отличительных свойства — предложение ценностей обществу и относительная частота их признания последним — являются существенными переменными (*essentials variables*) политической жизни. Их наличие можно считать необходимым условием того, что последняя существует.

Одной из важных причин для введения этих существенных переменных является то, что они позволяют более точно установить, где и как возмущающие воздействия на систему угрожают вызвать ее стресс. Можно сказать, что стрессовая ситуация возникает, когда появляется опасность, что существенные переменные могут выйти за пределы своих критических значений. Это может быть связано с тем, что происходит в окружении системы: она может подвергнуться полному военному разгрому или суровый экономический кризис вызывает общую дезорганизацию политической системы и резкий рост нелояльности к ней. Предположим, что, как

следствие такой ситуации, или власти окажутся не в состоянии принимать необходимые решения, или эти решения не будут выполняться. В этом случае внесение властью ценностей в общество окажется невозможным, и, как следствие, общество взорвется из-за неспособности политической системы выполнять одну из своих важнейших функций, связанную с регулированием поведения его членов.

Указанный случай как раз и будет соответствовать стрессу политической системы, настолько сильному, что любые возможности для выживания в данном обществе практически исчезнут. Но нередко разрушение политической системы не является столь полным и необратимым и система, пережившая стресс, в той или иной форме выживает. Несмотря на кризис, власти могут сохранить способность принимать определенные решения и хотя бы с некоторой минимальной частотой добиваться их выполнения. При этом какая-то часть проблем, требующих политического решения, будет находиться под контролем. Иными словами, не всегда существенные переменные полностью выходят за границы нормального диапазона изменений. Случается, что область этих изменений как бы несколько смещена по сравнению с нормальной ситуацией, когда власти, например, частично не способны принимать требуемые решения и добиваться их выполнения с нужной регулярностью. В таких условиях существенные переменные в целом не выходят за границы допустимого диапазона изменений, они подвергаются стрессу, но остаются в пределах критических точек. До тех пор, пока политическая система способна удерживать свои существенные переменные в этих пределах, можно утверждать, что она обладает способностью к выживанию.

Каждая политическая система характеризуется свойством в той или иной степени справляться со стрессом своих существенных переменных. Это не значит, что результат поведения системы всегда именно таков; система может разрушиться именно по той причине, что оказалась неспособной принять адекватные и эффективные меры в отношении надвигающегося стресса. Но именно способность системы отвечать на стресс имеет решающее значение. [...]

Если искать эффективный метод изучения воздействия окружения на политическую систему, надо стремиться к максимально

возможной редукции огромного множества воздействий к ограниченному числу индикаторов. Я считаю, что следует пытаться делать это, используя понятия «входы» и «выходы».

Как можно описывать эти «входы» и «выходы»? Поскольку я провожу аналитическое разграничение между политической системой и параметрическими в отношении ее или окружающими ее системами, то полезно интерпретировать взаимодействия, связанные с поведением элементов этих систем, как обмены, или трансакции, которые могут пересекать границы политической системы. Об обменах мы будем говорить, если необходимо подчеркнуть взаимную связь политической системы с ее окружением. С помощью термина «трансакция» будет подчеркиваться факт однонаправленного действия окружения на политическую систему или обратного действия при условии пренебрежения временем обратной реакции соответствующих систем.

Если бы системы не были взаимосвязаны, то все аналитически фиксируемые аспекты поведения в обществе были бы независимы друг от друга, что на самом деле не так. Однако констатация факта взаимодействия различных систем в обществе — нечто большее, чем простой трюизм. Дело в том, что здесь указывается способ, с помощью которого огромное число сложных взаимодействий оказывается возможным редуцировать к теоретически и эмпирически обозримым величинам.

[...] Мною предложен метод суммирования наиболее значимых и существенных воздействий на политическую систему и представления их в виде нескольких индикаторов. Анализируя последние, мы получаем возможность оценивать ближайшие и более отдаленные влияния событий, происходящих во внешней среде, на политическую систему. Имея в виду эту задачу, я обозначил эффекты, переносимые через границу одной системы на некоторую другую систему, как выходы первой системы и — симметрично — входы второй. Трансакция, или обмен между системами, при этом рассматривается как взаимосвязь между ними в форме отношения «вход — выход».

[...] Значение понятия «входы» состоит в том, что с его помощью мы получаем возможность характеризовать суммарный эффект действия множества разнородных условий и событий,

происходящих в окружении политической системы, на саму эту систему. Без использования данного понятия было бы трудно определить в точном операциональном смысле, какое влияние поведение различных секторов общества оказывает на события в политической сфере. «Входы» могут выполнять функции суммарных переменных, которые обобщают в концентрированном виде все происходящее в среде, окружающей политическую систему, что может способствовать политическому стрессу. Поэтому понятие «входы» служит мощным аналитическим инструментом. [...]

В качестве эффективного теоретического инструмента может быть полезным рассмотрение основных воздействий со стороны среды на политическую систему в форме двух главных входов: требований и поддержки. С их помощью широкий спектр событий и видов активности в среде может быть суммирован, отражен и изучен в плане их воздействия на политическую жизнь. Следовательно, существуют ключевые индикаторы, указывающие, каким путем воздействия внешнего окружения влияют на политическую систему и придают иную форму происходящему в ней. Можно это выразить и так, что, изучая флуктуации входов, являющихся комбинацией требований и поддержки, мы получаем возможность эффективного описания результата воздействия внешнего окружения на политическую систему.

[...] Аналогичным образом понятие «выходы» помогает нам изучать все множество следствий поведения элементов политической системы для ее окружения. Наша первая задача, конечно, состоит в том, чтобы исследовать функционирование политической системы. Для понимания политических явлений как таковых мы не должны концентрировать наши усилия на тех следствиях, которые политические действия производят в окружающих системах. Эта проблема может более глубоко анализироваться теориями функционирования экономики, культуры или любой другой параметрической системы.

Но активность элементов политической системы может иметь некоторое значение для ее собственного состояния в будущем. В той степени, в какой это именно так, мы не можем полностью отвлечься от тех действий, которые выходят из системы в ее окружение. Как и в случае «входов», однако, существует огромное

множество типов активности внутри политической системы. Каким образом тогда выделить именно те типы активности, которые важны для понимания способов выживания этих систем?

Полезным методом упрощения и организации эмпирических данных о проведении элементов системы (что отражается в их требованиях и поддержке) является их представление в терминах того, как «входы» преобразуются в то, что можно назвать «политические выходы». Таковыми являются решения и действия властей. «Выходы» не только воздействуют на окружение политической системы, но и позволяют определять, корректировать в каждом новом цикле взаимодействия соответствующие «входы» системы. При этом образуется контур обратной связи (feedback loop), играющий важную роль в объяснении процессов, помогающих системе справляться со стрессом. Эта связь дает возможность системе использовать свой предшествующий и сегодняшний опыт для того, чтобы пытаться усовершенствовать свое будущее поведение.

Антология мировой политической мысли: в 5 т. М.: Мысль, 1997. Т. 2. С. 630–642.

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. — американские политологи, специалисты в области теоретической и сравнительной политологии.

Сравнительная политология сегодня: мировой обзор

Системы: структура и функция

[...] Политическая система есть совокупность институтов и органов, формулирующих и воплощающих в жизнь коллективные цели общества или составляющих его групп. Правительства, или государства, — это части политической системы, обеспечивающие выработку политического курса. Решения правительств обычно подкрепляются легитимным насилием, и подчинение им может быть вынужденным.

Правительства занимаются многими вещами — от создания систем школьного образования и управления ими до поддержания общественного порядка и ведения войн. Осуществление всех этих многочисленных форм правительственной деятельности

происходит через специализированные органы, или структуры, — парламенты, бюрократии, административные учреждения и суды. Данные структуры выполняют функции, которые в свою очередь позволяют правительству формулировать и проводить свой политический курс, а также обеспечивать его претворение в жизнь. Политические курсы отражают цели; специализированные органы предоставляют средства. [...]

Политическая система существует как во внутреннем, так и во внешнем окружении, формируя это окружение и сама формируясь под его влиянием. Система получает из этого окружения сигналы входа и пытается воздействовать на него посредством своих сигналов выхода. Типы взаимоотношений между политическими системами также значительно варьируются. США имеют разветвленные торговые связи с некоторыми нациями и относительно скромные — с другими. В одних странах импорт превышает экспорт, в других наоборот. Во взаимоотношениях со странами НАТО, Японией, Южной Кореей, Израилем и Саудовской Аравией крайне важными для США являются военный взаимообмен и поддержка. В последние десятилетия взаимозависимость наций — объемы (в физическом и денежном выражении) импорта и экспорта, перемещение капиталов, распространенность путешествий за границу и размах международных коммуникаций — чрезвычайно возросла. Колебания в этом потоке международных транзакций и торговли, связанные с депрессией, инфляцией, введением протекционистских тарифов, войной и т. п., способны нанести серьезный ущерб экономикам соответствующих стран.

Внутри политической системы размещаются шесть типов политических структур — политические партии, группы интересов, органы законодательной власти, органы исполнительной власти, чиновничество и суды. Такие структуры имеются практически во всех современных политических системах. Проблема заключается в том, что в разных политических системах сходные структуры могут выполнять совершенно разные функции. И Великобритания, и Китай обладают, по крайней мере номинально, всеми этими шестью типами институтов, однако эти институты организованы и функционируют там абсолютно по-разному. В Великобритании есть монарх (в настоящее время королева Елизавета II), который выполняет

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

В случае Америки взаимодействие политической системы с внутренним окружением может быть проиллюстрировано через возникновение «экономики, основанной на высоких информационных технологиях», и громадное увеличение международной торговли. За последнее столетие структура американской рабочей силы, а соответственно, и население США резко изменились. Доля сельскохозяйственных рабочих среди работающих по найму упала до 3 %. Значительно сократилась занятость в добывающих и обрабатывающих отраслях тяжелой промышленности, а пропорция тех, чья деятельность связана с высокими технологиями, свободными профессиями и сферой услуг, в составе рабочей силы существенно возросла. Во второй половине XX в. мы стали свидетелями существенных сдвигов в образовательном уровне американцев, хотя в последние годы качество образования, особенно в начальной и средней школе, подвергается серьезной критике.

Эти и другие изменения в социальной структуре США привели к трансформации социальных основ партийной системы страны. В настоящее время среди американских избирателей доля тех, кто не поддерживает ни одну из партий, практически сравнялась

с долей лояльных демократов и республиканцев. Рабочие, принадлежащие к традиционным, преимущественно европейским, этническим группам, перестали быть твердой опорой Демократической партии; их голоса делятся сегодня между двумя партиями примерно в равной пропорции. В целом описанные изменения в структуре рабочей силы ассоциируются с более консервативным экономическим курсом и попытками сократить социальные программы и другие расходы. Более образованное и культурно утонченное общество озабочено скорее качеством жизни, красотой и здоровьем окружающей среды и тому подобными вопросами. Рассматривая произошедшее с точки зрения сигналов входа и выхода, можно констатировать, что социоэкономические изменения трансформировали политические требования электората и характер поддерживаемой ими политики.

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

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

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

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

Существуют различные формы активности, необходимые для выработки и осуществления политического курса в политической системе любого типа: артикуляция интересов, агрегация интересов, выработка политического курса, осуществление политического курса и вынесение судебных решений. Мы называем эти формы активности функциями процесса, поскольку они играют прямую и необходимую роль при формулировании политического курса. Прежде чем такой курс может быть определен, какие-то индивиды и группы в правительстве или обществе должны решить, что они хотят и надеются получить от политики. Политический процесс

начинается, когда указанные интересы получают выражение, или артикулируются. [...]

Как в одной, так и в другой стране имеются законодательные органы: палата общин — в Великобритании и Всекитайское собрание народных представителей — в Китае. Но если палата общин играет ключевую роль в процессе выработки политического курса, Всекитайское собрание собирается лишь на короткий период для ратификации решений, принятых преимущественно руководством Коммунистической партии.

Еще больше различий существует между политическими партиями двух стран. В Великобритании действует конкурентная партийная система. Большинству в палате общин и Кабинету постоянно противостоит оппозиционная партия (или партии), конкурирующая за общественную поддержку и ожидающая очередных выборов, в ходе которых она может сместить нынешнее парламентское большинство. В Китае Коммунистическая партия (КПК) контролирует весь политический процесс. Правительственные учреждения осуществляют политику, инициированную или одобренную высшим руководством КПК.

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

Рассмотренные функциональные понятия описывают формы активности, осуществляемые в любом обществе вне зависимости от того, как организована его политическая система и какого рода политические курсы оно производит. Используя эти функциональные категории, мы можем установить, какие комбинации институтов участвуют в выработке и осуществлении различных видов государственной политики в различных странах.

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

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

Три функции — социализация, рекрутирование и коммуникация — прямо не связаны с формулированием и осуществлением государственной политики, однако они крайне важны для политической системы. Мы говорим о них как о системных функциях, поскольку они определяют, сохранится ли система, либо изменится (скажем, будет ли процесс выработки политического курса по-прежнему контролироваться одной авторитарной партией или военной хунтой, либо на смену им придут состязательные партии

и законодательный орган). В политической социализации задействованы семья, школа, средства массовой информации, церкви и все многообразие политических структур, которые вырабатывают, закрепляют и трансформируют политически значимые установки в обществе. Политическое рекрутирование подразумевает отбор людей для политической деятельности и государственных постов. Политическая коммуникация означает движение информации в обществе и внутри различных структур, образующих политическую систему.

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

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. М.: Аспект Пресс, 2002. С. 17–69.

Меркель В., Круассан А. — немецкие политологи.

Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях

Формальные и неформальные институты

[...] Под институционализацией мы понимаем процесс образования специфического набора социальных норм и правил, задающих контекст человеческого сосуществования и взаимодействия. Совокупность таких правил эффективно связывает поведение акторов, гарантирует соответствие реальности ожиданиям и одновременно развивает «силу действия». В данной перспективе принятие конституции и политически управляемые процессы формирования институтов (политическая инженерия, или

целенаправленное институциональное строительство) создают только одну модель политической институционализации. В ее рамках возникают формальные структуры политических систем третьей волны демократизации.

Другая модель — установление и институционализация неформальных практик и правил политической игры. В дефектных демократиях подобная модель не просто дополняет формально легитимированный процесс институционализации. Она может даже — в зависимости от характера неформальных институтов — противоречить формальной институционализации. Причиной повреждения либерально-конституциональных, легитимных и легально установленных норм часто является вытеснение формальных институтов неформальными правилами. Такая «деформализация» политических процедур и правил принятия решений возникает прежде всего вследствие сочетания двух факторов, уходящих корнями в додемократическое прошлое: а) авторитарного наследия неформальных практик и б) аккумуляции экономических и политических проблем поставторитарной системы, перенесенных из авторитарной фазы. Оба этих фактора создают благоприятные условия для нелиберальной трансформации либерально-демократических институтов, которая осуществляется, как правило, неформальным образом и ведет к преобладанию неформальных практик. Они существуют параллельно и усиливают друг друга.

Авторитарное наследие неформальных практик

Неформальные политические сети, которые не увеличивают, а уменьшают действенность формальных демократических институтов в дефектных демократиях, нередко бывают результатом эволюции институтов автократического режима. Для целого ряда таких режимов Восточной Азии (Южная Корея, Тайвань, Китай) и Восточной Европы (Россия, Венгрия) характерны плотное сплетение клиентелистских и персоналистских сетей, неформальные «режимы давления» и лоббирование внутри государственного аппарата. Подобные неформальные механизмы в какой-то мере играли роль «функциональных эквивалентов». Они, по крайней мере отчасти, обеспечивали эффективные формы коммуникации, опосредования интересов и реализации решений. Они компенсировали,

соответственно, неэффективность формальных структур и институтов авторитарных режимов. Функциональная слабость формальных институтов создавала благоприятные условия для развития неформальных институтов.

В связи с этим в молодых демократиях растет конфликтный потенциал между старыми (передающимися из поколения в поколение) и новыми институтами. Как следствие подобной проблемы институциональной адаптации повышаются затраты на установление институтов либерально-демократического правового государства. Такие институты частично разрушаются сразу же после их введения. Институциональные реформы во многом не срабатывают, поскольку политические акторы «не принимают их как реформы правил, а выбирают альтернативные типы координации взаимодействия между государственными и негосударственными партнерами (в том числе между собой)».

Таким образом, политические и экономические акторы в новых демократиях вместо соблюдения формальных правил нередко предпочитают следовать известным неформальным нормам и практикам. Функционированию молодых институтов мешает «длинная рука прошлого». Чем быстрее старым политическим и экономическим элитам удастся закрепиться на значимых позициях в новой политической и экономической жизни и организовать в ней мощные группы интересов, тем вероятнее подобный сценарий.

Неформальные институты как результат рациональных действий

[...] Неформальные институты, отвечающие доминирующим нелиберальным тенденциям молодых демократий, становятся не прямым следствием авторитарного наследия, а скорее итогом рациональных стратегий акторов. Речь идет о таких практиках, как персонализм, клиентелизм, всеобъемлющая коррупция или картели акторов, возникающие вне конституционных рамок. Это происходит прежде всего тогда, когда недавно возникшие демократии оказываются в экономическом, политическом и/или социальном кризисе и акторы вынуждены действовать в условиях высокой экономической и политической неопределенности. В ситуации неопределенности неформальные правила позволяют акторам

снизить издержки непрогнозируемых акций. Для подобных ситуаций характерны, в частности, отсутствие у бюрократии технологий эффективного осуществления, толкования и санкционирования новых (установленных законом) правил, неспособность политических партий создавать стабильное большинство, неготовность парламентов, правительств и администраций действовать при рутинизации механизмов принятия решений, коррумпированность или беспомощность правовой системы. Когда неясно, насколько результативны новые демократические и конституционно-правовые институты, стимулы для создания неформальных правил оказываются особенно сильными, а затраты на действия, разрушающие нормы правового и конституционного государства, — особенно низкими.

Подобные правила могут установиться как вне рамок формальных институтов («параллельные институты»), так и внутри них. Неформальные действия в рамках формальных демократических институтов позволяют актерам комбинировать выгоды от неформального устройства (исключение внешних акторов, гарантированность ожиданий и высокая гибкость при принятии решений) с выгодами формальных демократических институтов (демократическая легитимность). В конечном итоге напряжение между формальными институтами и неформальными правилами может достичь такого уровня, что возникнут иные формальные правила, более соответствующие уже существующим неформальным практикам и отвечающие потребностям и интересам значимых акторов.

Чтобы пояснить наш аргумент, определим используемое нами понятие институтов. Мы придерживаемся широкой институциональной концепции, которая вбирает в себя различные течения неинституционализма. Институты представляют собой относительно долговечные и нормативные образцы социальных связей, которые считаются легитимными и обладают потенциалом для решения проблем и регулирования человеческих отношений: «Институты — это правила игры в обществе или, выражаясь формально, созданные людьми правила, ограничивающие их взаимодействие». В качестве политических институтов можно рассматривать любые регулятивные эталоны, которые служат «становлению

и осуществлению связанных и распространяющихся на все общество решений». Институты могут быть закреплены законом, т. е. быть правилами, установленными в результате государственной монополии на применение силы, иначе говоря — формальными институтами. В этом случае для их быстрого изменения требуется политическое или судебное решение. Однако политические институты возникают не только через политические, административные или судебные решения. Они могут возникать и эволюционно, на основе регулярных взаимодействий между индивидуальными, коллективными или корпоративными акторами без обязательного формального правового предписания («неформальные институты»). Тем самым общества, преднамеренно или нечаянно, воспроизводят существующую институциональную модель. В любом случае институты служат для установления стабильного порядка, где они снижают неопределенность взаимодействия между людьми, сделав политические и социальные транзакционные издержки поддающимися учету и минимизации.

Итак, формальные и неформальные правила можно определить и разграничить следующим образом. Формальные институты — это конституции, уставы, законы и административные нормы. Они детерминируют формальные структуры политической системы и механизмы легитимной власти. Государственные институты гарантируют соблюдение формальных правил средствами убеждения (в идеале) или же угроз и санкций. К неформальным институтам относятся традиции, обычаи, моральные ценности, религиозные убеждения, сети и другие нормы общения долгосрочного характера. Если формальные правила возникают, изменяются и внедряются путем насаждения извне, неформальные вырастают на основе самоорганизующейся динамики социального взаимодействия. В случае формальных институтов установлением и внедрением правил, а также преследованием за их нарушение, занимается государство. Неформальные институты, напротив, генерируются социально. Неодинаковы и их притязания на значимость. Формальные институты претендуют на общую значимость, неформальные — лишь на партикулярную. Формальные процессы принятия решений протекают в бюрократизированных инстанциях и в соответствии с установленными процедурами. Неформальные — перемещаются

из этих инстанций в параллельные структуры и осуществляются в виде «системы переговоров» участвующих акторов.

Неформальные правила политической игры существуют внутри и вне формальных институтов, устанавливающих границы для принятия обязательных решений. Общность неформальных кодексов и формальных (письменно кодифицированных) правил игры образует рамки политического взаимодействия. Эти рамки, как правило, известны его акторам и поэтому, по крайней мере временно, принимаются ими. [...]

В либеральных конституционно-правовых демократиях обе формы институтов дополняют друг друга в том смысле, что формальные институты опираются на дополнительную поддержку институтов неформальных. Это придает формальным институтам демократии гибкость и эластичность, которые позволяют им приспосабливаться к требованиям общества и политического процесса. Такая деформализация процесса переговоров и трактовки правил не нарушает либерального конституционно-правового содержания демократии до тех пор, пока «только компетентные и легитимированные конституционно-правовым образом органы принимают окончательные решения». Неформальные механизмы здесь «подпитывают» демократические институты, подкрепляя формализованные политические процедуры и реагируя на социальные изменения.

В дефектных демократиях неформальные правила и образцы подрывают и ограничивают порядок функционирования формальных, демократически легитимированных институтов. Они нарушают функциональные коды формальных институтов, искажают или вытесняют их как значимые процедуры и практики принятия решений. Неформальные институты внедряются в оболочку формальных институтов и заполняют ее согласно своей функциональной логике. На уровне принятия решений демократия тогда функционирует в соответствии с нелегитимированными неформальными институтами и правилами, которые находятся в противоречии с принципами демократического правового государства. Подобное замещение формальных и демократически легитимированных институтов неформальными правилами действий может осуществляться как сверху, так и снизу. Оно происходит сверху,

когда избранная демократическим путем исполнительная власть расширяет свои прерогативы за счет конституционных сдержек и противовесов. Когда же слабое гражданское общество со слабо аккумулированным «социальным капиталом», но высоким потенциалом насилия, взаимным недоверием и широким распространением коррупции и традиций клиентелизма пренебрегает институциональными правилами, лишает институты их влияния или «колонизирует» их в частных интересах, данный процесс идет снизу.

Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. Политические исследования. 2002. № 1. С. 6–17.

Федотова В. Г. — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник сектора социальной философии Института философии РАН

Федотова Н. Н. — доктор социологических наук, профессор кафедры социологии МГИМО МИД России

Чугров С. В. — профессор МГИМО МИД России, доктор социологических наук, главный редактор журнала «Полис. Политические исследования»

Культура, институты, политика

[...] Термин «политическая культура» появился в XVIII в. у немецкого философа Иоганна Гердера. Подобно тому, как культура вообще представляет собой множество символических программ человеческой деятельности, политическая культура представляет собой особый тип ориентации на политическое видение и действие, отражающий как специфику каждой политической системы, так и ценности общества, их философское оправдание и критику. [...]

Культура и институты

Культура и институты тесно связаны, они выступают двумя сторонами одной медали: институты являются продуктом культуры и общества, а культура и общество, в свою очередь, — результирующей действия институтов. Отношения институтов и культуры приобретают значимость главным образом в следующих случаях. Во-первых, при желании заимствовать чужие институты, когда культурный контекст новых институтов иной по сравнению с обществом — реципиентом институтов. Во-вторых, при попытке

форсировать трансформацию собственных институтов в связи с меняющимися культурными предпочтениями или культурными конфликтами. В любом из этих случаев речь идет о конструировании новых институтов или об изменении культур. [...]

Автор теории новой институциональной экономики, нобелевский лауреат Д. Норт предложил определять институты как «правила игры в обществе, или созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Следовательно, они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия — будь то в политике, социальной сфере или экономике. Институциональные изменения определяют то, как общества развиваются во времени, и таким образом являются ключом к пониманию исторических перемен».

По мнению Норты, институты могут быть как формальными, так и неформальными. Первые вносят ограничения, включающие новые правила, придуманные людьми, а вторые — ограничения, вызванные условностями и нормами поведения, принятыми в обществе. Неформальные институты в таком случае — это и есть сложная сеть культурных значений и предпочтений, та точка, где сходятся культура и институты. По словам ученого, «институты могут быть продуктом сознательного человеческого замысла — как, например, Конституция США, или просто складываться в процессе исторического развития, подобно обычному праву». [...]

«Если законы могут быть изменены в течение короткого времени, то неформальные нормы меняются постепенно. Именно такие нормы создают легитимную основу для действия законов, а революционные изменения последних часто приводят к результатам, отличающимся от ожидаемых. Страны, которые принимают законы, пригодные для других экономических условий, для других неформальных норм и побудительных факторов, приобретают совсем не то направление развития, что имеют государства, откуда эти законы заимствованы. Перенос политических и экономических законов западных рынков в условия республик бывшего СССР не является достаточным фактором успешного функционирования последних».

Однако интеллектуальное сообщество не думает, что так просто изменить культуру в пользу «неформальных институтов», охраняя

водораздел между двумя понятиями. Гарвардские экономисты А. Алесина и П. Джулиано согласны на толкование институтов как правил игры, но не разделяют институты на формальные и неформальные: «Очевидно — культура (или неформальные институты) и формальные институты взаимосвязаны, но термин „неформальные институты“ предполагает, что формальные институты определяют неформальные и что последние вторичны. Как только мы согласимся, что формальные и неформальные институты взаимосвязаны и что одни могут порождать другие, определение конкретных ценностей и убеждений как культуры или неформальных институтов становится лишь вопросом семантики. Мы предпочитаем термин „культура“ термину „неформальные институты“, находим его более подходящим и вразумительным. Аналогично, для краткости, иногда под институтами мы будем понимать формальные институты. Последние могут быть комплементарны культуре и взаимодействовать с ней». Ученые иллюстрируют свою позицию, ссылаясь на соотношение формальных судебных институтов и доверия. Формальные институты лучше работают в обществе с высоким уровнем доверия хотя бы потому, что большее доверие снижает количество судебных процессов. Так же и различные культурные характеристики семьи и отношения в ней влияют на правовую организацию государства «всеобщего благосостояния». Изучение институциональной эволюции в США показало, как различие культурных представлений иммигрантов, прибывших с волнами миграций первых поселенцев, стали причиной формирования радикальных различий в законодательстве. Сначала пуритане, заинтересованные в образовании и порядке, к которым они привыкли, прибыли в Массачусетс из Западной Англии. Ими были приняты законы о всеобщем образовании и правосудии, они ввели городские собрания и городские соглашения, как это было принято на их родине. Вслед за ними с Юга и Юго-Востока Англии приехали роялисты, которые обосновались в области Чесапикского залива. Групповое неравенство представлялось им естественным состоянием. Они установили низкие налоги и мало обращали внимания на образование. Квakerы поселились в долине реки Делавэр, ценили личную свободу и создали институты, поддерживающие равные права и ограничивающие государственное вмешательство.

Последние переселенцы из Северной Англии, Шотландии и Ирландии обосновались в отдаленных районах Юга США. Они верили в свободу от ограничений и потому поддерживали минимальное государственное вмешательство и систему сдержек и противовесов: «Очевидно, убеждения, которые привезли в США эти группы, стали ключевыми факторами установления и последующего развития институтов в Соединенных Штатах».

Однако ответ на вопрос о том, как из разных общин могут формироваться институты и институт государства, целостность государственного организма, как правило, сводится к историческому изложению преодоленных трудностей и успешных шагов. Отсутствовавшая в течение долгого времени теоретическая модель становления единства людей и государственного управления не могла быть построена при имеющемся разнообразии поселений не только в США, но и на ранее освоенных территориях, включая Россию. Это становилось делом истории и историков, однако в теоретическом плане результат так и не был получен. Теперь появился некоторый методологический инструмент для теоретического поворота к анализу подобных событий.

По мнению экономиста А. Аузана, «...в разных странах при модернизациях приходится находить разные ключи к тому, как применить традиционное для движения вперед», а таким ключом может стать «промежуточный институт» — «„неидеальный“ с точки зрения стандарта того, как должны выглядеть институты в развитой стране», который являет собой «не только наше желание обустроить определенным образом экономику или политическую жизнь, но должен учитывать и те ограничения и темпы процессов, которые идут в стране». Таков институт земства — «вертикально выстроенный институт гражданского общества, который учитывал наличие и сословной иерархии, и самодержавной власти, но при этом представлял собой важный элемент развития, плоды которого мы видим не только в призрачной социокультурной сфере, но и вполне материально, как до сих пор существующие земские школы и больницы». Аузан приводит в пример Южную Корею, где в качестве промежуточных институтов были использованы кланы и сам принцип клановости, а В.М. Полтерович понимает их как институты, работоспособные при имеющихся ограничениях, в том

числе вызванных социокультурными факторами, и способствующие ослаблению этих ограничений, что создает условия для преобразований. Судя по докладу Центра стратегических разработок, «...знание социокультурных особенностей жителей той или иной территории, учет факторов социокультурного разнообразия позволяют осуществлять „тонкую настройку“ реформ, дают возможность разрабатывать нестандартные институциональные решения, предназначенные для преодоления „институциональных ловушек“, решения „проблемы колеи“».

В Японии, например, нет принципиальных несоответствий с моделью западных демократий. Она усвоила принцип сдержек и противовесов, проводит выборы по западным лекалам и, с известными оговорками, может служить эталоном демократизма. При всем том различия сразу же бросаются в глаза, если взглянуть, как функционируют эти институты. Так, упорно воспроизводится феномен «наследников» (сэсю гиин), т. е. отлаженное преемство поста депутата парламента от отца (деда, тестя и других родственников) по нисходящей линии — традиция, существующая с эпохи Мэйдзи (например, премьер-министр С. Абэ — внук премьер-министра Н. Киси и племянник премьер-министра Э. Сато). Для всех кандидатов в «народные избранники» условия жесткие: «Чтобы одержать победу на выборах, кандидат в депутаты должен иметь в своем распоряжении три вещи: дзибан, камбан и кабан, означающие в дословном переводе с японского соответственно «вотчину» (избирательный округ с устойчивым организационным механизмом сбора голосов), «вывеску» (т. е. известность в округе) и «портфель» (чемодан, набитый пачками денег)».

В Индии Вестминстерская система также приобрела индийский акцент — налицо влияние атавизмов кастового устройства общества и традиционной системы самоуправления в виде панчаятов. Таким образом, примеры Японии и Индии обнаруживают успех использования промежуточных институтов и отсутствие погони за «идеальными» институтами.

Умеренность и компромисс, необходимые демократии и другим политическим институтам, достигаются балансом между пассивностью и активностью, компетентностью и доверием, согласием и разногласием, между спокойным и продолжительным

формированием институтов и соответствующей им культуры и их торопливым внедрением. Еще Алмонд и Верба отмечали, что «постепенный рост гражданской культуры путем слияния обычно происходит в условиях, когда решение проблем, стоящих перед политической системой, растянуто во времени. Проблема, с которой сталкиваются новые страны, заключается в том, что для них такая постепенность невозможна. Эти страны стремятся завершить за короткий промежуток времени то, что на Западе создавалось в течение столетий».

В сравнении с Россией, Индией и Японией, Запад не имел образца или «промежуточных институтов», на которые он мог равняться, и поэтому в направлении модернизации не всегда двигался последовательно, но все же пришел к сегодняшнему результату. Так, демократия (если говорить о политической культуре), которая провозглашалась изначально целью западных обществ, достигалась ими поэтапно. В США XIX в. речь шла только о белых мужчинах. В XX в. борьба за гражданские и избирательные права завершилась тем, что их получили женщины и афроамериканцы. Сегодня в западных странах даются права ЛГБТ-сообществу, а в политической повестке дня большую роль играют права коренных народов. Ставя задачу демократизации, западные общества решают ее, идя шаг за шагом, выбирая достижимые на данный момент цели, адекватные существующей культуре. Таким образом, модернизация Запада достигалась порой путем строительства «промежуточных институтов», несовершенных, но пытающихся решить какую-то задачу на основе существующих ценностных представлений.

Литературовед и философ Т. Иглтон утверждал: «Культура — не только то, чем мы живем. Она в большой степени и то, ради чего мы живем. Привязанности, отношения, память, родство, место, сообщество, эмоциональное богатство, интеллектуальное удовольствие, чувство наивысшего смысла: большинству из нас они ближе, чем хартии прав человека или торговые договоры. И все же культура может оказаться слишком близка к комфорту. И такая близость рискует стать болезненной и навязчивой, если не будет помещена в просвещенный политический контекст, который может смягчить ее непосредственность более отвлеченными, но вместе с тем и более насыщенными связями. Мы видели, как культура

снова приобрела политическое значение. В то же время она стала слишком нахальной и самонадеянной. Пришло время, признавая ее важность, все-таки поставить ее на место». [...]

«Поставить культуру на место» означает признать значимость нахождения баланса между культурными значениями и институциональными установлениями, их взаимное влияние, динамическую природу взаимоотношений между ними и возможность построения промежуточных институтов как этапа на пути движения к «идеальным» — «инклюзивным» институтам, т. е. институтам с обратной связью, но и здесь надо помнить о соответствии инклюзивного института адекватному культурному контексту.

Федотова В. Г., Федотова Н. Н., Чугров С. В. Культура, институты, политика // Полис. Политические исследования. 2018. № 1. С. 143–156.

Вопросы

1. Укажите правильное, на ваш взгляд, определение политической системы:

а) совокупность институтов, связанных с функционированием политической власти;

б) организация, обладающая верховной властью на определенной территории;

в) совокупность различных политических институтов, социально-политических общностей, форм взаимодействий и взаимоотношений между ними, в которых реализуется политическая власть;

г) определенное сочетание системы партий, способа голосования, того или иного типа принятия решений, той или иной структуры групп давления.

Ответ аргументируйте.

2. Перечислите основные функции политической системы. Все ли политические системы подвержены политическому развитию? Проиллюстрируйте ответ конкретными примерами.

3. Заполните таблицу «Структура политической системы».

Подсистема политической системы	Характеристика
Институциональная	
Нормативная	
Коммуникативная	
Культурно-идеологическая	

4. Что такое политические институты? Приведите примеры их функционирования. Какую роль играют политические институты в развитии политических систем?

5. Какова взаимосвязь культуры и политических институтов? Назовите отличия формальных институтов от неформальных. Какие политические институты, на ваш взгляд, близки к «идеальным»? Приведите примеры.

Социальные субъекты политической власти

Моска Газтано (1858–1941 гг.) — итальянский правовед, публичный политик, член либеральной партии, социолог и политолог. Один из основоположников элитистского направления в политологии.

Правящий класс

1. Среди неизменных явлений и тенденций, проявляющихся во всех политических организмах, одно становится очевидно даже при самом поверхностном взгляде. Во всех обществах (начиная со слабо развитых или с трудом достигших основ цивилизации вплоть до наиболее развитых и могущественных) существуют два класса людей — класс правящих и класс управляемых. Первый, всегда менее многочисленный, выполняет все политические функции, монополизирует власть и наслаждается теми преимуществами, которые дает власть, в то время как второй, более многочисленный класс управляется и контролируется первым в форме, которая в настоящее время более или менее законна, более или менее произвольна и насильственна и обеспечивает первому классу, по крайней мере внешне, материальные средства существования и все необходимое для жизнедеятельности политического организма. В реальной жизни мы все признаем существование этого правящего класса, или политического класса, как уже предпочли ранее определить его. Мы все знаем, что в нашей собственной стране, как бы то ни было, управление общественными делами находится в руках меньшинства влиятельных людей, с управлением которых, осознанно или нет, считается большинство. [...]

2. [...] Власть всякого меньшинства непреодолима для любого представителя большинства, который противостоит тотальности

организованного меньшинства. В то же время меньшинство организовано именно потому, что оно меньшинство. Сто человек, действуя согласованно, с общим пониманием дела, победят тысячу не согласных друг с другом людей, которые общаются только один на один. Между тем для первых легче будет действовать согласованно и с взаимопониманием просто потому, что их сто, а не тысяча. Отсюда следует, что, чем больше политическое меньшинство, тем пропорционально меньше правящее меньшинство по сравнению с управляемым большинством и тем труднее будет для большинства организовать отпор меньшинству.

[...] 4. В примитивных обществах, находящихся еще на ранней стадии развития, военная доблесть — это качество, которое быстро обеспечивает доступ в правящий или политический класс. В высоко цивилизованных обществах война — исключительное явление. А в обществах, находящихся на ранних стадиях развития, ее можно по существу считать нормальным явлением, и индивиды, проявляющие большие способности в войне, легко добиваются превосходства над своими товарищами, а наиболее смелые становятся вождями. Это непреложный факт, однако формы, которые он может принимать в зависимости от набора условий, весьма многообразны. [...] Во-первых, все правящие классы стремятся стать наследственными если не по закону, то фактически. Все политические силы обладают, видимо, качеством, которое в физике называют силой инерции. Они имеют тенденцию оставаться на том же месте в том же состоянии. Богатство и военная доблесть без труда поддерживаются в определенных семьях моральной традицией и наследованием. Годность для получения важного поста — привычка к нему, в определенной степени способность занимать его вместе с вытекающими последствиями — все это гораздо проще достигается тем, кто привычен к этому с детства. Даже, когда академические степени, научная подготовка, особые способности, выявленные в ходе проверки и конкурса, открывают доступ в государственные учреждения, тем самым отнюдь не устраняется то особое преимущество для определенных индивидов, которое французы называют преимуществом *positions de ja prises* (уже занятого положения (фр.)). Хотя экзамен и конкурс теоретически доступны для всех, на деле большинство не имеет ни средств для

продолжительной подготовки, ни связей и титулов, которые быстро ставят индивида на правильную дорогу, помогают не двигаться на ощупь и избежать грубых ошибок, неизбежных в том случае, если человек оказывается в неизвестном для него окружении без всякого руководства и поддержки.

Демократический принцип выборов, основанных на широких избирательных правах, может на первый взгляд находиться в противоречии с тенденцией к стабильности, которую, согласно нашей теории, проявляют правящие классы. Однако необходимо отметить, что кандидаты, добивающиеся успеха в демократических выборах, почти всегда те, кто обладает указанной выше политической силой, чаще всего наследственной. В английском, французском и итальянском парламентах часто можно видеть сыновей, внуков, братьев, племянников и зятьев настоящих и бывших членов парламента и депутатов.

Во-вторых, когда мы анализируем наследственную знать, утвердившуюся в стране и монополизировавшую политическую власть, можно быть уверенным, что такому статусу *de jure* предшествует статус *de facto*. До провозглашения их исключительного наследственного права на власть семьи или касты, о которых идет речь, должны твердой рукой взять руль управления, полностью монополизируя все политические силы своей страны в данный период. В противном случае такая претензия с их стороны вызвала бы только сильный протест и спровоцировала острую борьбу. [...]

Мы уже наблюдаем, что с изменением баланса политических сил, когда назревает необходимость проявления в государственном управлении новых черт, а старые способности отчасти утрачивают свою значимость или же происходят изменения в их распределении, меняется и способ формирования правящего класса. Если в обществе существует новый источник богатства, если возрастает практическая значимость знания, если находится в упадке старая или появилась новая религия, если распространяется новое идейное течение, тогда одновременно и в правящем классе происходят далеко идущие перемены.

Кто-то действительно может сказать, что вся история цивилизованного человечества низводится до конфликта между стремлением доминирующих элементов монополизировать политическую

власть и передать ее по наследству и стремлением расщепить старые силы и возвысить новые; и этот конфликт порождает бесконечные процессы эндосмоса (процесс просачивания жидкостей и растворенных веществ из внешней среды внутрь клетки) и экзосмоса (процесс просачивания жидкостей и растворенных веществ из клетки во внешнюю среду) между высшими классами и определенной частью низших. Правящие классы неизбежно приходят в упадок, если перестают совершенствовать те способности, с помощью которых пришли к власти, когда не могут более выполнять привычные для них социальные функции, а их таланты и служба утрачивают в обществе свою значимость. Так, римская аристократия сошла на нет, когда перестала быть единственным источником пополнения числа офицеров высокого ранга, высших должностных лиц. [...]

Восточные общества, которые мы считаем устойчивыми, в действительности не всегда являются таковыми, иначе, как уже отмечалось, они не могли бы достичь вершин цивилизации, чему есть неопровержимые свидетельства. Точнее будет сказать, что мы узнали о них в то время, когда их политические силы и политические классы находились в состоянии кристаллизации. То же самое происходит в обществах, которые мы обычно называем стареющими, где религиозные убеждения, научные знания, способы производства и распределения благ столетиями не претерпевали радикальных изменений и в ходе их повседневного развития не испытывали проникновения инородных элементов, материальных или интеллектуальных. [...]

Самый известный и, возможно, наиболее впечатляющий пример общества, склонного к кристаллизации, — это общество того периода римской истории, который принято называть ранней империей. Тогда после нескольких столетий почти полной социальной неподвижности все отчетливее стало просматриваться выделение двух классов — класса крупных землевладельцев и чиновников высокого ранга и класса рабов, земледельцев и городского плебса. Особенно печатляет то, что государственная служба и социальное положение стали наследственными по обычаю раньше, чем по закону, эта тенденция в указанный период распространилась очень быстро.

В истории народа может случиться и так, что торговые отношения с иноземцами, вынужденная эмиграция, открытия, войны порождают новую бедность и новое богатство, способствуют распространению преимущественно неизвестного ранее знания и проникновению новых моральных, интеллектуальных и религиозных идей. И опять в результате такого проникновения, или вследствие процесса постепенного внутреннего развития, или же в силу обеих причин может появиться новое знание, или в чести вновь окажутся определенные элементы старого, давно забытого знания, так что новые идеи и убеждения выдвинутся вперед и опрокинут укоренившиеся, с помощью которых поддерживалась покорность масс. Правящий класс также может быть полностью или частично побежден и уничтожен иностранным вторжением или, когда возникают упомянутые выше обстоятельства, может быть лишен власти с приходом новых социальных элементов, сильных политических сил. Тогда, естественно, наступает период обновления либо, если кому-то больше нравится, революции, в ходе которой проявляется свобода действий индивидов, часть которых, наиболее пассионарных, энергичных, бесстрашных или просто самых практичных, прокладывает себе дорогу с нижних ступеней социальной лестницы наверх.

Если началось такое движение, сразу остановить его невозможно. Пример индивидов, которые начинали с нуля и достигли заметного положения, вызывает честолюбивые замыслы, алчность, новые усилия, и это молекулярное обновление правящего класса продолжается до тех пор, пока не сменится продолжительным периодом социальной стабильности. Вряд ли есть необходимость приводить примеры наций, испытавших такие периоды обновления. В наши дни их множество. Быстрое пополнение правящих классов — поразительное и частое явление не только в колониальных странах. Когда общественная жизнь начинается в таких условиях, а правящий класс находится только в процессе формирования, доступ в него прост. Овладение землей и другими средствами производства не совсем невозможно, но во всяком случае труднее, чем где бы то ни было. Именно поэтому греческие колонии, по крайней мере, в определенный период, были большим полигоном реализации устремлений и предприимчивости греков. Именно

поэтому в Соединенных Штатах, где освоение новых земель продолжалось на протяжении всего XIX в. и постоянно создавались новые отрасли промышленности, немало примеров, когда люди, начиная с нуля, добивались известности и состояния, и все это питает в жителях данной страны иллюзию, что демократия реально существует.

Предположим теперь, что общество переходит постепенно от лихорадочного состояния к покою. Поскольку у человеческого существа всегда одни и те же психологические устремления, те, кто принадлежит к правящему классу, начнут обретать чувство солидарности с ним. Они все более становятся недоступными, все лучше овладевают искусством использовать к своей выгоде необходимые для достижения и удержания власти качества и способности. Далее, появляется и носящая консервативный характер сила — сила привычки. Многие люди смиряются со своим низким положением, в то время как члены определенных привилегированных семей или классов все более убеждаются в том, что обладают почти абсолютным правом на высокое положение и правление. [...]

Моска Г. Правящий класс // Социс. 1994. № 10. С. 187–198.

Парето Вильфредо (1848–1923 гг.) — итальянский социолог и политолог, экономист, профессор университета в Лозанне. Создатель концепции «нелогического поведения» и теории циркуляции элит.

Компендиум по общей социологии

[...] 792. Элиты и их циркуляции

Предположим, что в каждой сфере человеческой деятельности каждому индивиду присваивается индекс его способностей, подобно экзаменационным оценкам. Например, самому лучшему специалисту дается индекс 10, такому, которому не удастся получить ни одного клиента, — 1 и, наконец, кретину — 0. Тому, кто сумел нажить миллионы (неважно, честно или нечестно), — 10, зарабатывающему тысячи лир — 6, тому, кто едва не умирает с голода, — 1, а находящемуся в приюте нищих — 0.

Таким образом мы составим класс тех, кто имеет наиболее высокие индексы в своей сфере деятельности, который мы назовем избранным классом, элитой (elite); подразумевается, что граница,

отделяющая ее от остального населения, не является и не может являться точной, подобно тому как неточна граница между юностью и зрелым возрастом, что, однако, не означает, что бесполезно рассматривать эти различия.

793. Для исследования, которым мы занимаемся, — исследования социального равновесия — полезно также разделить этот класс на две части; выделим тех, кто прямо или косвенно играет заметную роль в правлении обществом и составляет правящую элиту; остальные образуют неуправляющую элиту.

Итак, мы имеем две страты населения, а именно: 1) низшая страта, неэлита, относительно которой мы пока не выясняем, какую роль она может играть в управлении; 2) высшая страта, элита, делящаяся на две части: (а) правящая элита; (б) неуправляющая элита.

794. На практике не существует экзаменов для определения места каждого индивида в этих стратах; их отсутствие восполняется другими средствами, с помощью своего рода этикеток, которые более или менее достигают данной цели. Подобные этикетки существуют также и там, где есть экзамены. Например, этикетка адвоката обозначает человека, который должен знать закон, и часто действительно его знает, но иногда не обладает необходимыми знаниями. Аналогичным образом в правящую элиту входят люди с этикетками о принадлежности к политической службе достаточно высокого уровня, например, министры, сенаторы, депутаты, начальники отделов министерств, председатели апелляционных судов, генералы, полковники, однако при этом необходимо исключить тех, кому удалось проникнуть в их ряды, не имея соответствующих полученной этикетке качеств.

[...] Богатство, родственные связи, отношения играют роль также во многих других случаях и делают возможным получение этикетки о принадлежности к элите в целом или к правящей элите, в частности, тем, кто не должен был бы ее иметь.

[...] Тот, кто из одной группы переходит в другую, приносит с собой, как правило, определенные склонности, чувства, предрасположенности, приобретенные в той группе, из которой он происходит; и с этим обстоятельством следует считаться. Подобный феномен в том случае, когда рассматриваются только две группы — элита и неэлита, называется «циркуляция элит».

[...] 804. В высшей страте общества, элите, номинально присутствуют некие группы людей, порой не вполне определенные, называющие себя аристократиями. В некоторых случаях большая часть принадлежащие к этим аристократиям действительно обладает качествами, необходимыми для того, чтобы в ней оставаться; в других же, напротив, значительное число входящих в аристократии лишены таких качеств. Они могут действовать с большей или меньшей эффективностью внутри правящей элиты или же могут быть исключены из нее.

807. Некоторые аристократии приходят в упадок не только в количественном, но и в качественном отношении, поскольку в них ослабевает энергия и изменяются пропорции остатков, благодаря которым они завоевывали власть и удерживали ее. [...] Правящий класс восстанавливается не только численно, но, что более важно, и качественно: благодаря семьям из низших классов, приносящим энергию и пропорции остатков, необходимые для удержания власти. Он восстанавливается также и благодаря тому, что теряет своих наиболее деградировавших членов.

808. Если один из этих процессов прекратится или, что еще хуже, прекратятся оба, правящий класс придет к упадку, часто влекущему за собой упадок всей нации. Это мощная причина, нарушающая равновесие: накопление высших элементов в низших классах и, напротив, низших элементов в высших классах. Если бы человеческие аристократии были подобны отборным видам животных, которые в течение длительного времени воспроизводят себе подобных примерно с теми же признаками, история человечества была бы иной.

809. В результате циркуляции элит правящая элита находится в состоянии постоянной и медленной трансформации, движется подобно реке; сегодня она уже не та, что была вчера. Время от времени происходят неожиданности и жестокие потрясения, подобные наводнениям; затем новая правящая элита вновь начинает постепенно меняться: река, вошедшая в свое русло, возобновляет обычный путь. [...]

811. Как правило, в революциях индивиды из низших страт возглавляются отдельными представителями высших страт, поскольку эти последние наделены интеллектуальными качествами, полез-

ными для руководства борьбой, и в то же время лишены остатков, которые как раз и несут с собой индивиды из низших страт.

812. Насильственные изменения происходят внезапно, и, следовательно, результат не следует немедленно за причиной. В том случае, если правящий класс или нация в течение длительного времени удерживали власть силой и разбогатели, они могут еще некоторое время просуществовать без помощи силы, купив мир у противников и оплатив его золотом или же принеся в жертву завоеванные до того честь и уважение, что, впрочем, также составляет определенный капитал. На первых порах власть удерживается с помощью уступок, и возникает ложное представление, что это может продолжаться бесконечно. Так, Римская империя периода упадка достигла мира с варварами при помощи денег и почестей; подобным же образом Людовик XVI Французский, растратив в кратчайший срок унаследованные от предков любовь, уважение и почтение по отношению к монархии, смог стать, идя на все большие уступки, королем революции; подобным образом английская аристократия продлила свою власть во второй половине XIX в., вплоть до первых проявлений своего упадка, обозначенных, в частности, парламентским биллем начала XX в. [...]

Парето В. Компендиум по общей социологии // Антология мировой политической мысли: в 5 т. М.: Мысль, 1997. Т. 2. С. 59–67.

Бро Филипп — французский политолог.

Процессы и явления. Механизмы интеграции в политические системы

Ни один политический режим не будет жизненным, если тем или иным способом не будет учить людей принятым общественным нормам поведения. Причем в двух аспектах. Прежде всего, в отношении к государственной власти, которая всегда требует к себе послушания — в виде уважения закона — и даже пристрастия или активной поддержки. Этого политическая власть порой добивается путем неприкрытого принуждения, средствами которого она обладает. Но, как справедливо отметил Н. Элиас, одним из показателей «цивилизованности» является то, что насилие

заменяют самодисциплина и самопринуждение, которые выглядят добровольными, но в действительности расчетливо созданы такой менее грубой процедурой, как воспитание сознательного понимания гражданского долга.

а) От социализации — к идеологическому регулированию. С самого раннего возраста действуют процедуры социализации человека, которые тем эффективнее, разумеется, чем свободнее их поле деятельности. Ребенок открывает для себя роль власти: в семье и школе — это отец, мать, учитель; он на опыте узнает о конфликтах и способах их разрешения; он учится повиноваться указаниям или восставать; он пытается «интернализироваться», то есть, иначе говоря, приобщиться к нормам функционирования той группы, к которой принадлежит, чтобы впоследствии избежать неприятной необходимости отступления под давлением внешней силы. В конечном счете цель подобных процедур по социализации — создание в данной конкретной группе хотя бы минимального консенсуса относительно основополагающих ценностей и позиций. [...]

Было бы интересно проанализировать и механизм защиты индивидов или групп от аппаратов господствующей идеологии и даже рассмотреть примеры неудач в процессе политической социализации. Среди них: аполитичность, выражающаяся в неприятии, яростный бунт с применением насилия, просто инакомыслие, откровенная или скрытая маргинальность и такие позиции, которые представляют собой непримиримую противоположность политической интеграции.

б) От понятия «политическая культура» к понятию «обычая». [...]

Г. Альмонд и С. Верба выделили три уровня понимания политики и политического восприятия: 1) когнитивный, то есть познание системы вместе с ее правилами, правилами функционирования, достижениями и верой в нее; 2) эмоциональный (эффективный), то есть положительные или отрицательные эмоции, чувства: сюда же нужно добавить иллюзии и ошибочные представления, заблуждения в отношении деятелей и системы; 3) оценочный, то есть этические суждения и мнения относительно политических целей. Авторы в результате предлагают следующие определение «политической культуры»: «Интернализация политической системы через познание, чувства и суждения ее членов». [...]

Циркуляция элит

а) Феномен олигархии. В начале XX в. ряд авторов, начиная с Михельса, указали на решающее значение феномена отсутствия взаимного проникновения между средой руководителей и руководимыми. Даже если порой его стараются отрицать, этот феномен очевиден во всех сколько-нибудь значительных общественных организациях: профсоюзах, профессиональных ассоциациях, партиях и тем более аппаратах государства. Причины хорошо известны:

1) сложности управления вынуждают к определенной стабильности круга правителей, власть имущих для того, чтобы они могли приобрести глубокое знание вопросов, с которыми нужно иметь дело, механизмов и приемов, которые при этом нужно использовать. Этим обусловлена тенденция к профессионализации политической жизни, политиков;

2) положение руководителя предоставляет своеобразную привилегию в вопросе информированности, которая увеличивает его силу и возможности по сравнению с соперниками, которые ниже по положению. Это же позволяет распределять денежные вознаграждения и доходные теплые местечки тем, чью лояльность и преданность нужно обеспечить; и в конечном счете — карать или наказывать за непокорность. Отсюда тенденция к кумовству, обеспечению сторонников, созданию «клиентуры»;

3) в конечном счете для руководимых, то есть для тех, кем управляют, оказывается невозможно вступать в контакт друг с другом на постоянной основе по поводу любого значительного дела. Поэтому самое большое, что они могут осуществить — это общий эпизодический контроль на расстоянии.

Задачи политической системы

Две из этих задач по всей видимости являются общими для всех способов правления и для любых типов правительства.

а) Мобилизация ресурсов и распределение назначений. Для выживания, а тем более для реализации целей и задач, которые любая политическая система ставит перед собой или которые ей предписаны, она нуждается в средствах, которые извлекают с большей или меньшей эффективностью из своего окружения и особенно из производства.

Политической системе нужны также и деньги, чтобы выплачивать вознаграждение, финансировать внешнее и внутреннее вмешательство.

И, наконец, политической системе нужна еще и технология, которая прежде всего связана с монополизацией на принуждение (например, военная), а также с управленческой функцией (телекоммуникации, информатика и т. д.).

С другой стороны, в целях удовлетворения обращенных к ней запросов и обеспечения поддержки, без которой она была бы бессильна, любая политическая система занимается «распределительной» деятельностью: для того, чтобы обеспечить порядок; для того, чтобы держать под контролем напряженность; для того, чтобы сохранять статус-кво общества, реформировать его или революционизировать. Любая конкретная политика, проводимая правительствами в любой области — экономической, культурной, социальной, военной, международной и т. д. — обязательно заключается также в обеспечении безопасности (физической, правовой, профессиональной); распределении материальных преимуществ (прямых или косвенных); назначении на руководящие, ключевые посты; раздаче почестей и вознаграждений.

Таким образом, изучение конкретной политики ставит перед собой двоякую цель: с одной стороны, выявление ее содержания, а с другой — того, кто получает от нее выгоды, явные или замаскированные; к чему стремятся и что получается в действительности. [...]

Бро Ф. Политология // Политология вчера и сегодня: сб. Вып. второй. М., 1990.

Соловьев Александр Иванович — доктор политических наук, профессор Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Правящее меньшинство современной России: камо грядеши?

Изучение правящего меньшинства всегда было излюбленной темой для политических аналитиков. При этом на протяжении последнего столетия при характеристике этого политического слоя уверенно лидировало понятие «правлящей элиты»,

демонстрировавшее свои эвристические преимущества перед «правлящим классом», «руководящим меньшинством», «руководством» или разнообразными новомодными определениями — «техноструктурой», «милитократией» и др. Понятно, что и претензии к правящему слою (и даже шире — к системе правления в целом) нередко также звучали в соответствующей — элитарной — лексике. Причем в российской науке особенно ярко освещалась тема морально-этического несовершенства правящей элиты.

Отметим, однако, что такие эпистемологические приоритеты нередко упускали из вида, что функционал правящей элиты связан со структурой политического господства, характерной для определенного исторического этапа, отличающегося соответствующими компонентами властного доминирования. Другими словами, элиты аттестуют правящее меньшинство только в связи с деятельностью публичных институтов, наличием каналов представительства интересов населения (предполагающих также способность представителей этого меньшинства к продуцированию массовых ценностей), а также с контролем правящего меньшинства над принятием политических решений. Иначе говоря, политические элиты — это всего лишь продукт определенной исторической эпохи, чье время существования в конечном счете обусловлено соответствующим институциональным дизайном. В самом широком историческом смысле — временем становления и упадка представительной демократии. Поэтому наличие тех или иных сегментов элитарного слоя, их соотношение и удельный вес ограничены рамками республиканского строя, а в логическом пределе — демократической политики. Соответственно распад ролевых нагрузок публичных институтов и дисфункции механизмов политического представительства как минимум ставят под вопрос характеристику правящего меньшинства в рамках лексемы «политические элиты».

В этом смысле даже самые поверхностные констатации набирающих политической вес тенденций (усиление принципов гегемонии и деформация принципов централизованной организации власти под влиянием цифровых форм передачи информации, кризис институтов представительной демократии, падение влияния партийных структур, усиление зависимости парламентов от органов исполнительной власти, вытеснение гражданских структур из

процесса принятия политических решений и т. д.) демонстрируют признаки вступления элиты в фазу своего критического развития — полураспада, распада и завершения своей исторической траектории. Но фазу, за которой с трудом просматриваются очертания будущей биографии правящего меньшинства.

Такого рода трансформации идут на фоне последовательного усиления диверсификации центров общественной власти, порождающей многочисленные источники политического влияния, в том числе и тех, которые действуют на государственные решения поверх институционального дизайна. Таким образом, публичные институты, ранее справедливо рассматривавшиеся как побочные следствия борьбы за власть, сегодня дополняются иными структурами, также претендующими на приоритетные позиции в этой сфере. Впрочем, сегодня можно с уверенностью констатировать, что наличие множественных конкурентов публичных институтов свидетельствует о формировании в государстве особой логики государственной политики, состоящей из разнообразных цепочек целеполагания с характерными для них «узлами» (центрами) политических решений.

Другими словами, совокупность присущих государству «узлов» принятия решения выстраивается по мере вовлечения в этот процесс всех акторов, способных в реальной деловой среде оказывать фактическое влияние на разрабатываемые государством политические цели. То есть тех, кто может оказывать влияние на решение соответствующей проблемы. Другими словами, за счет такой вовлеченности в государстве конструируется особая экосистема, ориентиры развития которой связаны не столько с поддержанием баланса сил, сколько с распределением акторов на бенефициариев и тех, за счет кого будут списаны издержки достижения целей. Иначе говоря, этот властный эквilibrium выстраивается на основе ценностей распределения и потребления ресурсов, порождая, таким образом, ту «картографию власти» (А. Неклесса), которая вырабатывает приоритеты своей организации с учетом позиций владельцев и контролеров разнообразных общественных ресурсов. Такая установка ведет к политической выбраковке всех лишних, в том числе статусных, имеющих от общества мандат на управление, лиц и фигур, не нужных для решения того или иного вопроса. Такая логика политического целеполагания резко снижает

транзакционные издержки государственного управления, в то же время порождая коллаборацию альянсов ресурсно оснащенных групп и фигур, а также устрняя для них ограничения на присвоение и потребление ресурсов.

Понятно, что в таких условиях общественное благо умирает как ориентир государственной политики. Точнее говоря, оно обретает исключительно символический характер, использующийся для распространения в общественном мнении ложных идей о приоритете интересов населения и роли граждан при принятии решений. При таком положении административная иерархия аппарата управления уже не играет решающей роли, а ее способность к экранированию внешнего воздействия на рычаги власти во многом перестает работать. [...]

Как показывает современный опыт, последовательная инфильтрация неформальных механизмов в цепочки принятия решений создала для правящего класса, превратившего своих представителей в безальтернативных контролеров «узлов» принятия решений, более эффективные инструменты распределения и перераспределения общественных ресурсов. И хотя большинство ученых исходило из частичного поражения неформальными коммуникациями правящего меньшинства системы государственной власти, Дж. Скотт указывал на их универсальный характер, порождающий так называемую «машину власти» (хотя и связывал ее лишь с определенным уровнем ее организации). [...]

Концентрированный характер влияния неформальных коммуникаций на принятие государственных решений аттестует деятельность сетевых коалиций правящего класса. Именно эти игроки перестраивают процесс принятия решений, снижая политические эффекты представительства элитой гражданских интересов и тяготея к оккупации официальных органов власти, захватыванию мандата на управление обществом. Как утверждают Е. Морозова и И. Мирошниченко, сети являются теми «инвесторами политического капитала», которые опережают всех своих, прежде всего институализированных, конкурентов, оперативно перемещая и конвертируя различные формы капитала в политическое давление, активизируя деловые взаимодействия и обмен ресурсами, снижая негативные экстерналии принятия решений и т. д. Именно сети,

способствуя привлечению или «отвлечению внимания» государства «от конкретных вопросов», в итоге определяют, какие вопросы должны попасть или не попасть «в верхние строчки политической повестки дня. [...]

К наиболее показательным признакам преобладания сетевых интересов и сетевого доминирования над публичными институтами можно отнести:

- нарастание «исключений» из предписанных действий, увеличивающееся количество прецедентов в толковании чиновниками законов и правил, широкое распространение отсылочных норм и, как следствие, избирательное применение законодательства, размывание норм административных регламентов в повседневной деятельности органов власти, а также расширение замещающих их неформальных стандартов, создающих своеобразные вето-пространства для конкурирующих группировок;

- расширение практики засекречивания расходов, снижение всех форм реального гражданского контроля за деятельностью институтов, изменение набора действий со стороны населения, способных оказывать на государственные решения фактическое воздействие;

- патронаж и попечительство «своих» кадров, кооптация в структуры власти «сетевых делегатов», служебные перестановки в аппарате управления в пользу представителей сетевых ассоциаций (как правило, ведущие к созданию разнообразных схем «честного отъема» денег у населения);

- изменение обработки служебной информации, ведущее к нарастанию дисфункций институтов и получению преференций для сетевых игроков;

- усиление межинституциональных трений в связи с фактическим репозиционированием институтов, изменением их реального веса при принятии решений;

- вытеснение патронклиентскими принципами общегосударственных приоритетов и норм морали из этического кодекса госчиновничества, нагнетание истерии против несогласных и оппозиции, формирование в обществе культуры негражданственности.

Эти показатели — не единичные случаи девиации и изъяны функционала публичных институтов, а проявление системного

результата взаимодействия сетей правящего класса и институтов, обуславливающего создание латентной сферы коммуникаций, в которой отсутствует систематический гражданский контроль.

Получив доступ к неконтролируемым каналам получения ресурсов, представители правящего меньшинства существенно изменили свое отношение и к ответственности перед обществом, и к иным — административным, правовым, политическим, морально-этическим — ограничениям своего поведения. Неудивительно поэтому, что публичные дискуссии между контролируемыми ими институтами все больше ведутся не вокруг их полномочий и реальной роли в воплощении государственной политики, а вокруг компенсаций, зарплат и пенсий, переводя деловые контакты и дискуссию о кадровых перемещениях в формат дележа ресурсов («добычи»). Правда, проникновение сетевых коалиций в публичные институты вызывает и обратные эффекты, в частности проникновение представителей госбюрократии в успешно функционирующие корпорации или образование чиновниками собственных бизнес-проектов.

В результате сетевой «атаки» на институциональный дизайн государственного управления практика правоприменения все дальше уходит от требований законов, в то время как политическая поддержка, обращение политического капитала институтов начинают работать на узкий круг бенефициариев. Кооптация и ротация нужных «кадров», всеобъемлющий патернализм на госслужбе скрадывают положительные эффекты представительных механизмов, которые уже не «достают» до «узлов» решений и вынуждены исполнять сопутствующие технические функции. [...]

Государственная политика национального правительства в целом становится результатом стихийного сочетания потоков активности, исходящих из различных «узлов» решений, случайного сочетания сил или побочным результатом столкновения сетей и институтов. Неслучайно, к примеру, ряд специалистов трактует государственную политику российского государства как совокупность бизнес-проектов крупных чиновников (В. Иноземцев).

Как полагает Д. Сигель, создание системы сетевого криптоуправления, по сути, утверждает новую форму господства правящего меньшинства, то есть ту «клиентелистскую систему» взаимосвязей,

которая «порождает формирование эндогенной сети», формирующей «поток распределения ресурсов вне системы управления. [...]

Иначе говоря, не имеет особого значения, кто конкретно вовлекается в эти «постэлитарные» потоки, ибо первоначальным основанием является их активность, наличие необходимых для решения задачи ресурсов и возможность фактического влияния на центры принятия решений. Партийные активисты, лоббисты, дети чиновников, представители бизнеса и региональных кланов, этносов и профессиональных сообществ, «силовики» и «питерцы», «москвичи» и криминальные «авторитеты» и другие — все эти фигуры смешались в новом пуле правящего меньшинства. Причем эти фигуры выполняют во власти уже не роль представителей населения, а разнообразных сетевых «феодалов», «контролеров», «кураторов», «решал», «распорядителей» и даже «собственников» ресурсов и институтов (в последнем случае — их властно-регулятивных возможностей). Правда, ряд ученых полагает, что укрепление семейно-родственного компонента свидетельствует об архаизации элитарного рекрутинга [Гаман-Голутвина]. Однако в контексте формирования сетевого ландшафта власти это представляется вполне органическим компонентом эволюции правящего меньшинства.

Впрочем, логика сетевого рекрутинга, создавая возможности для бесконтрольного расширения дискреционных полномочий и ренто-ориентированного поведения госбюрократии, их коррупционных практик, неизбежно подразумевает «отрицательную» селекцию правящих кругов. [...]

Одним словом, нынешние реалии показывают, что правящий класс, первым почувствовав «запах перемен», стал оперативно менять правила игры, перестраивая конструкции своего меньшинства, ответственного за принятие решений и перераспределение ресурсов. [...]

Современная элита в полной мере продемонстрировала свою способность менять правила игры во время самой игры, т. е. преодолевать ограничения, накладываемые на нее формальными институтами. Так что сегодняшняя активность сетевых коалиций в виде разнообразных «клик», «кланов», «семей» и прочих аналогичных акторов обретает системный характер, а их привычные паттерны исполнения власти, по сути, свидетельствуют о внутренней

перегруппировке правящих кругов, выводящих на первый план свои наиболее эффективно действующие фракции, перегруппировке, которая уже не позволяет оперировать термином «правлящие элиты» в прежнем теоретическом значении.

[...] При этом отдельные теоретики убеждены в том, что возможно «восстановление истинного облика и смысла элит» за счет очищения от тех, кто «случайно попал в номенклатурную обойму»; другие видят перспективы такого обновления в смене мобилизационной на инновационную модель элитообразования, а третьи проявляют уверенность в том, что улучшение ситуации зависит от грядущих «элит развития». [...]

Соловьев А. И. Правящее меньшинство современной России: камо грядеши? // Власть и элиты / под ред. А. В. Дуки. Т. 5. СПб.: Интерсоцис, 2018. С. 87–109.

Вопросы

1. На основе приведенных текстов определите, неизбежна ли элитарность общества и насколько она совместима с демократическими идеалами.

2. Какие из утверждений вы считаете правильными?

элита — это группа, в силу способностей наиболее подготовленная к управленческой деятельности;

элита — это люди, имеющие привилегированные условия жизни, воспитания, образования и, благодаря этому, получившие «путь наверх».

Аргументируйте свой ответ.

3. Какие изменения происходят в современной российской элите? Согласны ли вы с позицией А. И. Соловьева по оценке изменений состояния современной политической элиты в России?

4. Дайте сравнительную характеристику теорий элиты В. Парето, Г. Моска.

5. Какие из названных положений составляют основу двух подходов, объясняющих принадлежность к элите:

1) ценностный подход;

2) структурно-функциональный подход.

а) принадлежность к элите определяется наличием у индивида больших способностей в важных для общества сферах деятельности;

б) принадлежность к элите определяется не выдающимися индивидуальными качествами, а обладанием руководящими должностями;

в) принадлежность к элите определяется неким превосходством (моральным, интеллектуальным и др.) одного индивида над другими;

г) принадлежность к элите определяется наибольшей подготовленностью индивида к управлению;

д) принадлежность к элите определяется близостью индивида к командным позициям в обществе.

Политические партии и партийные системы

Михельс Роберт (1876–1936 гг.) — немецкий историк, экономист, политолог, один из основателей политической социологии. В своем главном труде «Социология политической партии в условиях демократии» (1911) пришел к выводу, что олигархия — неизбежная форма жизни крупных социальных структур, и, исходя из этого, сформулировал «железный закон олигархических тенденций».

Политические партии и партийные системы

Социология политической партии в условиях демократии

Большинство социалистических школ считают в будущем возможным достижение демократии, а большинство людей аристократических взглядов признают ее хотя и общественно вредной, но осуществимой. Вместе с тем есть и консервативное течение в ученом мире, которое эту возможность исключает полностью и на все времена. Это течение [...] проповедует необходимость в условиях любого человеческого сообщества «классовой политики», то есть политики господствующего класса — класса меньшинства. [...]

Из всех буржуазных порядков демократия представляет собой самый наихудший. Республика, в которой мы видим все же наивысшую форму буржуазной демократии, отличается, по Прудону, самым мелочным, фанатичным духом правления. Это правление исходит из того, что может все совершать безнаказанно по единственной причине — деспотизм всегда можно оправдать необходимостью действовать во имя республики и общего интереса. Даже политическая революция означает не более чем смену авторитета.

Единственной научной теорией, которая может претендовать на серьезный спор со всеми теориями, старыми или новыми, выдвигающими тезис о неизбежной необходимости длительного

существования «политического» класса, является марксистская. Она отождествляет государство с господствующим классом. [...]

Марксистское учение о сущности государства, связанное с верой в революционную силу рабочих масс и демократическое воздействие обобществления средств производства, логически ведет к социалистическому строю. С точки зрения марксистов, капиталистический способ производства приводит к превращению подавляющего большинства населения в пролетариев и порождает, таким образом, сам по себе собственных могильщиков. После того как пролетариат мужает и становится зрелым, он овладевает политической властью и объявляет частную собственность государственной. Этим актом он устраняет самого себя, поскольку вместе с ней исчезают все классовые различия, а тем самым — и все классовые антагонизмы, другими словами, он упраздняет государство в качестве такового. Капиталистическое общество, разделенное на классы, нуждалось в государстве для организации господствующих классов с целью сохранения их способа производства и эксплуатации пролетариата. Прекращение существования государства равнозначно, таким образом, прекращению существования господствующего класса.

Но вовсе бесклассовое, коллективистское общество будущего, которое установится на развалинах старого государства, нуждается в элите. [...] Удовлетворительно управлять общественным богатством можно, только создав широкий слой чиновничества. [...] Управление гигантским капиталом, особенно если речь идет о средствах, принадлежащих коллективному собственнику, представляет управляющим по меньшей мере столько власти, что и обладание собственным капиталом, частное владение. Не заключена ли в этом возможность того, спрашивали ранние критики марксистского общественного строя, что тот же самый инстинкт, побуждающий частных владельцев передавать накопленные ими богатства в качестве наследства своим детям, побудит распорядителей общественных средств и благ в социалистическом государстве использовать свою огромную власть для передачи должностей по наследству своим сыновьям?! [...]

Господствующий класс, если даже по своему составу и подвержен частым частичным переменам, представляет собой

единственный фактор, имеющий непреходящее значение во всемирной истории. Правительство, или в ином случае государство, может быть, таким образом, всегда лишь организацией меньшинства, стремящегося навязать остальной части общества «правовой порядок», порожденный отношениями господства и эксплуатации [...] и никогда не может быть порождением большинства, не говоря уж о том, чтобы быть его представителем. Большинство человечества никогда, видимо, не будет способно к самоуправлению. Даже в том случае, если когда-либо недовольным массам удастся лишиться господствующий класс его власти, то [...] в среде самих масс с необходимостью появится новое организованное меньшинство, которое возьмет на себя функции господствующего класса. Большинство человечества, обреченное жестоким фатализмом истории на вечное «несовершеннолетие», будет вынуждено признать господство вышедшего из собственной среды ничтожного меньшинства и смириться с ролью пьедестала для величия олигархии. [...]

Партия не является ни социальным, ни экономическим образованием. Основой ее деятельности является программа. Теоретически выразить интересы определенного класса она, конечно, может. Но практически вступление в партию никому не заказано, независимо от того, совпадают ли его личные интересы с положениями программы или нет. Так, например, социал-демократия является идейной представительницей пролетариата, но из-за этого вовсе не классовым организмом, а, напротив, в социальном отношении скорее классовой смесью. Ибо состоит она из элементов, выполняющих в экономическом процессе вовсе не одинаковые функции. Классовое происхождение программы обуславливает между тем мнимое классовое единство. При этом все исходят из допущения (правда, не произносимого вслух), будто элементы в партии, не принадлежащие классу, приносят в жертву свои собственные интересы, противоречащие интересам тех, кто к классу принадлежит. Будто они подчиняются «идее» чуждого им класса по принципиальным мотивам. Будто все социалисты теоретически без всяких различий, невзирая на их экономическое положение в частной жизни, признают абсолютное превосходство позиции определенного большого класса. Будто пролетарские и не чисто пролетарские элементы, находящиеся в нем, «учитывают историческую

точку зрения рабочего класса, признают его в качестве ведущего класса». Так обстоит дело в теории.

На практике же большое несовпадение в интересах между трудом и капиталом не может быть устранено принятием какой-либо программы. Некоторые из немногочисленных представителей высших слоев общества, перешедших на сторону политической организации рабочего класса, будут ему преданы, но они «деклассируются». Большинство из них экономически по-прежнему будет иметь противоположные интересы, независимо от внешней идейной общности с пролетариатом. Иными словами, налицо противостояние интересов. Но в балансе интересов решающим является отношение, в котором представители непролетарских слоев находятся к наипервейшим потребностям жизни. В итоге между буржуазными и пролетарскими членами партии вполне может сложиться экономическая противоположность, перерастающая в политическую. Через идеологическую надстройку экономический антагонизм становится явным. В этом случае программа является мертвой буквой, а под «социалистическим» флагом то там, то здесь в партийном доме вспыхивает настоящая классовая борьба. [...]

Неизменный социальный закон состоит в том, что в любом органе сообщества, возникшем под влиянием разделения труда, возникает по мере его консолидации собственный интерес, интерес сам по себе и для себя. Но существование собственного интереса в общем союзе включает в себя существование трений и противоположность интересов по отношению к общему интересу. Более того, в результате выполняемых ими общественных функций различные социальные слои объединяются и образуют органы, представляющие их интересы. Так надолго они превращаются в явные классы.

Вожди парламента — как социалистические, так и буржуазные — присваивают права и приобретают черты закрытой корпорации и в отношении оставшейся части партии. [...]

Вожди, как правило, невысоко ставят массы (хотя среди них находятся и такие, кто восторгается массами и платит им за оказанное себе уважение сторицей). Но все-таки в большинстве случаев эта любовь не взаимна, и прежде всего потому, что в течение срока своего правления у вождя была возможность в непосредственной близости познакомиться с нищетой масс. [...]

Фактически различия в уровне образования и компетенции, существующие среди членов партии, проявляются и при распределении обязанностей. Вожди делают ставку на безмолвие масс, когда устраняют их от дел. У них складывается мнение: партия не может быть заинтересована в том, чтобы меньшинство ее членов, наблюдающих и размышляющих за развитием ее жизни, зависело от большинства тех, у которых еще нет собственного мнения по определенным вопросам. Поэтому вожди выступают противниками референдума или не применяют его в партийной жизни. Чтобы выбрать подходящий момент для действий, надо иметь кругозор, которым обладают всего лишь немногие представители массы, в то время как большинство подчиняется сиюминутным впечатлениям и эмоциям. Ограниченный корпус чиновников и доверенных лиц, совещающихся на закрытом заседании (где они не испытывают влияния пристрастных газетных отчетов и где каждый может говорить без опасения внести сумятицу в лагерь противника), являясь коллегиальным, может рассчитывать на объективное суждение о себе. Для замены прямых выборов в партии косвенными кроме политических причин ссылаются и на сложное строение партийной организации. В отношении же гораздо более сложного государственного устройства в качестве программного пункта выдвигается требование прямого законодательства народа на основе права внесения предложений и наложения вето.

Противоречие, заключенное в столь различном понимании сходных сторон партийной и государственной политики, пронизывает всю партийную жизнь. [...]

Концентрация власти в руках относительно немногих, как это имеет место в рабочем движении, с естественной необходимостью приводит к частому злоупотреблению ею. «Представитель», ощущающий полную свою независимость, превращается из слуги народа в господина над ним. Вожди, являясь первоначально творением масс, постепенно становятся их властелинами — это истина, которую познал еще Гете, вложивший в уста Мефистофеля слова о том, что человек всегда позволяет властвовать над собой своему творению. Крайности конституированной партийной власти воспринимаются партией, выступающей против государственной власти, как естественная необходимость. По отношению к своим

вождям масса проявляет гораздо больше послушания, чем к правительствам. Она терпит от них даже многие несправедливости, которые не потерпела бы от правительства. [...]

[...] Демократия очень хорошо уживается с определенной степенью тирании и по другим психологическим и историческим причинам: масса легче переносит господство, когда каждый ее индивид имеет возможность приблизиться к нему или даже включиться в него. [...] Избранный вождь в силу демократичности своего избрания склонен в большей степени считать себя представителем общей воли и требовать в качестве такового послушания и подчинения себе, чем прирожденный вождь аристократии. [...]

Сами вожди, когда их упрекают в недемократическом поведении, ссылаются на волю масс, которая терпит их, то есть на качества своих избирателей и себя как избранных. До тех пор, пока массы выбирают и переизбирают нас вождями, утверждают они, мы остаемся законными представителями массовой воли и образуем с ней идейное целое. При старых аристократических порядках несогласие с требованиями правителя означало прегрешение против Бога. В условиях современной демократии действует правило: никто не может уклоняться от требований олигархов, ибо в этом случае он грешит против самого себя, своей собственной воли, добровольно переданной представителю.

В условиях демократии вожди основывают свое право командования на фикции демократического всевластия масс. Каждый партийный чиновник получает свое место от массы и зависит от ее благоволения по всему, что касается его существования и действия. Ведь в условиях демократии каждый, по меньшей мере косвенно, отдает себе приказ выполнять поступающие ему сверху указания в высшей степени самостоятельно.

С точки зрения теории защита вождями принципа «требовать подчинения масс» абсолютно очевидна и безупречна. Но на практике если и не выборы, то перевыборы вождей массами совершаются всегда при такой сильной обработке сознания и различных способах навязывания идей, что свобода принятия решения оказывается при этом в значительной степени подорванной. Нет никакого сомнения в том, что в процессе развития партии демократическая система сжимается в конечном счете до прав масс самим

выбирать себе в данный период времени господ, которым они после их избрания обязаны оказывать послушание. [...] Бюрократ также легко верит в то, что он знает потребности масс лучше, чем они сами. [...]

*Антология мировой политической мысли: в 5 т. М.: Мысль, 1997.
Т. 2. С. 186–196.*

Лоуэлл Аббот (1856–1943 гг.) — американский политолог.

Правительство и политические партии в государствах Западной Европы

[...] Прежде всего мы должны обратить внимание на источник политических несогласий, с которыми мы не знакомы у нас в Америке, но которые существуют почти у всех наций в Европе. [...]

Во Франции люди, не признающие общего соглашения, на котором основана существующая государственная власть, носят название непримиримых. Люди этого сорта не допускают правомочности существующего правительства, и хотя и могут временно ему повиноваться, однако цель их — революция, если не насильственными, так мирными средствами. Вследствие этого положение их значительно разнится от положения всех других партий, так как последние ставят себе целью только направление деятельности правительства в пределах, допускаемых Конституцией, и власть им может быть вверена без опасения за целостность коренных учреждений, тогда как непримиримые непременно воспользовались бы этой властью для разрушения этих учреждений и потому не могут быть допущены к управлению страной. Они образуют оппозицию, неспособную управлять, и представляют собою беспокойный элемент, который при парламентской форме правления останавливает движение всей системы. [...]

Отчасти вследствие такого умственного склада, отчасти же вследствие непривычки к самоуправлению и отсутствия связей между различными частями страны, французы неохотно образуют политические организации. Неспособность быстро организоваться для политической деятельности приводит к тому поразительному результату, что как ни пылки некоторые группы, они делают

очень мало попыток осуществить свои стремления, соединяя своих сторонников во всех частях страны для совместной деятельности. [...]

[...] При парламентарной форме правления партийная организация едва ли нужна, например, в Англии необходимость в политических ассоциациях в значительной степени устраняется сильным министерством, которое действительно руководит парламентом и нацией. Но здесь мы наталкиваемся на некоторые другие причины, ведущие к раздроблению партий. [...]

Во Франции избрание депутатов от целого департамента по единому списку и выборы одного кандидата в каждом округе несколько раз сменяли друг друга. [...] При обеих системах для избрания необходимо абсолютное большинство всех поданных голосов. Если явится больше двух кандидатов и ни один из них не получит такого большинства, две недели спустя происходят вторичные выборы. И при этом для избрания достаточно простого (относительного) большинства. Ясно, что такая процедура дает возможность каждой группе выставить своего кандидата на первых выборах [...] ... эта система препятствует образованию больших сплоченных партий.

[...] Обычай интерpellировать министерство имеет прямое влияние на прочность Кабинета и раздробление партий. Это относится в особенности к тем случаям, когда кризис происходит по поводу вопроса, не имеющего большого значения для всей массы сторонников правительства. [...]

Этот обычай возник вследствие того, что, благодаря громадной власти, принадлежащей французской администрации, и тому, что эта власть часто применялась деспотически, законодательное учреждение приобрело привычку смотреть на членов Кабинета как на своих естественных врагов.

Лоуэлл А. Правительство и политические партии в государствах Западной Европы. М., 1905. С. 49–50, 67–74, 288–289.

Дюверже Морис (1917–2014 гг.) — французский ученый, профессор политической социологии Парижского университета, автор книг по конституционному праву и политическим наукам. Получил известность благодаря созданию классификации партий и партийных систем.

Политические партии

Книга первая. Структура партий

Происхождение партий

Структура партий характеризуется многообразием. За одним и тем же понятием стоят три или четыре социологических типа, различающиеся по базовым элементам, способам их интеграции в определенную целостность, внутренним связям и руководящим институтам. Первый из них соответствует «буржуазным» партиям XIX в., которые и сегодня все еще существуют в виде консервативных и либеральных партий. В США они продолжают полностью занимать политическую сцену. Они базируются на небольших комитетах, довольно независимых друг от друга и обычно децентрализованных; они не стремятся ни к умножению своих членов, ни к вовлечению широких народных масс — скорее они стараются объединять личностей. Их деятельность целиком направлена на выборы и парламентские комбинации и в этом смысле сохраняет характер наполовину сезонный; их административная инфраструктура находится в зачаточном состоянии; руководство здесь как бы распылено среди депутатов и носит ярко выраженную личностную форму. Реальная власть принадлежит то одному, то другому клану, который складывается вокруг парламентского лидера; соперничество этих группировок и составляет жизнь партий. Партия занимается проблемами исключительно политическими, доктрина и идеологические вопросы играют весьма скромную роль; принадлежность к партии чаще всего основана на интересе или традиции.

Совершенно иначе построены социалистические партии континентальной Европы: они основаны на вовлечении максимально возможного количества людей, народных масс. Здесь мы обнаружим четкую систему вступления, дополненную весьма строгим механизмом индивидуальных взносов, что в основном и обеспечивает финансирование партии, тогда как для так называемых буржуазных партий первого типа источником средств чаще всего выступают пожертвования и субсидии каких-либо частных

кредиторов — коммерсантов, предпринимателей, банков и других финансовых структур. Комитеты уступают место «секциям» — рабочим единицам более широким и открытым, важнейшей функцией которых помимо чисто электоральной деятельности выступает политическое воспитание членов. Массовость членства и взимание взносов требуют создания значительного административного аппарата. В такой партии всегда есть большее или меньшее количество так называемых «постоянных» — т. е. функционеров, которые естественно тяготеют к превращению в своего рода класс и закреплению определенной власти; так складываются зачатки бюрократии. Личностный характер руководства здесь смягчен целой системой коллективных институтов (съезды, национальные комитеты, советы, бюро, секретариаты) с настоящим разделением властей. В принципе на всех уровнях царит выборность, но на практике обнаруживаются мощные олигархические тенденции. Гораздо более важную роль внутри самой партии играет доктрина, так как личное соперничество принимает форму борьбы различных идеологических течений. Кроме того, партия выходит далеко за пределы собственно политики, захватывая экономическую, социальную, семейную и другие сферы.

[...] Коммунизм и фашизм создали еще более оригинальный социологический тип организации. В целом для него характерны: развитая централизация, противостоящая полуцентрализации социалистических партий; система вертикальных связей, устанавливающая строгую изоляцию базовых элементов друг от друга, которая противостоит любой попытке фракционирования или раскола и обеспечивает беспрекословную дисциплину; основанное на авторитарных принципах (назначение сверху и кооптация) руководство, роль парламентариев в котором практически равна нулю. И тот и другой отводят избирательной борьбе всего лишь второстепенную роль: их настоящая деятельность — иная, она развертывается на почве непрерывной пропаганды и агитации. Они используют прямые, а подчас и насильственные методы: забастовки, восстания, путчи etc. [...] Они не приемлют разграничения публичной и частной жизни, претендуя распоряжаться как той, так и другой. Обе партии развивают в своих членах нерассуждающую преданность, замешенную на мифах и преданиях религиозного

толка, соединяя таким образом церковную веру и армейскую дисциплину.

Вместе с тем коммунистические и фашистские партии коренным образом отличаются друг от друга. И прежде всего по своей структуре: первые опираются на систему производственных ячеек, вторые — на своеобразную милицию, разного рода негосударственные военизированные отряды. И затем — по своему социальному составу: первые представляют себя как политическое выражение рабочего класса, передовой отряд пролетариата, борющегося за свое освобождение; вторые созданы как орудие защиты среднего класса и мелкой буржуазии с целью противостоять их вытеснению и захвату политической власти рабочим классом. Они различны, наконец, по содержанию своих доктрин и коренным принципам: коммунизм верит в массы, фашизм — в элиты; первый исповедует эгалитаризм, второй — аристократизм. Коммунизм исходит из оптимистической философии, веры в прогресс, твердой убежденности в цивилизаторской миссии техники; фашизм отличает пессимистическое воззрение на человечество, он отвергает сциентизм XIX в. точно так же, как и рационализм XVIII в., и настаивает на ценностях традиционных и первозданных — общности расы, крови, почвы. Подсознательно эти высшие ценности олицетворяет для него не рабочий, а крестьянин.

Многие партии не укладываются в эту общую схему. И прежде всего — христианско-демократические, занимающие промежуточное положение между старыми партиями и социалистическими. Далее это лейбористские партии, созданные на базе кооперативов и профсоюзов по принципу непрямой структуры, которая нуждается в специальном анализе. Это аграрные партии, организационное разнообразие которых весьма велико, хотя они и не получили большого распространения. Это партии архаического и предысторического типа, которые встречаются в некоторых странах Востока и Среднего Востока, Африки или Центральной Европы (до 1939 г.). Простые клиенты, складывающиеся рядом с влиятельными личностями; кланы, объединенные вокруг феодальных семейств; камарильи, собранные каким-то военным диктатором.

Дюверже М. Политические партии. М.: Академ. проект, 2000. С. 41–44.

Лоббисты в конгрессе США

Лоббистское давление на конгресс, чтобы заставить его принять тот или иной законодательный акт, внести поправки в предлагаемые законопроекты или отменить уже принятый закон — главный элемент американской государственной системы, который, однако, часто озадачивает правительства иностранных государств.

В соответствии с демократической системой США президент не имеет абсолютной власти, а разделяет ее с конгрессом. «Президент предлагает, а конгресс располагает. Оттенки этой игры конкурирующих сил часто не поддаются пониманию иностранных правительств, — говорит ветеран одной из вашингтонских лоббистских организаций Дж. Мик. — Если президент заявляет, например, о желании узаконить ту или иную инициативу, то его намерение не может осуществиться без согласия большинства из 535 членов конгресса. Основная цель лоббирования — заставить конгрессмена проголосовать в вашу пользу, за преследуемые вами цели и при этом не бояться проиграть на следующих выборах. Вот и все. Иногда для этого необходимо мобилизовать избирателей с помощью сложной системы работы на местном уровне с использованием средств массовой информации. Общественность должна знать о данной конкретной проблеме и оказывать на политика давление с тем, чтобы он поддержал общее дело».

По мнению Т. Манна, директора отделения правительственных исследований в вашингтонском Институте Брукингса, лоббистская деятельность играет огромную роль в работе правительства. «У нас есть мощный конгресс, который децентрализован и крайне подвержен воздействию внешних интересов, — считает Манн. — Поэтому отдельные лица и группы имеют возможность вынести свою проблему на рассмотрение конгресса, зная при этом, что, во-первых, их выслушают, а во-вторых, положение вещей может измениться, поскольку конгресс независим в выработке общественной политики». Манн считает, что по мере развития правительственных структур и усложнения рассматриваемых проблем перегруженные работой члены конгресса и сотрудники их аппарата все более и более должны полагаться на услуги внешних экспертов для получения

информации. Это ведет к расширению лоббистских фирм, которые способны не только входить в контакт с конгрессменами и их помощниками, но и следить за тысячами инструкций и правил, публиковать рекламные объявления, организовывать письма и телефонные звонки со стороны избирателей, а также обеспечивать своим представителям трибуну на телевидении и в прессе.

[...] Довольно часто лоббистские организации берут в субподрядчики информационно-рекламную фирму. Лоббисты обычно имеют дело с конгрессом и тонкостями законодательства, тогда как их субподрядчики больше работают со средствами массовой информации и проводят низовые рекламные кампании, чтобы обеспечить конгрессменам почту от избирателей. [...]

Говорит Дж. Мик: суть лоббирования выражена в первой поправке к конституции, которая гласит, что конгресс не должен принимать законы, ограничивающие свободу слова или печати либо право народа на мирные собрания и на обращение к правительству с петициями об удовлетворении жалоб. Однако с точки зрения того, как работают другие правительства, американская система является уникальной. «В большинстве стран мира достаточно быть знакомым с одним или двумя нужными людьми, чтобы выполнить задачу лоббирования. Приезжающие иностранцы приходят в растерянность, когда сталкиваются с тем, что у нас для успешного решения своих задач им недостаточно знать одного-двух человек. Здесь надо знать тысячи людей, а иногда необходимо информировать миллионы через рекламные кампании с привлечением средств массовой информации».

Ожесточенная борьба, которая велась в средствах массовой информации вокруг Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА), была примером того, как работает лобби. Это соглашение, снявшее барьеры в торговле между Канадой, Мексикой и США, должно было получить одобрение конгресса. На стороне администрации в его поддержку выступали пять бывших президентов США и наиболее влиятельные в стране лобби большого бизнеса, в том числе Торговая палата и Национальная ассоциация промышленников. Против соглашения — профсоюзы, считавшие, что оно будет стоить Соединенным Штатам закрытия тысяч рабочих мест, нанесет ущерб интересам потребителей и заставит

американские фирмы переносить производство в Мексику, дабы избежать действия американских законов о защите окружающей среды. Правительство Мексики, заинтересованное в принятии соглашения, использовало лоббистские группы, чтобы с их помощью убедить американских избирателей и их представителей в Вашингтоне в том, что экономике США нечего опасаться открытия свободной торговли с Мексикой и что в результате этого не закроются, а появятся новые рабочие места.

К. Макколи, старший редактор информационного бюллетеня для иностранных правительств и иностранных корпораций о лоббистской деятельности в Вашингтоне, подсчитал, что около 30 различных фирм работало на Мексику, которая в 1991–1993 гг. истратила на оплату лоббистских услуг 25 миллионов долларов, причем значительную часть этой суммы — в связи с соглашением о свободной торговле.

Считается, что для развивающихся стран деятельность лоббистских групп особенно важна в силу ожесточенной конкуренции между этими странами за получение американской помощи. Именно поэтому им надо присутствовать в стране-доноре и уметь привлекать внимание к своим проблемам.

Росс У. Лоббисты в конгрессе США // США: экономика, политика, идеология. 1994. № 4. С. 91–95.

Сартори Джованни (1924–2017 гг.) — итальянский и американский политолог.

Партии и партийные системы: рамки анализа

Проблема

Более чем в 100 государствах существует, по крайней мере, на бумаге, некоторое подобие партийной системы. Разнообразие данных систем поражает не меньше, чем их количество. Как же разобраться в подобном лабиринте? Длительное время партийные системы классифицировались в зависимости от их количества — однопартийные, двухпартийные, или включающие в себя больше, чем две партии. Теперь же исследователи практически единогласно сочли подобную классификацию неадекватной.

[...] Одной из реакций на (недостатки) количественного подхода является исключение числовых оснований из-за «предположения,

что традиционное деление на двухпартийные и многопартийные типы не привело к существенному пониманию вопроса». Другой альтернативой является использование статистических данных, в особенности результатов выборов, для определения классов, т. е. различных групп (кластеров) партийных систем. И третьей альтернативой является вопрос, нужны ли нам классы в принципе, т. е. имеет ли смысл классифицировать партийные системы. В настоящее время существует изобилие классификаций и типологий политических систем, «путаница и избыток терминов». [...]

Была ли ошибка заложена на самом начальном этапе или же отклонения происходили по ходу развития? Хотим ли мы сказать, что количество партий не имеет никакого значения или не имеет принципиального значения? Или же мы считаем, что наши классификации не показательны по критерию количества партий?

На первый вопрос мне хотелось бы ответить, что количество партий имеет значение. Во-первых, оно указывает, пусть и приблизительно, на важную характеристику политической системы: степень фрагментации или отсутствия фрагментации, дисперсии или концентрации политической власти. Аналогично, обладая информацией о численности партий, мы можем составить представления о количестве существующих «потоков взаимодействия». Наличие двух партий предполагает существование только одного канала взаимодействия, трех партий — трех каналов, четырех партий — шести, пяти партий — десяти, шести — 15 и семи партий — 21... И поскольку данные каналы располагаются на различных уровнях — электоральном, парламентском и правительственном, — можно заключить, что чем больше количество партий (которые обладают достаточным весом), тем выше сложность и, вероятно, запутанность системы. К примеру, для избирателей попарное сравнение программ восьми партий предполагает 28 сравнений, для девяти партий — 36, и для десяти партий — 45. Более того, тактика соревнования и оппозиции демонстрирует зависимость от количества партий; в свою очередь это имеет весомые последствия для формирования правительственных коалиций и их деятельности.

В общем и целом, основной проблемой является значимость количества партий. Но позволяет ли нам численный критерий классификации приблизиться к действительно важным вопросам?

Пока мы можем дать отрицательный ответ. Ясна также и причина: ни одна система учета не может работать без правил счета. Если мы прибегаем к подсчету, то должны уметь считать. Но мы даже не можем решить, когда один это действительно один, а два это действительно два, когда система является, или не является двухпартийной. Поэтому мы оказываемся на пороге бесконечности, т. е. отказываемся от подсчетов всей совокупности: поскольку нам не удастся определить, когда два равно двум, мы определяем все остальное, как «больше, чем два». Поэтому неудивительно, что подход, основанный на количестве партий, приводит к разочарованию. Типология, построенная на трех классах, является недостаточной. Кроме того, она не позволяет классифицировать все конкретные случаи.

Получается, что мы отказались от количественного критерия классификации еще до того, как научились его грамотно применять. Я же считаю, что есть много причин для дальнейшей работы с ним. С одной стороны, количество партий является довольно очевидным, что позволяет использовать «естественные» разделители [партийных систем] и отражает реальное состояние партий. Политики, и избиратели будут продолжать сражаться и спорить о количестве партий, необходимости уменьшить или увеличить его. С другой стороны, нельзя забывать, что все партии являются основными единицами всех наших измерений. В конце концов, количество голосов и мест, которое каждая партия получает в результате выборов, является наилучшими и наиболее точными данными. [...]

Правила счета

По сути, проблема состоит в следующем: какие партии учитывать? Мы не можем подсчитывать все партии по «номинальной цене». И мы не разрешим проблему, учитывая при подсчете силу партии. Логично, что вопрос количества связан с влиянием партии. Вопрос заключается в следующем: какая сила превращает партию в релевантную (relevant) или нерелевантную (irrelevant)? Таким образом мы очерчиваем порог, который позволяет нам не учитывать партию при подсчете. Но это не является решением, поскольку нет абсолютного эталона для определения размера порога. Если данная граница устанавливается (как это обычно и происходит) на уровне 5 %, это приводит к серьезным упущениям. С другой

стороны, чем ниже порог, тем выше шансы на включение в анализ нерелевантных партий. Релевантность партии является результатом не только распределения власти. Она возникает, когда партия занимает важную позицию в «лево-правом» континууме. Следовательно, партия, которая находится на 10%-ном уровне, может значить гораздо меньше, чем партия, которая перешагнула только 3 %. Ограниченным, но ярким является пример Итальянской республиканской партии, которая в среднем набирала около 2 % голосов в течении более чем 25 лет. Тем не менее, она, конечно, была релевантной, поскольку была необходима для формирования правительственного большинства. *(Релевантной Сартори называет партию, обладающую коалиционным или шантажным потенциалом, т. е. играющую заметную роль в политической жизни).*

Очевидно, решение проблемы заключается в установлении правил, по которым партия будет либо приниматься в расчет, либо нет. По сути, нам необходимо установить критерий иррелевантности в отношении меньших партий. [...]

Сила партии в первую очередь основана на ее успехе на выборах. Здесь все не так просто; но поскольку мы придерживаемся критерия численности, данный показатель может быть принят за точку отсчета. Однако голоса избирателей обеспечивают партии места в парламенте. Это означает необходимость принимать во внимание силу парламентской партии. Для того, чтобы упростить подсчет, мы можем рассматривать влияние партии в виде наличия мест в парламенте. По той же причине, а также для того, чтобы обеспечить сравнимость, в двухпалатных системах чаще всего достаточно рассматривать распределение мест в нижней палате. Поэтому можно начать с использования такого показателя: сила парламентской партии в виде процента принадлежащих ей мест в нижней палате.

Следующий шаг — рассмотрение партии как агента правления. Анализ этого фактора не имеет большого значения для двухпартийных систем. С возрастанием количества партий увеличивается необходимость выяснения их «правительственного», или коалиционного потенциала. Для многопартийных систем значимым является, какой интерес та или иная партия представляет для других партий как партнер по одной или нескольким возможным правительственным коалициям. Партия может быть небольшой, но при

этом обладать сильным коалиционным потенциалом. И наоборот, большая партия может не обладать им. Вопрос в том, можно ли рассчитывать этот коалиционный потенциал только на основе силы самой партии. Очевидно, что нельзя, поскольку тогда нам пришлось бы рассматривать все гипотетические численные форматы того или иного большинства, в то время как мы заинтересованы в реально возможных коалициях, т. е. в тех, которые идеологически последовательны и ожидаемы. Поэтому правила учета той или иной партии при подсчете в многопартийной системе следующие.

Правило 1. Небольшую партию можно считать иррелевантной в том случае, когда на протяжении достаточно длительного времени она оставалась невостребованной, т. е. ни разу не привлекалась или не была нужна для формирования возможного коалиционного большинства. И наоборот, мелкую партию нельзя не учитывать, какой бы малой она ни была, если ее предназначение состоит в определении как минимум одной из возможных коалиций правительственного большинства.

У этого правила есть ограничения, поскольку оно относится только к партиям, ориентированным на участие в правительстве и, кроме того, идеологически приемлемым для остальных партнеров по коалиции. Это позволяет исключить некоторые довольно большие организации, находящиеся в постоянной оппозиции, такие как антисистемные партии. Поэтому наш критерий иррелевантности нуждается в некоторых случаях в дополнении критерием релевантности. Вопрос может быть переформулирован следующим образом: каким должен быть размер партии, чтобы придать ей релевантность вне зависимости от коалиционного потенциала. К примеру, в Италии и Франции существуют коммунистические партии, которые набирают от одной четвертой до одной трети всех голосов на выборах. Однако в течение прошедших 25 лет их коалиционный потенциал практически равнялся нулю. Тем не менее, не принимать их в расчет было бы абсурдно. Поэтому представляется целесообразным использовать еще один критерий подсчета, основанный на силе устрашения, или, точнее, шантажном потенциале... оппозиционных партий.

Правило 2. Партия считается релевантной, когда само ее существование или появление влияет на тактику партийного соперно-

вания, и особенно когда оно изменяет направление конкуренции, определяя переход от центристского к центробежному соревнованию нацеленных на участие в управлении партий левого, правого толка или и тех и других. [...]

Оба критерия являются описательными, поскольку не могут быть использованы для прогнозирования. Первое правило подразумевает, что партии, обладающие коалиционным потенциалом, на практике представляют собой организации, которые в тот или иной отрезок времени входили в коалиционное правительство, и/или предоставляли правительствам необходимую поддержку для прихода к власти и ее удержания.

Что же касается второго правила, можно возразить, что направление конкуренции оценить довольно сложно. Теоретически это справедливо. Но на практике понятие «партии-шантажиста» во многом связано с понятием антисистемной партии, поскольку «партия-шантажист» обычно совпадает с антисистемной партией. Подобный анализ может быть с успехом применен и для изучения деятельности парламента. То есть шантажный потенциал партии, участвующей в выборах, эквивалентен потенциалу вето, или же «власти вето» партии в парламенте, по отношению к принятию законов. Поэтому при возникновении сомнений в значимости или незначительности «партии-шантажиста» вопрос можно рассматривать в подобном ключе. [...]

Есть еще один класс, выделение которого также возможно с помощью вдумчивого подсчета. Перейдя от рассмотрения конкурентных партийных систем к неконкурентным, мы сможем обнаружить такие политии (например, Польша, Мексика), в которых присутствует больше одной партии. В них «вторичные» по значимости партии не могут быть исключены из рассмотрения просто как элементы фасада. С другой же стороны, вес этих вторичных периферийных партий меньше, поскольку им позволено существовать только в рамках жесткой субординации. Подобные системы я называю «гегемонистскими». Их также можно определить с помощью вдумчивого подсчета, который в данном случае предполагает учет в первую очередь партии-гегемона и во вторую очередь «подчиненных» партий. [...]

Двухуровневое картирование

Классификация представляет собой распределение объектов по взаимоисключающим классам, которые создаются на основе принципа или критерия, выбранного для такой классификации. Типология является более сложным предметом: это распределение по совокупности признаков, т. е. распределение на базе более, чем одного критерия. Согласно такому определению, до сих пор мы обсуждали классификацию, а не типологию, т. е. мы выделили определенные «классы», а не «типы» партийных систем. На основе числового критерия можно выделить следующие семь классов: 1) однопартийная система; 2) гегемонистская система; 3) система с доминирующей партией; 4) двухпартийная система; 5) система ограниченного плюрализма; 6) система крайнего плюрализма; 7) атомизированная система.

По сравнению с традиционной тройной классификацией очевидны два нововведения. Во-первых, я разделяю на три категории традиционный однопартийный кластер, который объединяет различные, несравнимые случаи. Тем самым создается возможность по-другому классифицировать политии, ранее ошибочно относимые к одному классу однопартийных как однопартийные, гегемонистские и системы с доминирующей партией. Во-вторых, я также поделил традиционный многопартийный кластер, будучи убежденным, что одинаковый подход ко всем системам, где присутствуют более двух партий, является следствием особенностей правил счета.

Что же касается последней категории, «атомизированная» модель нуждается в небольших пояснениях. Она введена в классификацию как остаточный класс, чтобы обозначить черту, за которой проблема точного подсчета уже не стоит столь остро, порог, за которым точное количество партий — будь их 10, 20 или 30 — уже не несет определяющего значения. Атомизированные партийные системы могут быть определены аналогично атомизированной конкуренции в экономике, т. е. как «ситуация, когда ни одна компания не оказывает какого-либо заметного влияния на другие компании». Это также показывает, что критерий численности может быть применен только к тем партийным системам, которые вошли в стадию структурной консолидации.

[...] Следующие соображения приводят к двухуровневому картированию, которое можно назвать измененной классификацией. Измененная классификация призвана разрешить проблему, с которой не удалось справиться классификации, построенной на основе численности: как поступить с «сегментацией»... Решение заключается в проверке сегментированных политий с помощью идеологического критерия. Если они фрагментированы, но не поляризованы, то они принадлежат к типу (идеологически) умеренного плюрализма. Если же они фрагментированы и поляризованы, то они явно относятся к (идеологически) поляризованному плюрализму. Данная измененная классификация, таким образом, отличается от основанной исключительно на критерии численности только в отношении классов ограниченного и крайнего плюрализма. Они заменяются типами, определенными мной как системы умеренного и поляризованного плюрализма.

[...] Казус однопартийной системы ясен: политическая власть монополизирована лишь одной партией в том смысле, что другие партии не имеют права на существование. Существуют системы, в которых одна партия значит больше остальных — но ее власть проявляется по-разному. С одной стороны, у нас есть партия-гегемон, которая допускает существование исключительно партий-сателлитов, или, по меньшей мере, «подчиненных» партий. Это означает, что никто не может оспорить гегемонии партии. С другой стороны, у нас есть система с доминирующей партией. Она предполагает такое распределение власти, в котором одна партия управляет единолично ровно столько времени, сколько обеспечивает себе большинство на выборах. С двухпартийными системами все ясно, по крайней мере, с их конфигурацией власти: две партии соперничают за абсолютное большинство, которое может быть завоевано как одной, так и другой. Таким образом, мы приходим к общему понятию многопартийности в целом, которое можно определить следующим образом: 1) ни одна партия не в состоянии завоевать абсолютное большинство, 2) относительную силу (или слабость) партий можно измерить на основании их коалиционного и/или 3) их шантажного потенциала.

Системы распределения власти можно охарактеризовать следующим образом: 1) монополия, 2) иерархия (или ослабленная

монополия), 3) одновершинная концентрация (безальтернативное превалирование), 4) равномерная (или биполярная) концентрация, 5) низкая фрагментация и/или деполяризованная сегментация, 6) высокая фрагментация с поляризацией.

[...] Число партий имеет значение. Остается лишь объяснить, по отношению к чему именно оно имеет значение. Когда партийные системы подвергаются классификации с помощью критерия численности, то их классифицируют на основе формата, т. е. по количеству партий. Но данный формат представляет интерес только постольку, поскольку он воздействует на механику, т. е. на работу системы. Иначе говоря, формат интересен в той степени, в которой он определяет работу механики, точнее набор функциональных черт партийной системы, и как следствие, политической системы в целом...

Сатори Дж. Партии и партийные системы: рамки анализа // Партии и выборы: хрестоматия. М.: ИНИОН, 2004. С. 14–25.

Вопросы

1. Р. Михельс сформулировал закономерность перерождения демократических партий в олигархические. Каковы причины проявления такой тенденции в развитии партий? Что из заключений Р. Михельса о партиях начала XX в. подтвердилось историей, а что нет? Свой ответ аргументируйте.

2. М. Дюверже указал, что на формирование партийной системы значительное влияние оказывает сложившаяся избирательная система: мажоритарная система способствует складыванию двухпартийной системы; пропорциональная — обуславливает возникновение многопартийной системы. Насколько актуален такой вывод известного политолога для современных партийных систем? Ответ подтвердите примерами.

3. Объясните предложение Дж. Сартори рассматривать партии в качестве основного «посредника между обществом и правительством». В чем оно выражается? Дайте характеристику авторской классификации партийных систем, выделенных Дж. Сартори:

поляризованные и неполяризованные партийные системы;

партийные системы с доминирующей партией и без доминирующей партии.

4. Что такое политический лоббизм? Каковы его особенности в разных странах?

5. Почему, по мнению М. Вебера, А. Лоуэлла, М. Дюверже, политические партии как институт представительства интересов являются неотъемлемым атрибутом, без которого невозможно функционирование демократической политической системы? Аргументируйте свой ответ.

Политическое лидерство

Макиавелли Никколо (1469–1527 гг.) — итальянский политический мыслитель, историк, литератор, политик и дипломат, в 1498–1512 гг. — секретарь Совета десяти Флорентийской республики. Автор трактатов «Рассуждение на первую декаду Тита Ливия», «Государь», «История Флоренции», песен, сонетов, новелл и комедий. Макиавелли впервые в Европе подошел к политике со светских, а не богословских позиций, в связи с чем его часто именуют основателем или открывателем политической науки.

Государь

Глава II. О наследственном единовластии

[...] Всякая власть развращает; государь, если он хочет сохранить власть, должен приобрести умение отступать от добра и пользоваться этим умением смотря по надобности. Если же говорить не о вымышленных, а об истинных свойствах государей, то надо сказать, что во всех людях, а особенно в государях, стоящих выше прочих людей, замечают те или иные качества, заслуживающие похвалы или порицания. [...] Что может быть похвальнее для государя, нежели соединять в себе все лучшие из перечисленных качеств? Но раз в силу своей природы человек не может ни иметь одни добродетели, ни неуклонно им следовать, то благоразумному государю следует избегать тех пороков, которые могут лишить его государства, от остальных же — воздерживаться по мере сил, но не более. И даже пусть государи не боятся навлечь на себя обвинения в тех пороках, без которых трудно удержаться у власти, ибо, вдумавшись, мы найдем немало такого, что на первый взгляд кажется добродетелью, а в действительности пагубно для государя и наоборот: выглядит как порок, а на деле доставляет государю благополучие и безопасность. [...]

Глава XIX. О том, каким образом избегать ненависти и презрения

[...] Государь должен следить за тем, чтобы не совершить ничего, что могло бы вызвать ненависть или презрение подданных. Если в этом он преуспеет, то свое дело он сделал, и прочие его пороки не представляют для него никакой опасности. Ненависть государя возбуждают хищничеством и посягательством на добро и женщин своих подданных. Ибо большая часть людей довольна жизнью, пока не задеты их честь или имущество; так что недовольным может оказаться лишь небольшое число честолюбцев, на которых нетрудно найти управу. Презрение государя возбуждают непостоянством, легкомыслием, изнеженностью, малодушием и нерешительностью. Этим качеств надо остерегаться как огня, стараясь, напротив, в каждом действии являть великодушие, бесстрашие, основательность и твердость. Решения государя касательно частных дел подданных должны быть бесповоротными, и мнение о нем должно быть таково, чтобы никому не могло прийти в голову, что можно обмануть или перехитрить государя. К правителю, внушившему о себе такое понятие, будут относиться с почтением; а если известно, что государь имеет выдающиеся достоинства и почитаем своими подданными, врагам труднее будет напасть на него или составить против него заговор. Ибо государя подстерегают две опасности — одна изнутри, со стороны подданных, другая извне — со стороны сильных соседей. С внешней опасностью можно справиться при помощи хорошего войска и хороших союзников; причем тот, кто имеет хорошее войско, найдет и хороших союзников. А если опасность извне будет устранена, то и внутри сохранится мир при условии, что его не нарушат тайные заговоры. [...] Главное средство против них — не навлекать на себя ненависти и презрения подданных и быть угодным народу, чего добиться необходимо, как о том подробно сказано выше. Из всех способов предотвратить заговор самый верный — не быть ненавистным народу. [...]

Глава XXI. Как надлежит поступать государю, чтобы его почитали

Ничто не может внушить к государю такого почтения, как военные предприятия и необычайные поступки. [...] Но самое главное для государя — постараться всеми своими поступками создать себе

славу великого человека, наделенного умом выдающимся. Государя уважают также, когда он открыто заявляет себя врагом или другом, т. е. когда он без колебаний выступает за одного против другого — это всегда лучше, чем стоять в стороне. [...] Государь должен также выказывать себя покровителем дарований, привечать одаренных людей, оказывать почет тем, кто отличился в каком-либо ремесле или искусстве. Он должен побуждать граждан спокойно предаваться торговле, земледелию и ремеслам, чтобы одни благоустраивали свои владения, не боясь, что эти владения у них отнимут, другие — открывали торговлю, не опасаясь, что их разорят налогами; более того, он должен располагать наградами для тех, кто заботится об украшении города или государства. Он должен также занимать народ празднествами и зрелищами в подходящее для этого время года. Уважая цехи, или трибы, на которые разделен всякий город, государь должен участвовать иногда в их собраниях и являть собой пример щедрости и великодушия, но при этом твердо блюсти свое достоинство и величие, каковые должны присутствовать в каждом его поступке.

Глава XXIII. Как избежать льстецов

[...] Благоразумный государь должен избрать третий путь, а именно: отличив нескольких мудрых людей, им одним предоставить право высказывать все, что они думают, но только о том, что ты сам спрашиваешь, и ни о чем больше; однако спрашивать надо обо всем и выслушивать ответы, решение же принимать самому и по своему усмотрению. [...] Когда же у государя не один советник, то, не обладая мудростью, он не сможет примирить противоречивые мнения; кроме того, каждый из советников будет думать лишь о собственном благе, а государь этого не разглядит и не примет меры. Других же советников не бывает, ибо люди всегда дурны, пока их не принудит к добру необходимость. Отсюда можно заключить, что добрые советы, кто бы их ни давал, родятся из мудрости государей, а не мудрость государей родится из добрых советов.

Макиавелли Н. Государь // Вся политика. Хрестоматия / сост.: В. Д. Нечаев, А. В. Филиппов. М.: Изд-во «Европа», 2006. С. 14–20.

Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу

Глава 1. Что такое политическое лидерство и как оно может быть оценено

Можем ли мы отличить лидеров от простых держателей власти? Можно ли назвать «лидерами» многих из тех, кто руководит правительствами? Не являются ли они зачастую просто «менеджерами», управляющими капканами власти, но не обладающими тем воздействием, которым они должны бы обладать? [...]

Парадоксально, что мы часто думаем, будто великие лидеры принадлежат прошлому. Видимо, возникновение такой точки зрения можно объяснить тем, что в западных демократиях в качестве лидеров приходится выступать только менеджерам. Сложности политической и административной жизни в передовых индустриальных странах приводят к тому, что руководители оказываются способными «просто» модифицировать путем незначительных переделок структуру общества. [...]

Современникам трудно преодолеть впечатление, что нами управляют люди, которые не отвечают требованиям «реального» лидерства. Мы считаем, будто в своем большинстве президенты, премьер-министры или другие руководители государств и правительств не являются такими героями, какими мы бы их хотели видеть. Это ощущение интуитивно, оно может быть неправильным, а может оказаться вполне обоснованным. [...]

Первой задачей поэтому должно быть выявление характерных черт лидерства и установление критериев, которые помогут отделить «реальных» лидеров от «простых» менеджеров или просто должностных лиц. Руководствуясь таким подходом, мы поймем, что неправильно делить лидеров в столь дихотомической манере — на «реальных» и «неудачников» или даже на «плохих» и «хороших». [...]

Что такое «реальное» лидерство

Следует более строго определить понятие «лидерство». Трудности здесь частично вызваны тем, что объем понятия, постепенно сложившийся в английском языке, отодвинул на задний план другие слова, описывающие другие формы управления и руководства.

Так, во французском языке нет прямого эквивалента понятию «лидер»: «chef» — это что-то гораздо более авторитарное, чем «лидер», это слово наводит на мысль если не о прямой иерархии, то по меньшей мере о командной структуре, которая вбирает в себя и слово «лидер», но не обязательно непосредственно влечет его за собой. Недавно появившееся слово «deckleur» (тот, кто решает) уже по своему значению тесно связано со сферой принятия решения. «Guide» (рулевой) — не является общепринятым в политической жизни (если не считать его употребления в негативном значении). В основном же это слово употребляют для обозначения экскурсовода (гида). Слово «dirigeant» (руководитель), используется в первую очередь в коллективном контексте: редко говорят об отдельно взятом «dirigeant», скорее об одном наряду с другими, совместно участвующими в процессе лидерства. [...] То, что слово «лидер» столь трудно переводимо на другие языки, частично свидетельствует о трудностях понимания его точного значения.

Положение и поведение

Возможно, данное понятие имеет наибольшее значение для политической сферы, поскольку помогает провести разграничительную линию между положением и поведением. Такое разграничение должно быть четким, если мы стремимся к адекватному пониманию характера политических и других форм руководства. Лидерство — это поведенческое (behavioural) понятие. Вот одна из причин того, почему французские слова «chef» и «dirigeant» не получили удовлетворительного перевода: они ассоциируются с занятием определенного положения в конкретной структуре. Лидер же — это тот, кто влияет на группу, независимо от того, является ли он (или она) формальным главой этой группы. Таким образом, лидеры есть не только в неформальных образованиях, но, с другой стороны, реальный лидер конституировавшейся организации может не занимать формальной позиции в группе. [...]

Связь между лидерством как способом поведения и лидерством как «вершинным» положением порождает два типа проблем. Во-первых, «реальное» лидерство должно быть отделено от чисто формального занятия должности, раз эти два понятия частично перекрывают друг друга, но не совпадают полностью. Некоторые ли-

деры вовсе не занимают позиций «на вершине», а некоторые из тех, кто занимает высшие должности, не являются лидерами. Например, в Великобритании королева не является политическим лидером, равно как и президент ФРГ. Британский монарх был политическим лидером в прошлом, но затем постепенно его полномочия в государственных делах были урезаны до такой степени, что не осталось простора для политического лидерства. В СССР Генеральный секретарь ЦК КПСС — это политический лидер не только в партии, но и в стране, в силу того факта, что, начиная со Сталина, он постепенно признавался как главное лицо, принимающее решения. Позиция главы государства была чисто символической, Сталин, Хрущев и первое время Брежнев не занимали этой должности. И лишь со времени превращения генеральных секретарей ЦК КПСС в главы государства, эта должность стала приобретать особую значимость.

Формальное положение должно быть отделено от «реальной» власти. [...]

Это означает, что нельзя игнорировать должность и сосредотачиваться исключительно на «реальном» лидерстве. Видимо, этот вывод будет справедлив для всех организаций, но особенно для политических институтов.

Власть и политическое лидерство

Раз лидерство есть поведенческое понятие, значит определение лидерства должно быть поведенческим. Но если согласиться с этим, то как определить, кто же является лидером? Легко выявить позиционного лидера, но определение поведенческого лидера отнюдь не столь легкое дело. На первый взгляд, лидерство представляется связанным с властью: лидер (в поведенческом смысле) есть человек, который способен изменять ход событий. Но, как хорошо известно, операционализация власти — трудноуловимый процесс. Точно также трудно уловить операционализацию поведенческого лидерства.

Более того, не все отправления власти являются инстанциями лидерства. Власть, получаемая «раз и навсегда», не есть лидерство. Точно так же не является лидерством взаимное или последовательное влияние членов какого-либо комитета. Лидерство предполагает продолжительное, а не просто случайное использование власти.

Это означает, что лидерство обладает тенденцией к осуществлению его в контексте хорошо организованных групп. Это критически важно в таких образованиях, как государство, хотя, разумеется, не менее важно и в других институтах и даже (но только до определенного предела) в подлинно неформальных структурах. Наконец, политическое лидерство есть особый тип власти в том смысле, что она осуществляется по широкому кругу вопросов и проблем. Если многие из нас имеют власть над группой, причем достаточно длительно, то в результате они тоже могут стать лидерами, но политические лидеры осуществляют свою власть над сферой, включающей в себя международные дела, оборону, экономическое и социальное благосостояние граждан, даже культуру и искусство. Конечно, диапазон и масштаб осуществления власти могут быть различны не только под влиянием окружающей обстановки, но и в силу личных соображений лидера.

Он может отказаться иметь дело со всеми вопросами жизни страны. Может быть, он (или она) чувствуют себя некомпетентными в той или иной области, либо не ощущают в них своей правоты. Но в принципе политическое лидерство есть широкое понятие, которое может быть всеохватывающим: решения, принимаемые лидером, могут затрагивать любую сторону жизни общества.

Итак, политическое лидерство, безусловно, шире, чем любая другая форма лидерства, и по этой причине оно представляет собой особый род власти. Конечно, и здесь могут быть видоизменения. Нельзя ожидать, что характер политического лидерства будет одинаковым у разных лидеров, в разных странах, в разные исторические периоды. Но, несмотря на различия, политическое лидерство (об этом можно сказать с почти полной уверенностью) есть одна из самых высоких и всеохватывающих форм власти. Власть — это главная составляющая часть лидерства, которая должна быть тщательно изучена, чтобы мы смогли определить тот предел, до которого власть выявляется в лидерстве. [...]

Лидерство и среда

При изучении последовательных стадий процесса лидерства мы приходим к выводу, что действия лидеров напрямую связаны с реальной ситуацией. Действительно, лидерство не может быть

оторвано от окружающей его среды. Такова одна из главных причин того, почему так трудно оценить лидерство и еще труднее его измерить. В самом деле, мы увидим, что среда фигурирует в каждой стадии анализа. Исследуя различие между поведенческим и позиционным лидерством, мы ссылались на окружающую среду. Именно она определяет как формальное положение лидера, так и действительную силу положения (а также и институтов) в конкретном контексте лидера.

В узком смысле слова, одно и то же положение не может быть в точности одинаковым во времени и пространстве. Скажем, полномочия президента США в 1990 и в 1890 г. в принципе одинаковы, но в них появляется и нечто иное; сила и значение президентства также меняются. Среда играет свою роль в определении «власти» лидера, поскольку относительная сила различных политических актеров постоянно меняется с течением времени, либо в разных странах в один и тот же период времени. [...]

***Необоснованная дихотомия между лидерами–«героями»
и «просто» должностными лицами***

Таков фон, который надо учесть, если мы хотим развивать изучение лидерства. Он подсказывает нам, что есть много «сортов» лидеров, и они должны быть классифицированы на основе множества переменных величин. Уже стало общепринятым разделять лидеров на две большие группы, с точки зрения их влияния на общество: 1) «реальные» лидеры, лидеры-«герои» (или лидеры-«злодеи»); 2) «должностные лица», «менеджеры», обычные люди, которые почти не оказывают влияния на ход событий.

Подобная дихотомия преобладает в литературе по проблемам лидерства. Со времени Плутарха повелось считать, что только «герои», «великие люди» (или «великие злодеи») определяют ход истории. При этом все соглашались, что очень мало можно сказать об огромном множестве лидеров, которые оставались анонимными или, в крайнем случае, удостоивались кратких биографий или оставили о себе память в виде автобиографий. [...]

Лидеры и кризис общества. Веберовская концепция харизматической власти и ее недостатки

Основной вклад М. Вебера в анализ лидерства связан с открытием и разработкой понятия «харизма». [...] Прежде всего, анализ Вебера имеет дело только с легитимным правлением, а не с какими-либо другими видами правления. Но даже в контексте легитимного правления или власти Вебер не рассматривает всю совокупность проблем, поставленных лидерством. Дж. Пэйдж перечисляет шесть отдельных компонентов, которые следует принимать во внимание при анализе политического лидерства: личность, роль, организация, задачи, ценности и институты. Типология Вебера адресуется в основном последним трем компонентам, хотя косвенно она охватывает и вопросы роли и организации, пусть в очень общем виде. [...]

Психологические характеристики общенациональных политических лидеров

[...] Традиционные биографии могут снабдить нас редким материалом, но они не помогут нам в создании «типов» личностей.

У биографий есть еще один недостаток: в целом они концентрируют свое внимание на исключительных лидерах, а не на обычных лидерах среднего уровня. Они пишутся в основном только о тех лидерах, которые, как считается, наложили на политику особый отпечаток.

[...] Призыв Лассуэлла изучать «психопатологию» руководителей привел к созданию целого ряда «психологических биографий», где много внимания уделено событиям, происшедшим в отдаленном прошлом и, прежде всего, в детстве. Отсылка к процессу формирования личности в юности или даже в детстве помогает объяснить, почему данный лидер поступил определенным образом; но она не может подсказать, почему конкретная черта личности этого лидера в значительной мере способствовала приходу его к власти и почему он, находясь у власти, оказывал то или иное влияние. [...]

Вырабатывались методы, необходимые для оценки того, в какой степени личные качества влияют на достижения лидеров. [...]

Личностные компоненты, которые играют роль в возникновении лидерства

[...] Главная проблема состоит не в акценте на чертах личности, а в том факте, что этих «черт» слишком много, чтобы сделать выбор. В «Учебнике по лидерству» на основе 160 статей Стогдилла, опубликованных с 1904 по конец 1960-х годов, классифицировано более 40 элементов, связанных с психологическими «чертами» лидеров. В свою очередь эти 40 элементов сгруппированы по 6 основным рубрикам: физические данные (возраст, но также и энергичность), социальное происхождение, интеллект, «личность» (включая такие аспекты, как приспособляемость, энтузиазм, уверенность в себе, способность к постановке целей) и социальные характеристики (куда включены такие свойства, как административные способности, популярность и такт).

В ряде исследований данные компоненты личности связываются с лидерством. Однако в них не дано ключа к пониманию того, какие из этих компонентов сильнее связаны с лидерством, не говоря уже о том, на какое место каждый из них должен быть поставлен относительно других. Указывается, что такие черты, как ум, самообладание, уверенность в себе, стремление к результату, общительность и энергичность, позитивно коррелируются с лидерством. С другой стороны, очень немногие работы показывают экстравертность, воспитанность, популярность, такт или внешность, как свойства, позитивно коррелируемые с лидерством. [...]

Учитывая эти различия в подходах, можно сказать, что лидерство, видимо, связано со многими, если не со всеми аспектами человеческой личности. Лидеры, вероятно, отбираются из самых энергичных и умных; из тех, кто хочет достичь наибольших результатов; кто четко ориентирован на достижение своих целей; из тех, кто способен общаться с другими; из тех, кто, как указывал Стогдилл, обладает «способностью структурировать системы социального взаимодействия во имя близкой цели». Бэсс утверждает, что данные свойства позволяют «отличать лидеров от последователей, эффективных лидеров от неэффективных, лидеров высшего эшелона от лидеров более низких эшелонов». [...]

Фиксированный срок пребывания в должности

Фиксированный срок выступает как альтернатива праву парламентского смещения, ибо лидеры, которым оно угрожает, сохраняют свою должность на неограниченное время, до тех пор, пока пользуются поддержкой парламента и правящей партии. Этой поддержки может лишит поражение на выборах, в противном случае некоторые лидеры (например, в Канаде, Швеции, Великобритании) остаются у власти гораздо дольше, чем президенты в США.

Если существует норма фиксированного срока (например, один или два срока пребывания в должности) и если каждый из этих сроков равен четырем, пяти или шести годам, то происходит явное сужение «кругозора» лидера. «Сужение» имеет психологические последствия. Лидер в этом случае не очень охотно вовлекается в проекты, которые сулят отдачу через много лет, особенно если таковые требуют немедленных жертв. Для лидеров с фиксированным сроком пребывания в должности важно еще одно обстоятельство, заставляющее предпочесть ближнюю перспективу: граждане, особенно политически активные, сознающие, что срок нахождения лидера у власти заканчивается в определенный момент, демонстрируют все меньшую готовность следовать его указаниям по мере приближения данного момента.

Было бы полезно выявить, каким образом фиксированный срок пребывания в должности влияет на престиж лидеров. [...]

Срок в пять-шесть лет может быть благотворным для большинства руководителей, чья энергия иссякает к концу указанного периода. Но данной системе недостает гибкости. Можно привести примеры с лидерами, которые эффективно работали и после десяти лет пребывания в должности; возможно, еще важнее пример, когда требуется продление срока пребывания у власти, особенно в периоды возрождения нации (Германия после 1949 г., Франция после 1958 г.). В таких случаях необходимо довольно редко встречающееся взаимное доверие лидера и общества; именно так произошло с Аденауэром и, в некоторой степени, с де Голлем. Однако такое случается не часто.

Фиксированность срока пребывания у власти не гарантирует, что лидер сохранит свой пост в течение установленного периода. Он может, скажем, оставаться на посту столько же времени,

сколько пребывает в должности премьер-министр. Если лидеру не удастся смягчить напряжение в обществе, он может быть свергнут в ходе переворота.

В целом, в современном мире лидерство уже не сопряжено с былым престижем, помпезностью. Это, видимо, обуславливает и определенный спад влияния лидеров. Кроме того, современное лидерство более скоротечно, чем в прошлом. Однако влияние эффекта скоротечности на роль лидеров остается неясным. [...]

Могут ли лидеры улучшить условия деятельности бюрократии?

Общепризнанно, что эффективность бюрократии не отмечена неким предельным уровнем, и лидеры в силах увеличить ее. Добиться этого пытались столетиями Римская империя, Франция и Пруссия — примеры государств с развивавшимися веками бюрократическими системами. Однако перемены происходят медленно, а потребность в них в настоящее время становится все насущнее.

Новые лидеры имеют в своем распоряжении два типа инструментов, с помощью которых можно повысить эффективность деятельности бюрократического аппарата. Один тип — персональный: лидеры могут использовать свой авторитет, своих последователей среди населения и внутри самой бюрократии для усиления лояльности и рвения со стороны государственных служащих. Такая стратегия приносит определенную пользу, особенно на начальном этапе. Видимо, это одно из преимуществ, которым лидер пользуется в период «благосклонности». Но это временная стратегия, должны произойти структурные изменения в администрации. Самое простое и самое очевидное из них состоит в осуществлении мер по повышению лояльности администраторов при одновременной угрозе применения санкций против тех, кто не подчиняется; декларируется борьба против коррупции и нелегальной деятельности противников нового правительства.

Такие меры скорее эффективны, чем эффектны, если им не сопутствует процесс систематической подготовки новых государственных служащих. Поэтому лидеры избегают вносить коррективы в компетенцию государственных чиновников, заставлять их делать то, на что они не способны или вести себя несвойственным

им образом. Коммунистическим лидерам, пожалуй, удалось до определенной степени изменить характерные черты деятельности бюрократии в странах, где они приходили к власти, но лишь ценой многолетнего и упорного давления, бесчисленных персональных перестановок и смены общественно-политической атмосферы. Лишь изменив государственную идеологию, коммунистическим лидерам удалось кое-что изменить в привычках государственных служащих. Но успех в конечном счете оказался неполным.

Самые эффективные преобразования — те, что направлены, помимо подбора и подготовки кадров, на систематическое изучение возможностей укрепления связи лидеров с правительством. Но следует признать, что такое «укрепление» возможно лишь до определенного уровня и в ограниченном объеме. [...]

Бюрократия — важный элемент в процессе реализации лидерами своих целей. На его пути стоит множество ограничений и препятствий, преодолеть которые не просто. Обусловлены они отнюдь не нежеланием бюрократии реализовывать цели лидеров. Бюрократия в любом случае не однородна. Неправомерно говорить и о присущей бюрократии неэффективности. Если таковая имеет место, то причина в неудовлетворительных условиях (включая отсутствие возможностей обучения). Лидеры должны понимать, что такой инструмент, как находящаяся в их распоряжении бюрократия, не поможет им добиться больше, чем определенное количество результатов в определенный период времени. Этот инструмент может быть усовершенствован, но постепенно. Влияние лидера зависит от структур бюрократии. Лидеры не безвластны в их использовании, но степень их власти часто переоценивается, чем наносится ущерб самим лидерам. [...]

Глава 6. Будущее исследований политического лидерства

Влияние лидеров, оценка их популярности и требований населения

Однако измерение даже одной важной личностной характеристики лидера и институциональных рамок, внутри которых он действует, мало что значит, если нет возможности измерить влияние этого лидера. И здесь тоже необходима одна важная оценка (хотя бы для некоторых стран) в двух аспектах: популярность

лидера среди населения и позиция граждан по различным вопросам. Следует сказать, что популярность не тождественна влиянию. Популярность — это составной индекс, вытекающий из политики и имиджа, из внешних и внутренних действий, из стиля, равно как из содержания. Но популярность не принимает во внимание цели, даже если они каким-то образом преломляются в ней. Более того, поскольку популярность может быть рассмотрена в связи с бытующими точками зрения или вопросами, можно попытаться выявить элементы связи между воспринятыми качествами лидеров и запросами общества. Когда лидеры популярны, можно оценить, в какой степени эти запросы связаны с популярностью; когда лидеры непопулярны, можно оценить дистанцию между восприятием качеств лидеров и требованиями, которые население выдвигает перед ними.

Правда, для подобного анализа существуют географические ограничения. Во-первых, только в тех странах, где проводятся опросы общественного мнения и публикуются их результаты, можно точно оценить популярность лидера и общественные требования.

Но дело не только в этом. Различны качество, а значит, и достоверность получаемых данных, хотя они заметно улучшились в последние десятилетия. В целом, стало возможным точно измерить уровни популярности и типы социальных требований, и следовательно, вычертить графики успеха или краха многих лидеров.

Однако можно идти дальше, начиная с получения информации о целях и программах лидеров, с которыми они приходят к власти. Необходимо также прослеживать, как эти цели и программы меняются с течением времени; лидеры не всегда склонны заявлять о том, что им приходится делать резкий поворот, тем более, когда это происходит под давлением обстоятельств, наперекор их идеологическим пристрастиям и первоначальным декларациям. Но тщательный анализ позволит выявить изменение, даже если точный момент поворота не всегда ясен самому лидеру. [...]

Заключение

В течение нескольких последних десятилетий взгляды на политическое лидерство начали меняться. Это произошло потому, что изменилась сама роль лидерства в результате более пристального

внимания к социальному и экономическому развитию в современном мире; к тому же на лидерство стали смотреть более позитивно, более конструктивно, чем в прошлом. Взгляды на лидерство — хотя и медленно — меняются также благодаря тщательному исследованию воздействия лидеров, в результате чего традиционная дихотомия «героев» и «ординарных личностей» стала менее реальной, как и дихотомия уверовавших в теорию «великих людей» и тех, кто утверждает, что «лидеры не значат ничего».

[...] Появление всеобщего требования социальных и экономических перемен поставило национальных руководителей перед такими трудностями, которых никогда не было у их предшественников. Современным политическим лидерам не приходится выбирать, осуществлять политику постоянного развития своих стран или нет; они должны проводить только такую политику, иначе им не удержаться на посту.

[...] Платон призывал к воспитанию тех, кто имеет призвание к лидерству, это воспитание должно быть особым. Оно не ограничивается простой селекцией. Отбор лидеров основывается на признании необходимости определенных качеств — интеллекта, энергии, решительности, умении работать с подчиненными и общаться с населением и, видимо, многих других. Следовательно, крайне важны более глубокие знания этих качеств, но не вообще, а применительно к конкретным ситуациям. То, что требуется от «спасителя», не обязательно иметь «новатору» или «реформатору». Мы нуждаемся в понимании личностных качеств (синдром «черт»), которые наиболее соответствуют требованиям данного лидерства. Институциональные механизмы поддерживают, а в ряде случаев направляют активность лидера, но ее источник — сам лидер. Именно через углубленное познание характерных черт этой активности можно приблизиться к «идеальному типу» позитивного политического лидера, который нужен современному обществу. [...]

Блондель Ж. Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу. М.: Российская академия управления, 1992. С. 6–134.

Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?»

Для современной политико-административной теории весьма тривиальным фактом является то, что формирование государственной политики предполагает взаимодействие органов власти с различными гражданскими и даже международными институтами. [...] Ограничение административной средой возможностей политического менеджмента (т. е. создание препятствий для политически целесообразных действий) свидетельствует о наличии в системе государственного управления структурных конфликтов, умножающих риски блокировки (непринятия) необходимых обществу решений и постоянно грозящих иррелевантными действиями государственных институтов.

В эпицентре этого структурного конфликта оказывается фигура (общефедерального) политического лидера, занимающего высшие позиции в обоих сегментах государственного управления и вынужденного ориентироваться на противоположные способы реализации своего служебного функционала. [...]

Сообразно такому подходу, можно констатировать, что ориентация лидера на формирование коллективных действий неразрывно связывает содержание государственных целей с его желаниями, а обязанности (личные, корпоративные и статусные) превращает в официальные обязательства. При этом характер использования им имеющихся возможностей будет неизбежно показывать его умение формировать (использовать) организационные (межорганизационные и общественные) коммуникации, а применение разнообразных ресурсов — отражать уровень его фактических способностей.

И хотя властно-управленческие позиции лидера только частично определяются его организационным местоположением, статусные требования обязывают его (даже при продвижении политически целесообразных проектов, предполагающих использование политического инструментария для поддержания баланса сил) сохранять приоритет легальной нормативистики. Государственные органы могут при этом демонстрировать как зависимость, так

и независимость от центров политического влияния. И хотя институты не всегда оказывают прямое влияние на государственные решения, они никогда не занимают нейтральных позиций, сохраняя способность предлагать собственные решения и цели.

Иначе говоря, лидеру необходимо постоянно сочетать взаимно противоположные формы диагностики и обмена информацией, комбинировать механизмы координации и урегулирования конфликтов. К тому же ему надо учитывать вертикальные и горизонтальные, отраслевые и территориальные, организационные и коммуникативные особенности объектов регулирования (требующие всякий раз особой конфигурации политических и административных инструментов). В рамках этих задач лидер должен не просто устанавливать соответствующие отношения с бюрократией, но и обеспечивать поддержку ключевых политических проектов. [...]

Итак, институциональная политика, опирающаяся на нормативно-правовые источники и связывающие обязательства государства, обусловленные заранее заданными «социально предвзятыми» оценками, будет систематически отличаться от стратегий, обусловленных позициями ключевых игроков, предлагающих государству договорной характер стратегий и целей. При этом разрыв институциональной и договорной стратегий государства превращает лидера в заложника противоборства элитарных сетей, поддерживающих эти различные ориентиры власти.

Иначе говоря, структурный конфликт административных и политических элит и форматов госрегулирования (конкуренция между которыми может спровоцировать антагонистические конфликты в системе управления) можно оценивать как постоянный источник неопределенности принятия государственных решений, в свою очередь порождающий амбивалентный характер лидерского функционала. Лидер вынужден постоянно разрешать конфликты между стратегиями достижения политической целесообразности и рационального хозяйствования, что сопряжено с рисками неэффективной реализации его мандата как гражданского антрепренера. Так что, пытаясь соединить функции и качества высокопоставленного чиновника и политика, координирующего коммуникации власти и общества, инициатора стратегий и управленца, чувствительного к внешним вызовам, он постоянно попадает в ситуацию

высокой неопределенности, чреватой как сбоями при реализации своих полномочий, так и утратой своего служебного статуса.

В то же время в своем персональном качестве лидер не в состоянии ни полностью подчинить себе бюрократию, «вклинивающуюся» в принятие решений и накладывающую на них «печать» административных стандартов, ни преодолеть структурные противоречия политического и административного пространств государственного управления. Ведь в качестве политической фигуры он в первую очередь должен ориентироваться на разделяемые обществом ценности (справедливости, порядка, равенства, законности и т. д.), при этом ему как администратору неизбежно приходится руководствоваться принципами рациональности, экономичности и проч., которые нередко нарушают требования справедливости и равенства. В силу этого и он сам, и общество, и государство попадают в зону многочисленных рисков, обусловленных нерелевантным решением этих структурных конфликтов, способных выводить из-под его контроля центры принятия решений и открывать дорогу нелегитимным силам и интересам.

Ситуация такого рода неизбежно побуждает лидера к созданию особой структуры (подсистемы в пространстве власти), предназначенной адаптировать (приспосабливать его деятельность к политико-административному контексту) и повышать эффективность его полномочий (увеличивать шансы полноценной реализации его управленческого потенциала). От такой структуры требуется в нужных для лидера пропорциях сочетать политические и административные инструменты госрегулирования, налаживая должные связи с конкурирующими институтами и сетями и способствуя расширению потенциала властного доминирования лидера. К тому же такая структура была бы эффективным подспорьем для налаживания деловых коммуникаций лидера с различными элитарными коалициями.

Благодаря сетевым принципам формирования, такая подсистема имеет все шансы превратиться в высокоадаптивную структуру матричного типа, способную учитывать как значения изменяющихся во времени переменных (касающихся решения конкретных государственных задач), так и рефлексивные, психологические качества своих контрагентов. Обретая устойчивость

и институциональную закреплённость в сфере власти, такая подсистема не только позволила бы лидеру видеть границы своего участия в управлении нелинейными процессами, но и защититься от неформального давления конкурентов, увеличить свой реальный вес в сфере неформальных внутриэлитных коммуникаций. [...]

Лидерская подсистема как структурный ответ политики на давление административной среды

Представления о роли группового окружения лидера в науке признаны давно и прочно со времен описания «двора» и «свиты его величества». Множество методологически важных идей, касающихся понимания роли этой особой институции власти, было высказано во второй половине XX в. Именно тогда были сформулированы идеи о неизбежности «совместной деятельности» лидера с группой (М. Смит), о необходимости определения лидером «групповой структуры» и управления им «деятельностью группы» (Р. Крачфилд, Р. Стогдилл и Дж. Хемфилл), о наличии у лидера — как интегратора группы последователей или «семейств» — функции в определении их совместных действий (Е. Богарадус, С. Шартл, Л. Картер) и т. д. В русле такого подхода ученые рассматривали лидерство в рамках парадигмы «коллективного организационного действия» (К. Ходжкинстон), интерпретируя функции лидера через решение «серии задач, которые надлежит выполнить группе» (С. Джибаб) и где каждый из участников группы играет свою специфическую роль (Т. Гордон) и т. д.

В развитии этих подходов В. Малиновски выделял в элитарной структуре «связанную группу», объединяющую наиболее влиятельных (не только официальных) политиков, вырабатывающих под руководством лидера принципиальные государственные решения. Американский политолог Б. Б. де Мескита пишет о «селекторате» (иерархической верхушке в системе управления, состоящей из ближайших «сателлитов» лидера), лояльность которых поддерживается через распределение ренты, привилегии в ведении бизнеса, и которых лидер ценит за способность приносить голоса на выборах или применять эффективные методы управления. В рамках сетевого подхода персонально-групповые аспекты политического лидерства описываются через концепт «вершины сети»,

действующей внутри властвующих коалиций. [...] Микрогрупповые контакты лидера в государственном управлении рассматриваются скорее как дополнение к его организационному статусу и как важные, но не обладающие институциональной устойчивостью связи. [...]

В силу ряда причин, таких как дефицит информации о неформальных связях лидера, наличие вопросов, решаемых в государстве в конфиденциальном порядке и пр., исключающих однозначные выводы о латентных сетях правящей элиты, можно лишь гипотетически наметить те подтверждаемые повседневной практикой образования, которые входят в лидерскую подсистему. Представляется, что в содержательном плане к таким компонентам можно отнести: ближнее, дальнее, административное и специфическое окружение лидера, а также его ближний круг (доверенных лиц).

В «ближнее окружение» лидера, как правило, входят: помощники; советники; специалисты, занятые организацией специализированного документооборота; привилегированные эксперты, а также допущенные к принятию решений представители наиболее ресурсно оснащенных групп общества (чье присутствие отражает невозможность игнорирования позиций влиятельных группировок правящего класса, связанных с ключевыми направлениями государственной деятельности). Все эти фигуры призваны создавать благоприятную рабочую атмосферу для лидера при принятии стратегических и тактических решений, организовывать внутренний дискурс для уточнения его указаний и предложений, координировать позиции ключевых политических игроков по принимаемым лидером решениям, транслировать его указания и распоряжения на все этажи государственного управления и власти, осуществлять контроль за их выполнением, умножать волю лидера за счет своих персональных усилий.

В целом такое образование служит задачам концентрации воли лидера и ее распространения на все (необходимые для решения конкретных задач) государственные и негосударственные структуры и институты власти и управления.

Используя деловые связи и компетенции «ближнего окружения», лидер получает возможность оказывать непрерывное политическое давление на все управленческие структуры, сохраняя

прямой доступ своих представителей к исполнителям поставленных целей. Как правило, лица из этого окружения лидера контролируют допуск деловых партнеров к «его телу», из этого же кадрового бассейна лидер выбирает конкретных лиц для выполнения конфиденциальных заданий (например, для непубличных переговоров с зарубежными политиками).

Благодаря политическому весу принимаемых здесь решений, данное окружение представляет собой некий резервуар служебной информации, «спрятанной» от общественности и даже от других уровней власти. Здесь же (учитывая, что принимаемые решения не могут удовлетворить интересы всех политических игроков) конструируется и требуемый для решения ключевых проблем баланс политических сил, тот эквilibrium, который способен снизить издержки внутриэлитной конкуренции и сохранить стабильность правящей группировки. Командное производство решений означает ключевую роль лидера в оценке вклада и значения каждого из членов его окружения. В рамках данного окружения могут поддерживаться отношения разного типа: формальные, неформальные, конкурентные (свидетельствующие о противоборстве внутренних микрообществ между собой под контролем лидера) или соревновательные (означающие наличие борьбы за влияние на лидера). Как показывает опыт, внутренние, даже сугубо межличностные распри влиятельных фигур способны спровоцировать достаточно масштабные последствия для различных сфер общественной жизни.

В «дальнее окружение» входят ответственные исполнители, задача которых состоит в неукоснительном воплощении принципов правящего режима, указаний лидера на контролируемых ими (ведомственных, отраслевых, территориальных) площадках. По сути, это те «политические маячки», которые сигнализируют всем связанным с ними участникам деловых коммуникаций о принципах и содержании политического курса главы государства. Это те люди, которые призваны развернуть государственный корабль в заданном лидером политическом направлении, минимизировать ограничения для последовательной реализации этой политики, устранить возможные задержки, искажения или блокировку соответствующих решений, а также постараться придать контролируемым ими институтам необходимую гибкость и результативность.

Фигуры из дальнего окружения призваны обеспечить оперативное сотрудничество официальных и неофициальных структур в формате повседневного управления. Формируя вторичные нормы имплементации решений лидера, эти лица придают им легитимность (но, если надо, обходят формальные правила и нормы), образуя, таким образом, особую систему согласованных действий и специфическую логику продвижения целей лидера (но при этом оставляя на периферии его внимания различные мелкие вопросы). Таким образом, учреждаемая лидером политика обретает форму реальных управленческих практик, осуществляемых на основных аренах государства.

За счет активности дальнего окружения сближаются (внутри) институциональные и внеинституциональные практики и ценности, объединяющие сторонников курса лидера. Этот круг формирует структуру неформальных устойчивых отношений, которые «связывают государственные органы с действующими в обществе экономическими и политическими (например, партийными) лидерами». Соответственно происходит и взаимная социализация чиновников, политиков, бизнесменов и даже вовлеченных в этот процесс международных фигур. Тем самым дальнее окружение создает фактическую политико-управленческую интеграцию государственных органов и гражданских структур. [...]

Каждый тип лидерского окружения может «делегировать» своих представителей и в близкий круг, т. е. в ту область доверительных коммуникаций лидера, которая возникает на пересечении принятия им государственных решений и его личного пространства. Чаще всего именно через этот канал осуществляется трансфер его настроений и оценок из зоны личной жизни в сферу деловых коммуникаций (что нередко является дополнительным фактором «таинственности» принимаемых лидером решений).

Совокупность «окружений» лидера в каждую эпоху формирует некую политико-административную целостность, которая одновременно выстраивает и отношения этой узкой прослойки элиты с другими частями правящего класса, и с обществом, и с официальными органами управления. Иными словами, лидерская субсистема консолидирует правящую элиту в ее вертикальном и горизонтальном измерениях. Интегрирует настолько, насколько это

необходимо для достижения должного уровня легитимации режима правления и независимости от элитных групп, не вошедших в доминирующую группу. К примеру, в 1990-е годы в России такой субсистемой была «семья» Б. Ельцина, под которой подразумевается элитарная группировка, состоящая из полутора-двух тысяч политиков, чиновников, бизнесменов и доверенных лиц, контролирующих разработку государственных стратегий и основные потоки распределения общественных ресурсов. [...]

Всевозрастающая роль лидерской субсистемы показывает нарастание сложности государственного управления, сочетающего институциональные и сетевые структуры и демонстрирующего ростки той организационной формы власти, которая отражает динамику развития информационного, сложно организованного общества. В любом случае можно говорить, что предлагаемая нестрогая аналитическая конструкция, будучи насыщена эмпирическим материалом, дает возможность более глубокого проникновения в тайны государственной политики, в микрополитические механизмы формирования правительственных стратегий.

Соловьев А. И. Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 60–81.

Вопросы

1. Согласны ли вы с утверждением Н. Макиавелли, что Государь должен следить за тем, чтобы не совершить ничего, что могло бы вызвать ненависть или презрение подданных. Если в этом он преуспее, то свое дело он сделал, и прочие его пороки не представляют для него никакой опасности? С вашей точки зрения, какими качествами должен обладать политический лидер, чтобы люди ему максимально доверяли?

2. Какие основания для классификаций политического лидерства вам известны?

3. Какими способами, средствами создается имидж современного политического лидера, и что мешает или помогает сформировать образ достойного политического деятеля?

4. Какие из приведенных ниже положений относятся к функциям:

- 1) политической элиты;
- 2) политического лидера?

а) определение политической программы действий путем генерирования новых идей, отражающих интересы общества, отдельных классов и слоев;

б) согласование и объединение различных групп интересов на основе общей идеи, общих ценностей и идеалов;

в) социальный арбитраж и патронаж;

г) преобразование социальных чувств, эмоций и ожиданий в политические требования;

д) согласование потребностей, их иерархизация и выработка общегрупповых целей;

е) достижение целостности и гармонии социальных интересов через выработку политического курса, учитывающего тенденции мирового развития и потребности различных групп общества.

5. Соотнесите между собой указанные теории лидерства с их сущностными характеристиками:

а) теория черт;	1) сложившиеся конкретные обстоятельства, место и время определяют отбор политического лидера и его поведение;
б) теория конститuentов (определяющей роли последователей);	2) обладание руководящими позициями позволяет человеку подавлять различные комплексы неполноценности;
в) ситуационная теория;	3) лидерство — это выдающиеся качества человека;
г) психологическая теория	4) лидерство — это особого рода отношения («избиратели — последователи — активисты — лидер»)

Заключение

Представленные в учебном пособии тексты свидетельствуют о наличии в истории политической мысли широкого спектра суждений и оценок, разнообразия социально-философских, идейно-политических и идеологических позиций, методологических принципов, методов и приемов исследования.

Политика не существует без людей, воспроизводящих все ее элементы в своем сознании и в своих действиях. Институты, нормы и правила политического взаимодействия существуют тогда, когда есть политические акторы и граждане, знающие об их содержании, смысле и значении, следующие в своих поступках соответствующим нормативным требованиям, с целью реализации своих интересов. Институциональные отношения, групповые взаимосвязи в политике реальны потому, что люди становятся активными участниками их воспроизводства. Политические ценности, мифы и идеологии превращаются во внешнюю побудительную силу для многих людей, если они о них знают, верят в их истинность и значимость.

Для того чтобы использовать огромный потенциал мира политики во благо общества и человека, необходимо анализировать, изучать, стремиться видеть за хаотическим нагромождением политических событий, явлений, действий определенную логику, обусловленную интересами и потребностями участников политической жизни. В современном глобальном и многополярном мире разбираться в сфере политики необходимо, чтобы уметь прогнозировать и предвидеть возможные последствия решений, принимаемых политическими акторами, и быть способными действовать в интересах социума, гражданского общества и человека.

Содержание

Введение	3
Политические системы и институты	4
Социальные субъекты политической власти	33
Политические партии и партийные системы	53
Политическое лидерство	76
Заключение	100

Учебное издание

Коноплева Лариса Александровна,
Трофимов Андрей Владимирович

ПОЛИТОЛОГИЯ

Учебное пособие
Часть II

Корректор
В. К. Матвеев

Компьютерная верстка
А. А. Гребеницковой

Издательство Уральского государственного экономического университета
620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62 / 45

Поз. 44. Подписано в печать 24.09.2019.
Формат бумаги 60 × 84 / 16.
Уч.-изд. л. 5,0. Усл. печ. л. 6,0. Печ. л. 6,5.
Тираж 108 экз. Заказ 568.

Отпечатано с готового оригинал-макета
в подразделении оперативной полиграфии УрГЭУ