



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Концепции и проблемы
государственной политики
и управления



Допущено Учебно-методическим объединением по направлениям педагогического образования в качестве учебника для студентов педагогических высших учебных заведений, обучающихся по направлению 540400 (050400) Социально-экономическое образование (профиль «Политология»)

Авторский коллектив:

Докт. филос. наук, проф. *Л.В. Сморгун* — руководитель авторского коллектива; докт. филос. наук, проф. *А.П. Альгин*; докт. полит. наук, проф. *И.Н. Барыгин*; докт. полит. наук, проф. *С.М. Елисеев*; докт. полит. наук, проф. *С.А. Ланцов*; докт. полит. наук, проф. *В.П. Милецкий*; докт. филос. наук, проф. *Д.З. Мутагиров*; докт. полит. наук, проф. *А.И. Стребков*; докт. биол. наук, канд. полит. наук *А.Ю. Сунгуров*; канд. филос. наук, доц. *А.К. Бондарев*; канд. Эконом. наук, доц. *Ю.Н. Гузов*; канд. филос. наук *Н.В. Кокшаров*; канд. соц. наук, доц. *А.В. Курочкин*; канд. филос. наук, доц. *В.М. Меркулов*; канд. полит. наук, доц. *Л.Н. Харченко*; канд. филос. наук, доц. *П. М. Шишко*; *М.Б. Горный*.

Г 72 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В.Сморгунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. — 384 с.

Часть I посвящена систематическому освещению современного состояния науки государственного управления и политики (public administration and policy). Особое внимание уделяется политологическому анализу государственного управления и государственной политики, исследованию политической среды государственного управления. Анализируются современные теории и концепции: государственный менеджмент, теория политических сетей, синергетический и новый институциональный подходы к государственному управлению, «governance». Раскрываются особенности общественного сектора как сферы государственного управления, процессы формирования и содержание государственной политики; выделяются экономическая, социальная, национальная, экологическая и международная политика. Дается анализ бюрократии и современных проблем государственной службы.

Предназначена специалистам в области политики и государственного управления; рекомендуется в качестве учебного пособия по специальностям и направлениям «политология» и «государственное и муниципальное управление».

© Коллектив авторов, 2006.
© Л.В. Сморгун, 2006.
© «Российская политическая энциклопедия, 2006.

ISBN 5 - 8243 - 0597 - 8

ВВЕДЕНИЕ

Административная реформа в России показала, что изменение в системе государственного управления затрагивает целый спектр политических проблем. А это значит, что управление неотрывно связано с политикой, что невозможно реформировать одну часть государственной системы, не обращая внимания на другие ее составляющие. В связи с этим возрастает роль политической науки в исследовании государственного управления.

При той роли, которую играет государство и государственное управление в России, вызывает удивление ограниченное развитие теории государственного управления и политики в отечественной науке. Конечно, опубликован ряд заслуживающих внимания работ¹, тем не менее, как представляется, данная отрасль знания еще не может характеризоваться как полностью ставшей и самодостаточной. Во-первых, государственное управление разорвано между различными дисциплинами — юридической наукой, социологией, экономикой, историей, политологией. Ее общее основание часто пытаются обнаружить в таких общенаучных теориях, как кибернетика, теория систем и системный анализ, синергетика, организационная теория. При том огромном влиянии данных теорий на государственное управление они, как представляется, могут выполнить лишь часть работы по самоидентификации этой дисциплины. Государственное управление, конечно, характеризуется многими свойствами управления вообще, однако слово «государственный» имеет особое значение. И выявить все свойства государственного управления невозможно путем прикладывания к понятию «управление» смысл — «государственное». Можно даже обострить постановку вопроса, если сказать, что государственное управление обладает родовыми признаками по отношению ко всякому другому управлению людей

¹ Атаманчук Г.В. Государственное управление. М.: Экономика, 2000; Он же. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2004; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 2001; Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. М.: ТК Велби, Проспект, 2004; Государственное управление. Основы теории и практики / Под ред. В. Козбаненко. В 2-х т. М.: Статут, 2002; Государственное управление. Словарь-справочник / Под ред. Л.Т. Волчковой и др. СПб.: Петрополис, 2001; Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М.: КДУ, 2004; Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб.: Питер, 2004; Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект-Пресс, 2004.

ми. Во-вторых, государственное управление в России до сих пор является довольно «закрытым» объектом для исследования. Это не означает, что вообще отсутствуют возможности для его изучения. «Закрытость» сама является существенной характеристикой, которую следует изучать. В этом отношении наука государственного управления выполняет значимую функцию формирования самой системы государственного управления. Смысл здесь в том, что, чем больше будет работ о государственном управлении, тем более оно будет меняться в сторону открытости не только перед наукой, но и обществом.

Особо следует сказать о недостаточном внимании к этой проблематике в российской политической науке. Стоило многих трудов доказать, что тематика государственного управления и политики должна быть необходимой составляющей государственного образовательного стандарта по подготовке специалистов-политологов, что она должна быть выделена в качестве самостоятельной магистерской программы по направлению — «политология». До сих пор среди научных специальностей по политической науке государственная политика и управление не присутствует, ей мало уделяется внимания в научных политологических журналах; по пальцам можно пересчитать опубликованные политологические работы по данной тематике. Между тем в мировой политической науке государственное управление и политика считается одной из самостоятельных суботраслей со своей специализацией, особенностями методологии, журналами. Конечно, государственное управление и политика как научная дисциплина не ограничивается политической наукой. Ее институционализация в качестве самостоятельной научной профессии отмечается во многих странах. Но везде политологическая составляющая этой дисциплины является одной из ведущих.

Книга задумывалась и исполнялась как учебник. Она написана на основе требований государственного стандарта подготовки специалиста по политологии к чтению курса «Государственная политика и управление», включенного в федеральный компонент стандарта по разделу «дисциплины специализации» (ДС.Ф.62). Данный учебник может выполнять организующую функцию и при осуществлении магистерской программы по политологии «Государственная политика и управление» (направление 52.09.05).

Данная работа пытается привлечь внимание читателя к государственному управлению и политике (public administration and policy) как научной дисциплине с акцентом на ее политологической составляющей. Книга написана коллективом авторов — преимущественно специалистами в области политологии, но не только. Среди них есть и экономисты, историки, социологи, философы. Отчасти сознательно, отчасти в силу дисциплинарных границ среди авторов отсутствуют юристы. Дело в том, что в России государственное управление было «захвачено» юридической наукой; это заметно и по массиву юридической литературы по данной проблематике, и по направленности подготовки специалистов по государственному и муниципальному управлению, и по приоритетности юридического

образования для государственной службы. Какую-то коррекцию вносит экономическая наука и экономическое образование, но преобладающим все же является право и правовые дисциплины. Признавая значимость юридического аспекта государственного управления, авторский коллектив хотел бы подчеркнуть и значимость междисциплинарного подхода с акцентом на месте в нем политологической проблематики. То, что работа написана коллективом авторов и в ней отсутствует единый методологический подход (типа неинституциональный, менеджерский, сетевой, структурно-функциональный и т.д.) не делает ее простым сборником статей. Анализируя основную проблематику дисциплины государственного управления и политики, книга затрагивает проблемы публичного, или общественного управления, поскольку не только собственно государственные органы, но и местное самоуправление, отчасти общественные структуры, типа профессиональных, территориальных и иных сообществ, также осуществляют управление общественными делами. В этом смысле термин «публичное управление и политика» был бы здесь более уместен, но мы руководствовались названием учебной дисциплины, для преподавания и изучения которой в том числе предназначена эта книга. Следует заметить, что в России термин «public administration and policy» часто переводится как «общественное управление и политика» или «социальное управление и политика». Оба перевода, на наш взгляд, не являются удачными. «Общественное управление» имеет тот недостаток, что требует пояснения, в каком смысле следует понимать слово «общественный» — в широком смысле, включающем и «государственное управление», или в узком смысле, говорящем только об общественности. Термин «социальное управление» ориентирует, скорее, на рассмотрение процессов управления в социальной сфере, тогда как публичное (государственное и общественное) управление и политика в других сферах — экономической, экологической, культурной и др. — остается не схваченным. Конечно, термин «социальный» можно использовать и в значении «общественный», но тогда возникают свойственные ему сложности. Может быть, в дальнейшем термин «публичное управление и политика» будет принят в качестве основного, но сегодня мы вынуждены использовать понятие «государственное управление и политика».

Структура книги довольно прозрачна, и последовательность представленного материала очевидна.

Первый раздел работы посвящен проблеме *соотношения политики и управления*. В истории политической и управленческой науки дилемма «политика / управление» описывалась неоднократно, но эта проблема так и не получила своего определенного решения. В данном разделе учебника содержится материал о соотношении общества, политики и государственного управления, политической власти и управления. Большое внимание уделяется политическим режимам и особенностям выработки и реализации государственной политики и управления; описывается состояние *государственного управления и политики как научной дисциплины*; выявляются основ-

ные направления государственной политики, ее принципы и методы. Читатель найдет здесь информацию о том, как данная отрасль знания формировалась, в чем ее особенность, каковы различия в ее развитии по странам.

Второй раздел посвящен **основным направлениям в развитии теории государственного управления**. В книге представлены традиционные (теории бюрократии и организации) и **новейшие тенденции в развитии этой отрасли науки** — концепция нового государственного менеджмента, синергетический подход к государственному управлению, новая институциональная методология изучения сферы публичного управления, сетевая концепция государственного управления и политики, концепция руководства (governance). Все эти теории не являются лишь описанием сложившейся практики, а часто служат теоретическим основанием проведения административных изменений, что особенно наглядно продемонстрировала теория нового государственного менеджмента в 80—90-е годы прошлого столетия.

Третий раздел обращает внимание читателя на **особенности государственного управления в условиях рынка, неопределенности и риска**, а также на взаимосвязи между теорией общественного сектора и государственным управлением. В нем анализируются **основные проблемы управления общественным сектором в аспекте дилеммы рыночного и государственного регулирования**. Тесно связанной с этой проблематикой является содержание глав, в которых анализируется государственное управление в условиях неустойчивого развития; **эффективность государственного управления**, которая составляет центр сегодняшней дискуссии об оценке действенности государства; **государственное управление и конфликты**.

В учебнике представлен методический материал в виде перечисления основных понятий и формулировки вопросов для повторения, задания и литература. Следует тем не менее подчеркнуть, что данная книга — не только учебник в традиционном смысле слова, где авторская позиция или не выражена, или скрыта за устоявшимся набором тем и категорий. Это — не столько адаптированный к уровню обучающегося материал, сколько комплексное описание состояния дел в современной теории государственного управления и политики. В этом авторы следовали той традиции, которая сложилась в других странах, где учебный процесс осуществляется не столько по учебникам, сколько по индивидуальным и коллективным монографическим работам.

Данная работа представляет собой комплексное описание состояния дел в современной теории государственного управления и политики. Развитие теории сопровождается изменениями в практике публичного управления, что особенно наглядно представлено в 80—90-е годы. Авторский коллектив представил эти две тенденции (наука и практика) в сжатом виде, продемонстрировав динамику того, что иногда называют политической политикой. Это издание — первая часть учебника. Вторая часть выйдет позднее. Книга получилась объемной и широкой по охвату тем, она дает полное представ-

ление о современном состоянии дел в этой отрасли знания и политики. Над ней работали в основном специалисты петербургских вузов: Санкт-Петербургского государственного университета, Северо-Западной академии государственной службы, Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, Балтийского государственного технического университета и Санкт-Петербургского государственного горного университета.

Авторами глав и параграфов являются — А.В. Сморгун (введение, гл. 4, 6.1, гл. 11, 13, 14); А.П. Альгин (гл. 15, 18, 20); И.Н. Барыгин (6.3); С.М. Елисеев (гл. 1, 3, 6.2); С.А. Ланцов (7.5); В.П. Милецкий (гл. 5); Д.З. Мутагиров (гл. 8); А.И. Стребков (7.2, гл. 18); А.Ю. Сунгуров (6.4, гл. 9); А.К. Бондарев (гл. 16); Ю.Н. Гузов (7.1); Н.В. Кокшаров (7.3); А.В. Курочкин (гл. 12, 17); В.М. Меркулов (гл. 2); П.М. Шишко (гл. 10); М.Б. Горный (гл. 19).

Часть материала, помещенного в учебник, была опубликована издательством Санкт-Петербургского университета в виде учебного пособия (тираж 200 экз.). Первичную апробацию это пособие прошло при чтении курсов в Санкт-Петербургском государственном университете, Российском государственном педагогическом университете им. А.И. Герцена и Северо-Западной академии государственной службы, и оно получило высокую оценку студентов, обучающихся по специальности и направлению «политология» и «государственное и муниципальное управление». Большую работу по подготовке рукописи учебника выполнила Анна Михайловна Васина, за что авторский коллектив выражает ей искреннюю благодарность.

Данный учебник может использоваться для обучения также по специальностям и направлениям государственного и муниципального управления, социологии, менеджмента, правоведения, международных отношений, связей с общественностью.

ОБЩЕСТВО, ПОЛИТИКА, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

1.1. Методологические проблемы теории государственного управления и политики

Методология — это определяющее начало процесса познания, система общетеоретических требований, которые реализуются в комплексе конкретных требований и приемов научного познания и объяснения объектов социальной действительности. Методологию можно определить как принципы организации исследований, «нормы», при помощи которых выбираются и оформляются процедуры познания.

В современной политической науке существуют различные методологические концепции анализа политической действительности, каждая из которых создает собственную логику познания, выстраивает собственный понятийный аппарат, устанавливает нормативные связи и отношения между основными понятиями.

Государственное управление и политика как отрасль политической науки имеет свою логику, органически связанную с историей развития мировой философской, политическо-социологической и правовой мысли. Знание основных философских направлений, методов изучения политики, содержание основных социологических и правовых теорий необходимо сегодня специалисту в области государственного управления для формирования как собственного методологического мышления, так и понимания корпоративной и общенациональной культуры управления, без усвоения которых трудно претендовать на занятие стратегических позиций в современной системе государственного управления. Именно дефицит современного методологического мышления сегодня во многом способствует созданию неэффективных схем государственного управления, основанных на устаревших логиках мышления и деятельности.

В качестве основных общенаучных методологий современной теории государственной политики и управления выступают деятельностный, системный, структурно-функциональный, кибернетический, ситуационный, конфликтологический подходы.

Деятельностный подход подчеркивает социальную природу общества, политики, государства, права. Общество, политика и государственное управление созданы активной деятельностью субъектов, рефлексивной по своей природе. Но содержание и результаты этой деятельности различны по своей природе.

Общество есть результат универсальной социальной деятельности. «Не сотворенное никем в отдельности, — подчеркивает англий-

ский социолог Э. Гидденс, — общество производится и воспроизводится чуть ли не с нуля участниками социального события. Производство общества — суть умелое конструирование, обеспечиваемое и реализуемое человеком. Оно возможно лишь потому, что каждый член общества является практикующим социальным теоретиком: осуществляя всякого рода взаимодействия, он обычно обращается к своим знаниям и теориям; и именно использование этих практических ресурсов есть условие осуществления взаимодействия вообще» [Гидденс, 14—15].

Политика есть результат и особый вид социальной деятельности, которая по словам немецкого социолога М. Вебера, с одной стороны, представляет собой специальное предприятие, аппарат легитимного господства (*Herrschaftsbetrieb*), а с другой, специфическую профессиональную деятельность (*Politik als Beruf*), пронизывающую все общественную жизнь. Все общество и люди делятся в зависимости от своего места в этом общесоциальном «предприятии» на: 1) «политиков по случаю» (например, рядовые избиратели); 2) «политиков по совместительству» (партийные активисты, для которых политика еще не составляет главной области деятельности) и 3) «профессиональных политиков» (государственных деятелей и чиновников, освобожденных партийных функционеров и т. д.). Таким образом, по М. Веберу, политика как сфера общественной жизни формируется лишь с возникновением государственно-административного аппарата как «штаба политического предприятия» всего общества, а также с обособлением управленческой деятельности в особую профессию людей, связанную с контролем и распределением власти.

Государственное управление есть специфический вид профессиональной политической деятельности правительства, основанный на легитимном принуждении и подчинении, в целях организации и удовлетворения общественных интересов и потребностей.

Системный подход, получивший широкое признание и распространение, представляет собой принципиальное применение общей теории систем к анализу политики и управления. Теоретическое обоснование он получил в работах 50—60-х гг. XX в. Т. Парсонса, Д. Истона, Г. Алмонда, К. Дойча. Благодаря этим ученым в гуманитарные науки были введены основополагающие понятия теории систем: «открытая и закрытая система», «окружающая среда», «структура», «устойчивость», «равновесие» и т. д. Системный подход в теории государственного управления и политики предполагает наличие в государственном управлении и политике черт внутренней взаимосвязи между элементами, образующих единое целое, качество которого не сводимо к сумме отдельных качеств элементов.

Структурно-функциональный подход тесно связан с системным подходом. Структурно-функциональный анализ подчинен решению проблем, связанных с существованием, функционированием и поддержанием жизнеспособности системы. Структурный аспект включает в себя определение элементов, составляющих конкретную систему, и выявление устойчивых связей и отношений между ними. Функциональный аспект включает изучение внутренних механиз-

мов функционирования элементов, и внешнего функционирования системы в процессе ее взаимодействия с внешней (окружающей) средой. Знание и понимание внутренних связей и отношений во взаимодействии элементов системы позволяет раскрыть условия ее функционирования и жизнедеятельности, установить функциональные зависимости ее существования от внешней среды.

Анализ внешнего взаимодействия системы и окружающей среды открывает возможность перехода к кибернетическому подходу, обращению к таким понятиям как «информация», «прямая» и «обратная» связь, «закрытая система», «вход», «выход» и т. д.

Политика осуществляется в рамках политических систем, взаимодействующих между собой, либо со средой или окружением. Политическая система представляет собой особый тип социальных систем, которые задействованы в принятии властных публичных решений. Иными словами, «политическая система представляет собой совокупность институтов (таких как парламент, бюрократия и суды), которые формулируют и воплощают в жизнь коллективные цели общества или существующих в нем групп» [Алмонд Г., 38]. Политическая система формируется под влиянием внутреннего и международного окружения и в свою очередь формирует его.

Сердцем политической системы является государство. Оно представляет собой особый тип политической системы, обладающей суверенитетом — независимой легальной властью над населением, постоянно проживающим на конкретной территории, и монополией на легитимное насилие. Государство есть высшая форма организации человеческого сообщества, оно представляет собой политический союз граждан, выражающий единство их воли, подчинение единой власти в целях обеспечения общих интересов и защиты прав и свобод человека. Государство есть особый политико-правовой институт призванный регулировать и управлять посредством системы норм общественными отношениями, общезначимыми видами поведения и деятельности людей в обществе.

Система получает на входе из окружения определенные импульсы в виде требований и поддержки (прямая связь) и со своей стороны воздействует на него посредством своих сигналов выхода (обратная связь). Границы политической системы определены в отношении личностей (гражданство), территории (суверенитет) и собственности.

Логическим продолжением структурно-функционального анализа во многом является ситуационный подход. «В теории административно-государственного управления, — считает Василенко А.И., — ситуационный анализ — это не простой набор предписываемых правил, а скорее способ мышления об организационных проблемах и их решениях. С точки зрения ситуационной концепции государственного администрирования оптимальных организационных структур не существует. И хотя ситуационный подход признает общие закономерности процесса административно-государственного управления, специфические приемы, которые должны использовать руководители для эффективного достижения целей на каждом

уровне управления и в каждой организации, могут значительно варьироваться [Василенко А.И., 26].

В рамках ситуационного анализа администрация должно определять, какая структура или приемы управления наиболее подходят для данной конкретной ситуации. Более того, поскольку ситуация может меняться, она должна планировать, какие структурные инновации можно провести, чтобы сохранить эффективность управления. Большинство современных исследователей выделяют в качестве основных внутренних ситуационных переменных управления следующие параметры: цели, задачи, структуры, технологии и управленческие кадры. Главными ситуационными переменными внешней среды называют такие факторы, как политический процесс, состояние экономики, научно-технический прогресс, социокультурные изменения, влияние групповых интересов.

Каждая из управленческих методик, применяемых в конкретной ситуации, имеет свои сильные и слабые стороны: администрация должна уметь предвидеть вероятные последствия от применения выбранной ей методики, как положительные, так и отрицательные.

Конфликтологический подход подчеркивает противоречивый характер взаимодействия между управляющей и управляемой системами, специфику управленческой деятельности государства, направленной на регулирование и разрешение публичных конфликтов между общими и частными интересами, между требованиями, адресованными политической системе со стороны различных социальных групп, или со стороны внутреннего и внешнего ее окружения.

Общество как социальная система не может полностью удовлетворить интересы и потребности всех социальных групп, которые занимают в нем далеко не одинаковое социально-экономическое и политическое положение, имеют различные интересы и ценности, обладают неравным доступом к его материальным и духовным ресурсам, механизмам создания и распределения ценностей. Государство поэтому служит легальным и легитимным институтом, разрешающим и управляющим социальными конфликтами на основе закона и установленных норм права.

Конфликтологический подход рассматривает политику как непрерывный процесс управления и разрешения конфликтов с целью достижения согласия или компромисса между участниками конфликта. В этом процессе возможно участие как государства, так и иных политических организаций, таких, как, например, партии или группы интересов. Государственное управление конфликтами есть вид профессиональной деятельности правительства и иных полномочных органов исполнительной власти, направленных на разрешение конфликта в интересах общества, сохранения стабильности и обеспечение его безопасности.

Современные специалисты в области государственного управления и политики должны владеть всеми видами методологии, развивать личностное и корпоративное методологическое мышление с целью совершенствования профессиональной деятельности, повышения качества и эффективности управления.

1.2. Генезис и природа публичной власти и государственного управления

Политическая власть в ее современной форме, как власть государственно-публичная и относительно обособленная от общества, существует около 5—6 тыс. лет. В догосударственный период структуры управления и самоорганизации имели примитивный уровень организации, выполнялись от случая к случаю и не были обособлены от общества. В отдельных случаях общины могли обходиться вообще без власти, существуя как бы на основе полного самоуправления, а также саморегулирования коллективной жизни при помощи традиций и обычаев, правил и норм [Дегтярев А.А., 46].

В догосударственный период управление осуществлялось на основе потестарной власти (от позднелатинского «potestas» — власть), которой были присущи такие типы ее организации как «линейный» («линидж» — от англ. lineadge — родословная) и «конический» («рэмедж» — от англ. gemadge — ветвь). Значительная часть управленческих функций осуществляется в рамках кровно-родственных связей, внутри семейно-родовых общин, которые еще во многом выступали и субъектом, и объектом управления. Власть и управление передается от индивида к индивиду в однолинейном порядке как функция родственной близости и генеалогического старшинства по отношению к основателю рода и линии его прямых потомков. Но глава рода еще не воспринимается как стоящий «над» его членами, а скорее выступает как исполнитель общественных обязанностей.

Развитие современной публичной власти, политики и управления начинается с разделения общественного труда, с ростом социальной дифференциации социума, делением его на властвующих и подвластных, постепенным обособлением функций управления и закреплением их за отдельными людьми и социальными группами.

В ранних системах государственного управления резко возрастает власть управляющих, и также резко падает влияние управляемых. Вожди племен постепенно становятся царями, «живыми богами». Их власть становится безграничной, она кристаллизуется в специализированных политических институтах или органах политического управления. Для управления территорией и населением, создают специализированный административный аппарат, основанный на принуждении и насилии. В результате формируется государственная власть как институционализируемая, публичная и обособленная от общества система, основанная на легитимном господстве и подчинении, и опирающаяся на специализированный административный аппарат, включающий в себя структуры насилия и принуждения.

Этот аппарат уже имеет какую-то форму правительства, если рассматривать это понятие в широком смысле, включающим в себя представления о систематических способах принятия решений официальными лицами, влияющих на жизнь всей или большей части населения. К этим официальным лицам можно отнести царей, монархов, позже императоров, их придворных, избранных представителей власти и государственных служащих.

Переход от догосударственного к публично-государственному состоянию общества, по мнению ученых, мог происходить тремя основными способами.

Во-первых, это военный путь, когда институционализация публичной власти происходила на основе обособления института «военного вождя» и его вооруженной дружины, и присвоения ими административного аппарата, в основном состоящего из его родственников и приближенных (Древний Шумер).

Во-вторых, это аристократический путь, когда носителями публичной власти постепенно становились представители родо-племенной аристократии, которые концентрировали в своих руках все элементы административного управления.

В-третьих, это плутократический путь, когда отдельные наиболее удачливые представители общины накапливали в своих руках материальные богатства (ресурсы власти), формировали вокруг себя многочисленные группы сторонников (клиенты) и постепенно трансформировали свое материальное богатство, авторитет и влияние в административную власть.

Создание административного аппарата безусловно способствовало общественному прогрессу, развитию сферы публичной политики и управления, отделению публичной деятельности от частной, созданию специализированной правовой системы, наделенной правом использовать силу, когда имеет место случай неподчинения принятым правительственным решениям, которая постепенно приходит на смену принципу кровной мести, присущему обществу, основанному на кровно-родственных связях и отношениях.

1.3. Общество и государственное управление

Взаимоотношения между обществом и государством являются наиболее серьезным фактором развития государственного управления. Государство есть одновременно политический институт и институт управления.

«Свои основополагающие социальные функции, — считает Соловьев А.И., — государство выполняет в первую очередь как сугубо политический институт, являясь наиболее эффективным инструментом социального властвования» [Соловьев А.И., 31]. В этом аспекте государство представляет собой сферу межгрупповой борьбы и конкуренции за власть, за легитимность существующего политического строя, за реализацию групповых интересов. Государство, организованное на началах права, есть союз людей, «объединенный господством над единой территорией и подчинением единой власти» [Ильин И.А., 111].

Достигая монополии на легитимное насилие в пределах подвластной ему территории, государство получает возможность реализовать свои социальные функции как института упорядочивания и управления социальными взаимоотношениями людей. Как система управления государство становится самостоятельным субъектом всех видов общественных отношений, присущих обществу. В данном аспекте оно представляет собой управляющую подсистему со-

циума, функционально подчиненную последнему, и ориентированную не на те или иные групповые (кастовые, сословные, классовые, корпоративные, этнические) интересы, а на решение общесоциальных проблем, на интересы большинства. В этом плане оно утверждает общие правила и нормы поведения граждан и социальных групп, стремящихся самостоятельно реализовать собственные интересы.

Взаимодействия государства и общества не могут носить просто механического характера. Одно государство не может гарантировать порядок и управляемость социума. Существует принципиальная ограниченность управляемости социумом из одного центра. Попытки создания государства, полностью подчиняющего себе развитие социума, начиная от концепции идеального государства Платона и кончая тоталитарными режимами XX столетия, всегда приводили к отрицательным результатам. С точки зрения теории управления в основе создания такой модели взаимоотношений между государством и обществом лежат два взаимосвязанных процесса: сознательное, целенаправленное усложнение управляющей системы, и упрощение управляемой системы, в результате имеет место попытка добиться ситуации, когда управляющая система принимает решения за управляемую, а действия управляемой системы полностью определяются решениями управляющей. Так, миллиардист, бьющий кием по шару, задает направление и скорость его движения.

Однако подобные ситуации встречаются сравнительно редко и не представляют практического интереса для современной теории государственного управления. Как правило, управляемая система (общество) сама является достаточно сложной. В этом случае говорить о принятии решений за кого-то становится затруднительным даже в тех случаях, когда нечто подобное вроде бы имеет место. Так, всадник на лошади не может, да и не пытается, управлять ее движениями: ему важно только, чтобы она ехала в нужную сторону.

Следовательно, государство как орган макроуправления способно выполнить свои основные функции только в сочетании и взаимодействии с процессами самоорганизации и самоуправления на уровне общества и социальных групп.

В ситуации же, когда управляемая система намного сложнее управляющей (в такой ситуации, например, находятся органы государственной или местной власти по отношению к управляемым ими территориям), характер взаимодействия управляющего и управляемого приобретает совершенно другой характер. Прежде всего, управляющая система в таких случаях является частью системы управляемой, как бы особым ее органом, интегрированным с ним в единое целое.

Системы и модели государственного управления не остаются неизменными. Они меняются в зависимости от уровня сложности социального порядка, который либо достигается обществом, либо к которому оно стремится. В период Нового времени человечество неоднократно пыталось найти идеальную модель государственного управления, обосновывающую роль государства в управлении обществом. В разные периоды истории были теоретически обоснованы и

реализованы на практике либеральная, социалистическая и смешанная модели государственного управления.

Либеральная модель, сформированная в лоне либеральной идеологии, отдавала приоритет процессам самоорганизации и самоуправлению общества, воплощенных в систему свободного рынка и конкуренции. Либерализм, утверждал Ф. Хайек, это цивилизация, основанная на принципах индивидуализма. «Его основной чертой, — писал он, — является уважение к личности как таковой, т.е. признание абсолютного суверенитета взглядов и наклонностей человека в сфере его жизнедеятельности» [Хайек Ф., 19]. Конкуренция есть лучший способ управления деятельностью индивидов, она позволяет обойтись без социального общественного контроля. Государство чаще всего является неэффективным институтом управления. Поэтому оно не должно вмешиваться в процессы экономического развития, ограничивать конкуренцию, осуществлять централизованное планирование и регулирование рынка. Деятельность правительства будет считаться тем лучше, чем меньше оно занимается управлением.

Социалистическая модель исходит из неэффективности частного предпринимательства и частной собственности, конкуренции и свободного рынка, она отдает предпочтение общественной собственности, достижению общественных интересов в противоположность частным, и государственному управлению и регулированию экономикой. В противоположность либерализму, социалистическая модель утверждает изначальную эффективность государственного управления, способность современного государства взять на себя большую часть ответственности за развитие общества и каждого индивида. Вместо свободной конкуренции как внутреннего импульса экономического и социального прогресса, социалистическая модель предусматривает в качестве основных административные методы государственного управления, применение административно-политических и морально-идеологических стимулов организации и организационного поведения. Наиболее ярко эта модель была реализована в СССР в период нахождения у власти Сталина И.В., позже попытки ее заимствования имели место и в других странах (например, Китае, Северной Корее, на Кубе).

Смешанная модель, сочетающая элементы неолиберальной и социалистической концепции и социальной практики, появилась во второй половине XX столетия. Она отражает современные объективные тенденции развития общества, повышение сложности организации общественной жизни и государственного управления, рост потребностей в планировании взаимоотношениями между обществом и природой, в регулировании взаимодействий между индивидом и социумом. В экономике эта тенденция реализуется в выборе социально ориентированной рыночной модели экономических отношений, сочетающей свободу существования разных форм собственности, увеличение социальных, экономических, экологических функций государства, в разработке и осуществлении комплексных национальных, региональных и международных государственных программ в различных сферах жизнедеятельности общества.

1.4. Политика и государственное управление

Политика и управление есть две взаимосвязанные сферы человеческой деятельности, которые на протяжении истории по разному соотносились друг с другом в зависимости от стадий развития социума, численности проживающего населения, уровня его социальной дифференциации, господствующих типов экономических отношений и т.д. Но неизменным оставались главные цели и ценности политики и управления — создание и сохранение порядка в социуме, преодоление хаоса в человеческих отношениях, во взаимоотношении общества и природы. Смысл и содержание понятия «порядок» менялись на протяжении истории, но постоянным оставалось понимание того, что только государство как самая мощная и совершенная система организации политической власти и управления способно реально гарантировать каждому члену сообщества порядок и стабильность, свободу и право, безопасность и защиту, хотя их мера постоянно изменялась, всегда оставаясь предметом острых философских и политических дискуссий.

Политику и государственное управление объединяет общая природа происхождения, связанная с феноменом власти вообще, и политической в частности. Власть изначально представляет собой, общественно выделенную и организованную силу. Власть есть отношение между людьми, при которых одни властвуют (принимают решения, командуют), а другие подчиняются. Большинство идей и концепций, как классических, так и современных, связывают категорию «власть» с потребностью общества в порядке и согласовании действий людей, управлением и регулированием человеческих отношений.

Для многих ученых точкой отсчета размышлений о политике и государстве, равенстве и свободе, порядке и управлении является Древняя Греция, персонифицированная в политической теории Платона и Аристотеля. В античный период политика понимается как деятельность государства, направленная на достижение общего блага, на ведение дел общества, руководствуясь общей пользой. Можно утверждать, что политика и государственное управление в определенной степени в тот период истории являлись тождественными понятиями. Аристотель неоднократно в своих трудах обосновывает идею о том, что политика это, прежде всего, государство, сфера политических отношений есть сфера государственных отношений, сфера общения между политическими людьми.

Государственное устройство означало для него то же самое, что и порядок государственного управления, а последнее олицетворялось верховной властью в государстве. Поэтому основное внимание в политике и государственном управлении уделялось внутрисоциальным отношениям, формам правления, организации верховной власти. «Государственное устройство (*politeia*), — писал Аристотель, — это распорядок в области организации государственных должностей вообще, и в первую очередь верховной власти: верховная власть повсюду связана с порядком государственного управле-

ния (politeuma), а последний и есть государственное устройство» [Аристотель, 455].

В управлении же государством в интересах общей пользы в разной мере должны были принимать участие все граждане. «Ведь нужно признать одно из двух, — писал Аристотель, — либо люди, участвующие в государственном общении, не граждане, либо они все не должны быть причастны к общей пользе» [Аристотель, 457].

Такая позиция философа во многом была обусловлена еще неразвитостью политической сферы, господствовавшими синкретическими представлениями о политике, государстве, обществе и человеке, включавшими в себя мифологические, экономические, этические, теологические и политические идеи.

Эти представления будут еще доминировать в обществе на протяжении почти двух тысячелетий, до тех пор, пока не начнутся медленные эволюционные процессы внутренней дифференциации социума, повышения уровня сложности его организации, обособления друг от друга отдельных сфер человеческой жизнедеятельности, образования новых видов деятельности, появления новых социальных групп, расширения и стабилизации территории, управляемой государством. Все это вместе взятое, в конечном счете, приведет к изменению социального порядка, появлению новых идей и теорий, обосновывающих принципы и нормы создания общества и государства, взаимоотношения общества и гражданина, политики и государственного управления.

В Средние века и в эпоху Возрождения главными носителями власти и субъектами государственного управления все еще выступают монархи, аристократические элиты общества, высшее дворянство. Но начиная с Английской буржуазной революции (XVII в.) и особенно Французской революции (XVIII в.) политика и государственное управление постепенно демократизируются. В политическую деятельность включаются большие группы людей и расширяется сфера политических отношений. В начале XIX столетия появляются новые социальные и политические институты, формируются первые профсоюзы, политические партии, создаются избирательные и партийные системы. Тем самым постепенно сложились предпосылки дифференциации политической и государственной деятельности и произошло понимание необходимости проведения различий между политикой и государственным управлением.

Политика все больше становилась сферой борьбы за власть и властное распределение ценностей между различными социальными группами.

Политика создает больше свободы для самореализации человека, не случайно политическую деятельность некоторые ученые относят к творческой деятельности, а саму политику нередко называют искусством — искусством возможного. Участие в политике не предполагало и по-прежнему не предполагает в качестве установленной нормы приобретения специального знания и профессиональной подготовки. Участие в политике является добровольным актом выбора человека или социальной группы.

Она строится по типу субъектно-субъектных горизонтальных связей. Политические отношения представляют собой с юридической точки зрения отношения между равными и свободными субъектами. Каждый из субъектов является юридически независимым от другого. В качестве субъектов политических отношений могут выступать государство, политические партии и организации, группы интересов, отдельные граждане.

Политика осуществляется, как правило, политическими методами (переговоры, компромиссы, убеждение, поиск консенсуса, выдвижение альтернатив и т.д.), конкретный выбор которых зависит от типа политического режима и характера взаимоотношений между государством и обществом.

Государственное управление по отношению к политике в этом плане становится чистым видом административно-политической и профессионально-публичной деятельности, требующей специального знания и специальной подготовки.

Государственное управление есть деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики. Субъектом государственного управления выступает государство, объектом — общество или общественные отношения, в которые вступают люди в процессе своей разнообразной деятельности. В идеале — это рациональная система, предназначенная для квалифицированного эффективного исполнения общественной политики.

Государственное управление как система субъектно-объектных отношений означает, что публичные правоотношения строятся по типу субъектно-объектных вертикально расположенных иерархизированных отношений (на основе применения формальных норм права, административного подчинения и подотчетности (административно-правовой, политической, управленческой)).

В середине XIX столетия в качестве идеала отношений между политикой и управлением выступает их полное разделение. Об этом, в частности, свидетельствует проект Н. Тревельяна о государственной службе 1850 г. [Лоутон А., Роуз Э. С. 19 и работа В. Вильсона «Изучение публичного управления», 1887]. В результате в теории государственного управления на длительный период времени утвердился *дихотомия политика / управление*. Политикой занимаются политики, а управлением чиновники (политический элитизм). Дихотомическая модель проводила четкую границу между политической и управленческой деятельностью. По мнению В. Вильсона, сохранение и развитие демократии возможно при условии осуществления постоянного контроля политиками за деятельностью администрации. Он считал, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность несменяемого административного аппарата. Он должен быть в состоянии осуществлять решение любой политической партии, любой группы политических лидеров, избранных законным путем народом.

Однако дихотомическая модель была подвергнута сомнению и критике под влиянием исторических процессов, в свете обобщения опыта деятельности правительств в Первую мировую войну, и особенно в период великой депрессии 30-х годов и Второй мировой

войны. Так в науке появилась функционалистская модель, согласно которой управление есть процесс принятия важных решений, а политика обеспечивает их легитимность. В нашей истории это нашло выражение в формуле «партия руководит — советы управляют».

В свете этой концепции политикой и легитимацией власти занимаются в основном правящая экономическая и политическая элиты, а организованные структуры управления осуществляют исполнение их решений. Такая трактовка соотношения политики и управления, возможно, создает определенную иллюзию того, что администрация находится вне политики, что ее деятельность не носит политического характера. Но это, конечно, далеко не так. Современные правительства активно участвуют в формировании повестки дня политики, ее деятельность оказывает существенное влияние на процессы легитимации власти. В то же время данная модель подчеркивает все возрастающее влияние групп интересов на политику и управление, ставит перед демократическим обществом довольно сложные задачи, с одной стороны, по ограничению воздействий этих групп на формирование правительственного курса, с другой, по осуществлению эффективного политического и социального контроля за деятельностью правительства.

Органы государственного управления сосредоточивают в своих руках колоссальные ресурсы: материальные, административные, информационные и т.д., созданные трудом всего общества. В идеале они должны быть использованы в интересах этого общества, в соответствии с выработанным и утвержденным парламентом или президентом политическим курсом. Однако современная система управления не исключает возможности трансформации публичной государственной политики в личную или частную, полностью не исключает попыток административной власти освободиться от политического контроля, осуществить отдельными государственными служащими частичное присвоение административной власти с целью злоупотребления ею. Этому могут способствовать как объективные факторы, связанные, например, с чрезвычайными обстоятельствами, экономическими кризисами, стихийными бедствиями, требующие временного усиления роли и полномочий исполнительной власти, так и субъективными, связанными с личностными характеристиками руководителей, их стремлением достичь эгоистических целей (богатства, славы, почестей, привилегий).

В качестве противодействия гипертрофированному росту административной власти, трансформации публичной государственной политики в личную выгоду современное общество использует принципы разделения властей, политического контроля за деятельностью администрации, выборности и сменяемости высшего управленческого персонала, подотчетности и открытости. Государственные служащие подотчетны обществу. Лица, занимающие государственные должности, должны проявлять максимально возможную открытость во всех своих действиях и решениях. Они должны обосновывать свои решения, ограничивая информацию лишь в тех случаях, когда этого определенно требует обеспечение более широких общественных интересов.

Соотношение политики и государственного управления всегда носит конкретный характер. Оно зависит от множества факторов, в том числе от уровня организации политической власти, форм государственного правления, типа политического режима. Рассмотрим подробнее эти и другие вопросы в последующих главах.

ЛИТЕРАТУРА

- Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002.
- Аристотель. Политика / Аристотель. Соч. Т. 4.
- Атаманчук Г.В. Государственное управление. М., 2000.
- Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2000.
- Дегтярев А.А. Основы политической теории. М., 1998.
- Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М., 2000.
- Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве // Ильин И.А. Собр. соч. Т. 4.
- Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993.
- Соловьев А.И. Три облика государства — три стратегии гражданского общества // Полис. 1996. № 6.
- Шабров О. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997.
- Щедровицкий Г.П. Проблемы и проблематизация в контексте программирования процессов решения задач // Философия. Наука. Методология. М., 1997. С. 426.
- Хайек Ф. Дорога к рабству. М., 1992. С. 19.
- Giddens A. New rules of sociological method. Cambridge: Polity Press, 1994.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Методология, логика, деятельностный, системный, структурно-функциональный, кибернетический, ситуационный, конфликтологические подходы, политика, государственное управление, модели государственного управления, дихотомическая модель управления, функционалистская модель управления.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Когда появилась государственно-публичная сфера?
2. Какие способы перехода от догосударственного к государственному устройству выделяет современная наука?
3. Что объединяет политику и государственное управление?
4. Чем отличается организационная структура политических отношений от административных?
5. Какие модели соотношения политики и управления Вы знаете?
6. Каковы объективные и субъективные причины гипертрофированного развития административной власти и управления?
7. Каковы возможные противодействия со стороны современного общества тенденции присвоения административной власти?

Глава 2

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Существует множество теорий, концепций, объясняющих сущность и природу политической власти. Их плюрализм и отсутствие не только общепринятой, но хотя бы доминирующей трактовки политической власти подчеркиваются в каждом специальном исследовании. Полагая их предмет заслуживающим отдельного внимания, по возможности ограничим круг рассматриваемых вопросов следующими: (1) выделим основные определения содержания понятия «политическая власть», (2) сформулируем основные свойства политической власти, (3) приведем наиболее распространенные в отечественной и зарубежной специальной литературе определения государственного управления, (4) сформулируем «синтетическое» определение государственного управления, (5) выделим общие и отличительные признаки политической власти и государственного управления. За основу сравнительного анализа примем характеристики политической власти, которые не оспариваются.

2.1. Интерпретации понятия политической власти и государственного управления

Трудности выявления и анализа соотношения политики и государственного управления, помимо объективной сложности предмета, обусловлены многозначностью терминов, что имеет целый ряд причин, из которых здесь укажем особо на две. Первая причина — распространенность функциональных, рабочих определений понятий или интерпретации их содержания для частных задач исследования отдельных проявлений политической власти и государственного управления. Другим основанием многозначности понятий в современном общественном сознании является использование различных методологических подходов исследования.

В специальной литературе представлены следующие **основные интерпретации содержания понятия политической власти**:

- волевое отношение побуждения, насилия;
- деятельность субъектов этого отношения;
- совокупность субъектов этого отношения-деятельности;
- процесс реализации функций власти;
- совокупность (система) институтов власти, нормативно оформленных (не всегда и не только в законе и праве) субъектов политической власти и механизмов их действия;
- технология реализации функций политической власти (принципы, методы, приемы, средства).

Выделяют следующие существенные свойства политической власти:

- универсальность ее как начала, условия и средства жизни общества;
- способность проникать во все сферы и виды социальных отношений;
- способность функционировать на всех уровнях социальной системы, устанавливать и воспроизводить иерархичность;
- полисубъектность;
- многообразие материальных и духовных форм;
- многообразие персонифицированных и безличных форм;
- принимать различный социальный масштаб;
- полифункциональность;
- институционализированный характер;
- многообразие степеней формализации, институционализации и легализации;
- многообразие средств осуществления.

Понятно, что состав приведенных интерпретаций и свойств политической власти является неполным и открытым. Интересно то, что сами способы толкования содержания понятия «государственное управление» имеют много общего с приведенными трактовками политической власти.

Основные позиции по вопросу о сущности государственного управления сводятся к следующим:

- отождествление всех проявлений государственной власти (государственно-властной деятельности, воздействия) по отношению к обществу и государственного управления [Козлов Ю.М., 72, 73; Курашвили Б.П., 6; Атаманчук Г.В., 24, 89];
- отождествление исполнительной власти как вида государственной власти (иногда с оговорками на исполнительно-распорядительную деятельность ее органов и других субъектов государственной власти) и государственного управления [Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., 7, 8, 14—16, 18, 19];
- интерпретация государственного управления как одного из механизмов государственной власти «с помощью которого государство на практике проводит политику по улаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению интересов населения и его различных групп...» [Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев, 5];
- государственное управление рассматривается как одна из властных структур — «особая структура (вероятно, в значении "совокупность" — В.М.) органов и учреждений, осуществляющих властные функции» — функции реализации политики — функции организации, планирования, координации, анализа, контроля и другие [Пиккулькин А.В., 9, 14];
- государственное (муниципальное) управление — «система, в которой реализуются функции Г. и М.У. и которая включает: государственных (муниципальных) служащих, специалистов,

объединенных в органы государственной власти и управления (самоуправления); использующих комплекс методов и средств управленческого воздействия и государственного регулирования; связи между органами власти и управления (самоуправления), объектом управления и внешней средой, которые определяются различными способами взаимодействия и потоками управленческой информации; документооборот, необходимый для выполнения функций, распределенных между органами власти и управления для достижения целей государства» [Государственное и муниципальное управление: Справочник, 380];

- «административно-государственная деятельность» как «процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации», в том числе администраторами службы всех ветвей власти; «осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз», т.е. как часть политического процесса [И.А.Василенко, 19, 29];
- государственное управление как деятельность всех уровней органов исполнительной власти и учрежденных их высшими органами и законодательными органами независимых подразделений на всех уровнях их организации [Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson. P. 3, 7];
- «государственное управление является использованием управленческих, политических и правовых теорий и процессов применения законодательных, исполнительных и судебных правительственных полномочий для обеспечения функций регулирования и обслуживания как общества в целом, так и отдельных его сегментов» [David H. Rosenbloom, Deborah D. Goldman. P. 4—7];
- «деятельность, заключающаяся в разработке и реализации политики правительственных и иных государственных органов, а также управление организациями и людьми, так или иначе вовлеченными в этот процесс» [Фрэнк Марини, 138].

2.2. Государственное управление как система

Проиллюстрированная многозначность термина «государственное управление» убедительно свидетельствует не только о различии методологических подходов, многоаспектности взаимосвязи политической власти и государственного управления, но и о значительной сложности самого объекта, который нуждается в определении, — государственного управления. Объекты такой сложности уже несколько десятилетий принято рассматривать как системы.

Мы полагаем, что при определении состава компонентов системы государственного управления неперспективно исходить из произвольного набора, определенного по различным основаниям. Несмотря на то, что в системотехнике в качестве системы можно рассматривать целостный объект, к которому применимы различные

способы анализа и, следовательно, получения различного состава и качества компонентов, следует выделить минимальный состав подсистем государственного управления, выполняющих управленческую «нагрузку», назначение, и обладающие соответствующей спецификой. Причем в состав компонентов системы государственного управления как *объекта* должны войти только в полном смысле слова объективные, реальные составляющие, существующие независимо от сознания исследователя. В социологии такой минимальный состав компонентов социальных систем выделен достаточно давно и включает в себя: социальные общности, социальную деятельность, социальные институты, социальные процессы, социальные технологии, социальные отношения и связи, социальную структуру. Мы предлагаем пойти по пути установления аналогии состава компонентов социальных и управленческих систем, так как последние, очевидно, являются особым классом социальных систем. В реальности, которую называют «государственное управление», действуют *профессиональные общности специалистов — государственные служащие*. Государственные служащие как социальная группа обладают специфическими чертами производственной деятельности, быта, досуга, политической активности, форм и уровней сознания, психической активности, экономического поведения и т.п. Поэтому мы полагаем необходимым ее выделение в качестве самостоятельного, особого компонента системы государственного управления. Помимо людей, их групп и участвующих в них индивидуальных субъектов невозможно социальное управление как *профессиональная, осуществляемая в условиях особых ограничений и преимуществ деятельность*. Деятельность и ее субъекты носят организованный характер. Сама эта организованность, форма устанавливается и воспроизводится нормативно, через институты — социальные установления, учреждения. Следовательно, третья составляющая системы государственного управления также носит объективный характер: *институты управления*. К последним необходимо относить не только органы государственного управления, но и других агентов: государственные и негосударственные учреждения (фонды, корпорации и пр.), уполномоченные осуществлять отдельные функции государственного управления.

Деятельность и взаимодействие государственных служащих, а также институтов осуществляются в пространстве и времени, обладают характеристиками пространственно-временной протяженности, то есть обладают их размерностью, следовательно, процессуальностью. Значит, содержание государственного управления мы будем рассматривать как *процессы реализации функций государственного управления* в последовательности действий, воздействий и взаимодействий, других изменений, обладающих объективными параметрами. Устойчивое содержание данного процесса выступает как внешнее проявление свойств системы, как ее функционирование, и определяется составом функций (стабильных во времени видов управленческой деятельности) государственного управления. Таков четвертый компонент системы государственного управления. Мы обращаем внимание на то, что включение в состав системы государствен-

ного управления одного лишь процесса документооборота (технологического, в общем-то) совершенно недостаточно по сути и не вполне корректно по основаниям включения его в один ряд с другими составными системы государственного управления. Осуществление стабильных и повторяющихся во времени видов государственной управленческой деятельности позволяет разработать и требует использования специальных способов (методов), приемов (методик, процедур), средств и правил. Взятые вместе, они составляют основное содержание того, что мы называем *технология государственного управления*. Назначение ее состоит в обеспечении производительности и удовлетворении многообразных критериев эффективности управления. Это пятый компонент системы государственного управления, существующий относительно самостоятельно от других. Взаимодействия субъектов государственно-управленческой деятельности между собой и с объектами управленческого воздействия порождают *специфические отношения и связи: управленческие, которые оказывают существенное влияние на все другие виды и формы социальных связей в управленческих организациях*. Указанные связи, без которых также невозможно управление, мы полагаем шестым компонентом системы государственного управления.

В качестве последней основной составляющей системы государственного управления предлагается ввести ее *структуру, понимаемую как внутренне присущий системе способ связей и отношений частей (компонентов системы), порождающих и воспроизводящих его целостность, стабильность и устойчивость в среде, качественную и количественную определенность*, ДНК системы управления. Эта трактовка структуры, на наш взгляд, более соответствует сути [см., например: Осборн Д., Пластрик П., 80]. Структура носит такой же объективный характер, как и другие названные составные государственного управления. Объективность структуры государственного управления проявляется в единственном сочетании конкретных элементов управленческой связи и компонентов системы управления в конкретной среде.

Таким образом, уточняя определение системы государственного управления как реального объекта, данное Г.В. Атаманчуком, мы можем сказать, что *современная система государственного управления — это целостность, образуемая следующими компонентами:*

1. *институтами государственного управления;*
2. *профессиональной общностью государственных служащих;*
3. *профессиональной деятельностью государственной службы;*
4. *процессами реализации управленческих функций;*
5. *технологией (методами, приемами и средствами управленческого воздействия);*
6. *отношениями и связями, возникающими между субъектами управления, ведущее место среди которых занимают управленческие;*
7. *объединенными структурой, представляющей собой определенный способ сочетания компонентов и элементов.*

Особый характер всем указанным компонентам придает их производительность от отношения государственной власти: она придает

специфику и самому по себе «человеческому фактору» системы государственного управления, и его функционированию, управленческому воздействию, и нормативным установлениям разного рода, упорядочивающим это воздействие, и его технологическим средствам, основная часть которых — средства власти, предметам и формам отношений между субъектами управления, и, конечно, структуре. Специфичность выражается также в относительной самостоятельности каждого из этих компонентов, наличии у них некоторой степени свободы относительно других частей системы государственного управления. Поэтому мы с некоторыми допущениями можем рассматривать каждый из названных компонентов отдельно, самостоятельно, как подсистему — институциональную, процессуальную, технологическую и т.п. — более широкой системы, имея в виду, что в реальности они не могут функционировать самостоятельно друг от друга и теряют смысл вне структуры. Сама система и структура государственного управления носит производный характер от системы и структуры государственной власти, является в некоторой степени ее проекцией. Но не только. Система управления занимает место между системой власти и объектом власти, поэтому она отражает также структуру объекта своего воздействия. Это замечание, на наш взгляд, имеет важное значение для определения состава и природы компонентов системы государственного управления, предмета, характера и содержания государственного управленческого воздействия. В объекте управления — обществе — мы обнаруживаем все виды социальных связей и соответствующие им по природе институты, процессы и другие компоненты социальной системы: экономические, политические, правовые, моральные, связи развития и связи функционирования, связи производства и связи воспроизводства и т.п. Промежуточное положение системы управления требует учета в ее составе и структуре состава и структуры объекта воздействия. Здесь проявляет себя принцип необходимого разнообразия: преодоление разнообразия (многовариантности) объекта управления происходит через наращивание разнообразия в субъекте управления (которое в последнем, конечно, не может быть тождественным или близким к разнообразию объекта).

Среди составляющих системы государственного управления присутствуют компоненты очень разные по природе, выполняющие различное целевое и функциональное назначение по отношению к различным объектам. Нельзя поэтому утверждать, например, что в состав системы государственного управления входят «преимущественно правовые институты», или что деятельность государственных служащих и органов государственной службы осуществляется «преимущественно в правовой форме», или что процесс государственного управления имеет, «в основном, правовое содержание». Точно то же нельзя утверждать для экономических, политических, моральных, религиозных и т.п. компонентов системы государственного управления. В этой системе присутствуют все виды и формы социальных явлений. Другое дело, что связи системы государственного управления структурированы, они иерархичны: есть связи высшего типа и связи более низкие по отношению к ним. На вершине ие-

рархии связей находятся, очевидно, связи политические по содержанию и по предмету. Далеко не все разновидности и формы этих связей и отношений установлены в праве и законе, значительная их часть никогда не оформляется, по крайней мере, в законе, а регулируется традициями, обычаями, нравами различной природы.

2.3. Сравнение системных характеристик политики и управления

Сравнивая **основные свойства политической власти и свойства государственного управления как системы** следует отметить их генетическое родство. Все основные свойства политической власти, которые мы сформулировали, характерны и для системы государственного управления. В этом проявляется вторичность, производность государственного управления (государственной администрации) как системы от системы политической власти, в первую очередь — государственной. Наглядно это обстоятельство обнаруживает себя в учреждении государственных административных институтов политическими органами (институтами) государства. Содержательная общность политики и администрации в государственной сфере обнаруживает себя через родство функций. Большинство специалистов, рассматривая состав и содержание функций политической власти, государства, государственной власти в их ряду называют общие функции управления в том или ином «классическом» составе: анализ, оценка, планирование, организация, координация, надзор, контроль и пр. Помимо функций обеспечения суверенитета государственной власти, воспроизводства политической системы и политической организации общества обязательно называют основные административные функции (в терминологии Анри Файоля). Объяснений этому два: (1) политика, администрация, как и другие виды человеческой деятельности имеют единую макроструктуру как процессы решения проблем (мониторинг, целеполагание, анализ ситуации, оценка, формулирование проблемы, анализ проблемы, поиск, анализ и оценка альтернатив, выбор решения, организация исполнения, координация, контроль исполнения); (2) объективные и субъективные затруднения определения границы политической и административной власти, истолкования функций и задач власти и управления. Часто функции государственного управления формулируются в терминах задач (проблем, подлежащих решению) — социальное обеспечение и защита, оборона, охрана правопорядка, здравоохранение и т.п. Но каждый гражданин и специалист знает: социальная защита — функция профсоюзов, социальная помощь — функция государственных и общественных учреждений, медицинская помощь — функция лечебных учреждений и пр. А органы государственной власти **принимают решения** по целям, функциям, задачам, составу исполнителей, срокам, организационно-финансовому, материально-техническому обеспечению и т.д. Наиболее важные, масштабные, долгосрочные, ответственные, дорогие решения принимаются наиболее высокими по иерархии государственными органами — главой государства, законодательными органами, выс-

шими судебными инстанциями, высшим органом исполнительной власти — правительством. Основным результатом, который производит система государственной власти и управления для общества — нормативная среда деятельности общественных институтов, неорганизованных граждан и их взаимодействия с государственными органами и учреждениями. Основным продуктом здесь — услуги по организации и координации деятельности граждан и их объединений, введение и поддержание правил, обеспечивающих социальную справедливость как меру равенства и неравенства людей и общественных групп. Это — наиболее существенная часть административных услуг. Наиболее значимые и крупные нормы становятся предметом политической борьбы и принимают, в конечном счете, статус законов и подзаконных нормативных актов. Это — политические нормы, которые императивно требуют своего принятия именно государственными субъектами политической власти и посредством политических процедур. Совокупность таких норм выражает наиболее стабильную составляющую государственной политики. Они содержат указание на цели (предназначение), функции (направления достижения целей, виды деятельности), задачи (состав проблем, подлежащих разрешению в рамках реализации функций и достижения целей), источники, структуру и объем ресурсного обеспечения. Например, государственный бюджет, имея все эти элементы, принимается как закон, а государственная программа — постановлением правительства или указом президента.

Общность, родство политического процесса и административного (управленческого) в функциональном аспекте состоит в частичном совпадении содержания некоторых функций. Но именно частичного, а не полного. Поэтому устанавливать тождество функций политической власти, государства, государственной власти, государственного управления нельзя. Политическую власть порождает не государство, а общество, общественные и государственные формы политической власти сосуществуют и дополняют (или конфликтуют) друг друга. Объем и состав функций политической власти шире и разнообразнее, чем функций государственной власти. Политическая власть осуществляется далеко за пределами государственных форм. Обычно государство и государственная власть, в отличие от общества и его политических институтов, обладают монополией на применение материального (в т.ч. вооруженного) насилия, это порождает различия не только в объеме и ассортименте ресурсов власти, но и в технологии ее реализации. Государство (органы государственной власти) создает и таких своих агентов, которые властных ресурсов не имеют, но состав и содержание их функций не требуют властных полномочий (школы, лечебные учреждения и пр.). Функции таких публичных учреждений — государственные, но не функции государственной власти. Их реализация своим содержанием имеет организацию производства и производство публичных услуг, услуг для населения, индивидуального потребителя.

Разграничение функций политики и администрации встречает и объективные затруднения, которые обусловлены часто встречающимся в государственной практике наделением государственного

органа и политическими и административными функциями и полномочиями по соображениям целесообразности. Эта ситуация напоминает совмещение функций учредителя (собственника, акционера) и менеджера в одном органе коммерческого предприятия. Выделяя шесть существенных функций в каждой социальной организации (предприятии): техническую, коммерческую, финансовую, страховую, учетную и административную, А.Файоль разграничивал содержание правления и управления: «Административные операции образуют особую функцию, которая обычно обозначается именем *управления* и свойства, и границы которой... определяются довольно неудовлетворительно... УПРАВЛЯТЬ — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать; *предвидеть*, то есть учитывать грядущее и выработать программу действия; *организовывать*, то есть строить двойной — материальный и социальный — организм предприятия; *распоряжаться*, то есть заставлять персонал надлежаще работать; *координировать*, то есть связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия; *контролировать*, то есть заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям... Административная функция ясно отличается от пяти других существенных функций. Важно не смешивать ее с *правлением*. *Править* — значит вести предприятие к его цели, стремясь извлечь возможно большие выгоды из всех ресурсов, которыми оно располагает; значит обеспечить действие шести существенных функций. *Управление* же является лишь одной из шести функций, действие которых должно быть обеспечено *правлением*. Но в роли крупных директоров оно занимает такое значительное место, что иногда может казаться, будто роль эта исключительно административная» [А. Файоль, 11—12]. Так и в государственной практике существует стремление представить все функции государственного органа как безусловно политические, либо как исключительно административные.

Серьезным основанием для «политизации» всех государственных функций, или по крайней мере, функций государственного управления, является то, что граница политики и администрации в практике действительно подвижна. Основной вопрос, который решают все организации — дефицит ресурсов разного рода. Поэтому значительное внимание уделяется источникам, объему и структуре ресурсов, их распределению. Основные ресурсы легальной и формальной власти — полномочия, которые могут быть связаны предметами ведения. В отношениях власти, как и в отношениях собственности, действует стихийный закон — закон самовозрастания власти (аналог самовозрастания капитала), т.е. концентрации полномочий. Поэтому конфликты в системе государственной власти и управления и по горизонтали, и по вертикали преимущественно имеют своим предметом перераспределение полномочий власти. Дефицит ресурсов власти приводит к необходимости сокращать дистанцию, «уплотнять» отношения политических и административных органов (органов управления, а не тех, что уполномочены накладывать административные санкции). Это возможно посредством перераспределения функций и полномочий либо «вверх», на политичес-

кий уровень, либо «вниз», на административный уровень государственной власти. Тогда возникают либо политические государственные органы с административными функциями, либо административные органы с политическими функциями. Проведение жесткой, однозначно определенной границы между политическим и административным уровнями государственной власти маловероятно и не имеет практического смысла. Но условную границу, предел и для политики, и для администрации необходимо всегда иметь в виду. Должен быть задан диапазон допустимых отклонений в ту или другую сторону. Для отношений государственной власти это чрезвычайно важно потому, что полномочиям должна быть пропорциональна ответственность: и по форме, и по содержанию, и по объему. Для политического государственного органа, органа политической власти устанавливается политическая ответственность, адекватная природе его функций и полномочий, а для органа государственного управления, административного по природе, — другие формы и виды ответственности. Помимо полномочий и ответственности, политику и администрацию в системе государственной власти отличает, конечно, и порядок формирования органов власти.

О необходимости институционального и функционального разграничения политики и администрации специалисты писали еще в XIX в. Основы представлений о разграничении политического и административного уровней организации государственной власти, политики и управления (администрации) были заложены несколько раньше, чем это принято считать в отечественной специальной литературе. Чаше всего упоминают в связи с этим имя американского правоведа, политолога (и в последующем — президента США) Вудро Вильсона. На самом деле во французской административной науке требования разграничения администрации и политики прозвучали значительно раньше, по крайней мере, на рубеже XVIII—XIX вв. Во Франции эту концепцию связывают с именами родоначальников французской науки административного права Макареля и А. Вивьена. Макарель, как цитировал М. Шпилевский, в первом учебнике административного права писал: «Администрацию должно отличать от власти правительственной или политической. Правительственной власти или просто правительству принадлежит инициатива, направление общих дел нации, высшее руководство... Администрации же принадлежит действие, т.е. исполнение законов, материальное и практическое осуществление власти, доверенной правительству, простое отправление публичных услуг. Политическая власть есть голова, администрация — руки» [Шпилевский. М., 1878, 64—65]. Еще в 1800 г. член Государственного совета Франции Редерер огласил как принцип организации государственной власти во Франции требование: «управлять — дело одного, судить — дело многих». В этом же ключе решал проблему политико-административной дихотомии А. Вивьен в «Административных очерках». Так, он писал: «Исполнительная власть разделяется на две сферы: политику... и администрацию... Политическая власть является наиболее активным инструментом прогресса цивилизации, просвещения и всеобщего блага... Тесно связанная с администрацией, она все же

не смешивается с ней. Ее функция — инициатива, оценка, руководство, совет; именно она дает администрации ее общий дух, ее мысль, и, если так можно выразиться, ее знамя; администрации же принадлежит действие, т.е. исполнение законов, практическая и материальная реализация власти, доверенной правительству. Политическая власть — голова, администрация — руки... Единоличный чиновник — для исполнения. Совет при нем — для того, чтобы его просвещать. Всеобщее и непрерывное наблюдение, контроль административных судов — для того, чтобы обеспечить уважение закона и частных прав. Таковы фундаментальные основы административной организации» [Vivien, 1845, 30, 66]. В. Вильсон лишь подчеркнул, что государственная администрация как предмет исследования не входит в сферу политики. Усложнение, увеличение многообразия функций государственного управления делают необходимым существование особой административной науки, которая призвана «усилить и очистить организацию системы управления», сделать ее деятельность более эффективной (*to make its business less unbusinesslike*). Вильсон особенно подчеркнул, что государственная администрация как предмет исследования принадлежит к «области делового управления» (*field of business*) и не входит в сферу политики. «Она является частью политической жизни настолько, насколько метод бухгалтерского учета есть часть жизни общества, а машинное оборудование — часть произведенного продукта» [Whilson, 1887, 201, 209—210].

Политический орган государственной исполнительной власти, по нашему мнению, обладает, в отличие от органа государственного управления, следующими особенными признаками:

- формируется по политической процедуре, а не в административном порядке;

- формируется по политическим критериям, а не по критериям профессионализма, квалификации, компетентности и опыта;

- является носителем государственного суверенитета, данного конституцией, а не организационной автономией, как орган государственного управления;

- формируется по нормам, установленным конституцией или конституционными законами (в демократическом государстве), а не текущим законодательством;

- не имеет вышестоящего уровня организации и подчинения, а орган государственного управления всегда имеет вышестоящий уровень организации, которым в предельном случае является орган государственной власти;

- самостоятельно определяет все элементы внутренней структуры, за исключением полномочий (по правилу, но не всегда), а орган государственного управления все элементы внутренней структуры получает заданными в безусловном порядке;

- обладает более низким уровнем регламентации всех элементов внутренней структуры (напр., часто не имеет установленных целей и функций, что замещается полномочиями, трактуемыми в произвольном порядке как функции, задачи, права, обязанности или «сфера ответственности», редко имеет однозначно заданный состав внутренних подразделений);

- замещение должностей производится, как правило, на срок, ограниченный сроком действия полномочий выборного органа, а не на условиях контракта и карьерного замещения должностей, т.е. не по принципу стабильности;

- политический характер должностей означает, в частности, их выделение в составе государственных должностей или должностей государственной службы (служение подчинено не интересам государства, а интересам избирателей, народа или интересам политического деятеля — для должностей в личном аппарате);

- несет обычно только политическую ответственность за исполнение полномочий власти и выход за их пределы, а орган государственного управления несет и другие виды и формы ответственности.

Соответственно различию функций и полномочий политические и административные государственные органы отличаются технологией деятельности. Занимаясь материализацией политических решений, органы государственной администрации широко применяют средства материального воздействия на объекты своей власти, в то время как политические органы предпочитают непосредственно использовать идеологические ресурсы и принимать решения по применению материального воздействия, устранившись от его реализации. Редкое исключение представляют собой военно-политические институты, руководство которых иногда непосредственно участвует в операциях.

Не считая указанные отличия исчерпывающим их набором, полагаем, тем не менее, что приведенный перечень в достаточной степени позволяет уяснить границу политического уровня организации государственной власти и административного.

Подводя некоторый итог, можно сделать вывод о том, что государственная администрация (управление) является функцией политики, выступающей по отношению к ней в качестве «учредителя», аналогично субъектам хозяйственной деятельности. И в первую очередь, в этом смысле можно говорить о политической природе и характере деятельности государственного управления. Политика является также наиболее существенной частью среды государственной администрации, совокупностью как внешних, так и внутренних факторов воздействия на реализацию функций управления. Конечно, не административный, а вполне политический характер принимают проблемы участия административного аппарата в подготовке и определении политических решений, их реализации. Следует учесть, что значительная часть политической элиты имеет опыт административно-государственной деятельности, и часто политическая карьера заканчивается в государственной администрации. Следовательно, существует генетическая в социальном смысле связь между административным аппаратом и политической элитой. Корпус профессиональных администраторов (бюрократия) — это группа, которая поставляет информацию для политического анализа (какова информация — таковы и выводы). Это группа, которая готовит проекты значительной части политических решений, например, проекты законов и поправок к ним (каков проект — таково и

решение, не по форме, а по качеству). Это группа, которая организует и координирует реализацию политических решений (следовательно, лучше, чем кто бы то ни было знает, как их блокировать и умеет это делать). М. Вебер, анализируя возможности эффективного политического контроля чиновничества, указывал на два обстоятельства, являющиеся основой политического влияния чиновничества: «техническое» профессиональное знание, «приобретенное путем специального обучения» и «доступное лишь чиновнику, приобретенное с помощью ведомственного аппарата знание конкретных фактов» [Вебер М., 171—172]. Административная работа требует расчета и расчетливости, поэтому бюрократия обладает одним из самых высоких в обществе уровней самосознания, по которому может конкурировать с научным сообществом и политической элитой. Но в науке труд часто индивидуальный и не формирует такой корпоративной сплоченности и волевых качеств, а политическая элита обычно обновляется с более высокой скоростью, чем административный аппарат. Поэтому следует согласиться с тем, что не только политика влияет на администрацию, формируя ее, заказывая ей цели, функции, задачи, наделяя полномочиями, контролируя, но и администрация влияет на политику идеологически, в кадровом отношении, материализуя и, часто, корректируя политические решения.

Помимо указанных, существуют параллельные официальным государственным субъекты и каналы взаимовлияния политической сферы и системы государственного управления. В качестве таковых следует в первую очередь назвать лобби, группы интересов и корпорации. Но нельзя игнорировать также и микроуровень: взаимодействия государственной администрации с индивидуальными гражданами. Однако эта проблематика заслуживает самостоятельного отдельного рассмотрения.

По общему правилу, служебных органов государства всегда больше, чем органов принятия решений, поэтому государственная администрация обладает большей размерностью, нежели политические органы государственной власти. К тому же организационная среда, в которой живет государственная администрация, более стабильна. В первую очередь, это касается нормативной среды. Как следствие, административная система обладает большей инерционностью, для нее медленнее течет время, она не способна меняться с такой же скоростью, как политическая часть государственной власти. Различие накапливается и приводит к необходимости регулярных административных реформ. Но административная реформа — это не реорганизация, не простое изменение состава органов государственного управления. Реорганизация направлена на достижение показателей внутренней (административной) эффективности, в то время как реформа — реакция на неспособность удовлетворить внешние требования, критерии внешней эффективности — политической. Поэтому для реорганизации достаточно внутренних ресурсов и решений. Реформа государственного управления (административная реформа) — это реакция политических органов государственной власти на неспособность государственной администрации

реализовать политику, удовлетворяя потребности общества и политической власти. Ожидание административной реформы от самого административного аппарата, от самой административной системы бесперспективно: ее цели, задачи, сроки, темпы, методы проведения, их разработка и концептуальное оформление — вопросы административной политики, требующие политического же решения на высоком политическом уровне, учреждения органа руководства реформой с высоким политическим статусом и органа оперативного управления. Такой вывод обосновывается теоретически и подкрепляется практикой всех успешных административных реформ, начиная с Хаммурапи. Управление развитием — стратегическая функция, от реализации которой государственные органы политического руководства не могут устраниваться.

ЛИТЕРАТУРА

- Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. Учебник. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996.
- Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997.
- Атаманчук Г.В.* Сущность советского государственного управления. М.: Мысль, 1980.
- Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: Великобритания, Германия, США, Франция. М.: Логос, 1998.
- Вебер М.* Парламент и правительство в новой Германии. К политической критике чиновничества и партийной жизни (май 1919) // Политические работы (1895—1919) / Пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Практис, 2003.
- Власть // Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993.
- Государственное управление и политика: Учеб. пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2002.
- Государственное и муниципальное управление. Справочник. М.: Магистр, 1997.
- Козлов Ю.М.* Сущность государственного управления // Государственное управление и административное право. М.: МГУ, 1978.
- Купряшин Г.Л., Соловьев А.И.* Государственное управление. Учебное пособие для студентов вузов. М.: Университетский гуманитарный лицей, 1997.
- Курашвили Б.П.* Очерки теории государственного управления. М.: Наука, 1987.
- Марини Фрэнк.* Государственное управление (Public Administration) // Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Politic and Administration»). СПб.: ООО «Изд-во "Петрополис"», 2001.
- Оборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / Пер с англ. Общ. ред. и вступ. ст. Л.И. Лопатникова. М.: ОАО Издат. группа «Прогресс», 2001.
- Пиккулькин А.В.* Система государственного управления. Учебник для вузов / Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997.

Файоль Анри. Из книги «Общее и промышленное управление» // Управление — это наука и искусство: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. М.: Республика, 1992.

Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоуедения. Казань, 1878.

Dimock Marshall E. Philosophy of Administration. N.Y., 1978.

Dimock Marshall E., Dimock Gladys O. Public Administration. Fourth edition. Holt, Rinehart and Winstone. Inc., N.Y., Chicago, 1969.

Gaus John M., White Leonard D., Dimock Marshall E. The Frontiers of Public Administration. Russell & Russell. N.Y., 1936.

Rosenbloom David H., Goldman Deborah D. Public Administration. Understanding Management, Politics, And Law // The Public Sector. Second edition. Random House Series in Political Science / Ed by Stethen J.Wayne. New York, 1987.

Simon Herbert A., Smithburg Donald W., Thompson Victor A. Public Administration / Ed by Alfred A.Knopf: N.Y., 1950.

Vivien A. Etudes administratives. Paris, 1845.

Whilson W. The Study of Public Administration // Political Sciences Quarterly. 1887. June.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Политическая власть, формы власти, функции власти, свойства власти, государственное управление, функции государственного управления, институты власти и управления, государственная администрация, система государственного управления

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие свойства политической власти проявляются в государственном управлении?
2. Что свидетельствует о производности государственной администрации от политической власти?
3. Каковы основные формы взаимовлияния политики и администрации?
4. Каковы признаки отличия политических органов государства и органов государственной администрации?

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

3.1. Политический режим и государственная власть

Научный анализ государственного управления невозможен без учета тех методов, с помощью которых осуществляется государственная власть. Одним из центральных понятий, с помощью которого возможно достижение указанной цели, является понятие «политического режима». Оно позволяет раскрыть конкретные исторические и национальные особенности функционирования и развития политической системы общества.

Если форма правления отвечает на вопрос о системе построения высших органов государственной власти, форма государственного устройства — о национально-территориальной организации государства, то политический режим дает представление о том, как осуществляется государственная власть. Если понятие политическая система определяет общий порядок взаимодействия и функционирования политических институтов то, политический режим выражает специфические пути и средства, какими эти институты взаимодействуют друг с другом.

В политической науке понятие политический режим получило широкое распространение с начала 60-х годов. Однако споры по определению данного понятия продолжаются и по настоящее время. В основном спор ведут два направления в политической науке: политико-правовое и социологическое.

Сторонники первого направления, по сути, отождествляют режим с системой или формой государственного правления. В странах с доминирующим влиянием государственоведения, например, во Франции, понятие политического режима относится к категориям конституционного права и оно связывается с особенностями разделения государственной власти.

Один из крупнейших французских политологов М. Дюверже включает в политический режим следующие элементы: правительственную власть и подчинение ей граждан, избрание правительственных органов, структуру правительства, ограничение власти правительства [Duverger. М., 1970, 13—14].

В зависимости от степени разделения функций государственной власти оно выделяет следующие режимы: режим слияния властей — собственно монархия, режим разделения властей — президентская

республика, режим сотрудничества властей — парламентская республика.

Так, Дж. Барнс, М. Картер, М. Сандмор считают, что «режим есть специфический период действия политической власти, осуществляемой в рамках политической системы». Ученые, представляющие институциональное направление политического анализа, больше склонны смешивать «режим» с понятием форм правления или государственного строя. «Политический режим, — пишет, например, американский исследователь К. Бекстер, — есть система или форма правления» [Цыганков А.П., 12].

К этой группе политического анализа примыкают и неинституциональные разработки, часто связывающие свое происхождение с именем крупнейшего американского политолога Г. Лассуэла. Особенность понимания режима Г. Лассуэлом состоит в том, что он рассматривается режим как способ упорядочения, легитимизации политической системы. По словам ученого, «режим ("форма правления", "политический порядок") представляет собой образец политических форм... Режим функционирует для того, чтобы свести к минимуму элемент принуждения в политическом процессе» [Цыганков А.П., 13].

Второе направление политического анализа режимов уделяет первостепенное внимание осмыслению тех связей между обществом и государством, которые сложились реально и не обязательно в соответствии с предписанными конституцией и иными правовыми актами, нормами политического поведения. Сам термин «порядок», «режим», по меньшей мере, со времени выхода в свет работы А. Токвиля «Старый порядок и революция» обладает здесь совершенно иным смысловым звучанием.

В данном случае режим рассматривается не только как «форма» (будь то правления или государственного устройства) и даже не только как структура власти с присущими ей методами реализации политической воли, но и в гораздо более широком значении как баланс, соответствие, имеющееся во взаимоотношениях социального и политического. «Политический режим, — пишут Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. — есть совокупность политико-правовых институтов, методов и средств осуществления государственной власти и управления обществом» [Зеркин Д.П., Игнатов В.Г., 2000].

Нередко понятие «режим» сопоставляют с понятием «система». Если системная теория задавалась выявлением общих функций политической системы, то политический режим, по мнению, например Р. Макридис, «обозначает специфические пути и средства, какими эти функции могут быть структурированы и встроены в институты и процедуры, а также возникающие в ходе этого специфические взаимоотношения» [Macridis R., 3].

В таком понимании «режим» оказывается весьма близок «политическому процессу», значение которого тесно переплетено с содержанием системы. Политический процесс, по существу, представляет собой динамический аспект политической системы, он и есть эта система, но представленная в разрезе ее становления, функциони-

рования и развития. Выработка правительством политического курса является ключевым моментом политического процесса. Влияние экономических корпоративных и индивидуальных акторов оказывается важным, когда оно отражается на решениях, принятых в рамках правительственных институтов. Общественные и групповые интересы, не будучи трансформированы институтами государственного управления в законы или политический курс в соответствии с нормативно установленными правилами принятия решений, не могут стать эффективными инструментами политики.

Следовательно, политический режим недостаточно связывать лишь с формой правления. Решая задачи социальной и политической стабилизации, он способствует организации значительно более масштабных, макросоциальных процессов. *На практике политический режим представляет собой единство формальных, политико-правовых институтов и неформальных норм и отношений, образующих конкретно-историческую систему осуществления государственной власти и управления.*

Политический режим представляет собой совокупность властных структур, позволяющих правящей группе осуществлять возложенные на него полномочия. В одних случаях могут существовать институт многопартийности и развитые структуры гражданского общества, в других — политические решения принимаются и реализуются режимом в опоре на принципиально иные структуры и механизмы (например, армию или бюрократию), без всякого согласования с общественными интересами

Любой режим в своей деятельности обращается к тем или иным средствам и методам достижения целей. Режимы могут существенно отличаться друг от друга в зависимости от того, какие методы (насильственные или ненасильственные) используются ими в достижении поставленных целей. Важно не смешивать между собой методы осуществления власти и собственно властные структуры. Свидетельством того, что это не одно и то же, служит, например, богатый опыт функционирования авторитарных режимов. «Обладающие нередко сходными репрессивными структурами политической власти, — пишет А. Цыганков, — авторитарные режимы далеко не всегда обращаются к фронтальному насилию в достижении поставленных целей. В тех случаях, когда более эффективным оказывается использование методов убеждения, а не принуждения, репрессивный по своей природе режим может, вопреки ожиданиям, оказаться способным проявить "несвойственную" для него гибкость и склонность к компромиссам» [Цыганков А.П., 17].

Характер политического режима воплощается в первую очередь в том, кто является в данном государстве субъектом политической власти и как осуществляются власть и государственное управление. Сущность политического режима обуславливает характер взаимодействия государственного субъекта с управляемым объектом — обществом. В зависимости от политического режима управляющие субъекты, а соответственно и системы государственного управле-

ния, различаются как авторитарные и демократические. Данная типология относительна, так как в мировом сообществе существуют различные модификации авторитарных и демократических систем, в том числе смешанные и переходные.

3.2. Авторитарные типы государственного управления

Авторитарный тип государственного управления — это такой, в котором субъект представлен жестко иерархизированным институтом во главе с верховным правителем — индивидуальным или элитной узкой группой (партийной, олигархией и пр.). Авторитарный субъект реализует себя через единую вертикаль власти, идущую только сверху вниз и преимущественно в совокупности методов принуждения и физического подавления объекта властвования. В своем крайнем проявлении (тоталитаризм) авторитарный субъект отвергает относительную самостоятельность управляемого объекта и возможность его активности (субъективации) в любой форме.

В системе авторитарного управления признается исключительно одностороннее воздействие господствующего, властвующего субъекта на подвластный объект (общество, народ, его организации). Проблема обратной связи (обратного воздействия), по сути, волюнтаристски снимается. В историко-типологическом плане авторитарная система — это традиционный, или в лучшем случае, — авторитарно-бюрократический тип государственного управления.

Общие составляющие авторитаризма могут быть сведены к следующему: власть в государстве принадлежит определенному лицу или группе (гражданским или военным), которые проводят политику обеспечения собственных благ и привилегий, не вмешиваясь в регулирование отдельных сфер жизнедеятельности социальной системы. Власть заинтересована в осуществлении одностороннего влияния на общество и в недопущении общественных структур к принятию важных политических решений.

Во многих авторитарных режимах еще не существует четкой дифференциации на собственно политическую и административную элиту. Поэтому политическая и административная виды деятельности могут осуществляться одними и теми же группами лиц. В результате, политическая деятельность нередко осуществляется административными методами, что, как правило, приводит к понижению действенности и эффективности функционирования политического режима, росту числа политических назначенцев на административные роли, коррупции, снижению гибкости в управленческой деятельности.

Авторитарные режимы по своим признакам достаточно разнообразны. В истории развития общества исследователи выделяют следующие их типы: традиционные авторитарные, авторитарно-бюрократические, военные режимы.

Основу традиционного авторитарного режима образует единство власти и собственности. Власть и собственность либо передаются по наследству (Саудовская Аравия), либо захватываются вооруженным путем (Афганистан в период правления движения «Талибан»). Специализированный бюрократический аппарат либо отсутствует, либо представляет собой экономически привилегированный класс. Большинство населения исключено из политического процесса и не имеет реальных каналов воздействия на принятие государственных решений, выработку правительственного курса.

Авторитарно-бюрократический режим опирается на вооруженные силы и привилегированный разросшийся бюрократический аппарат. Во главе такого режима, как правило, стоит одно лицо, претендующее на выражение воли «всего народа», имеющее твердую поддержку в армии и в бюрократическом аппарате. Политика такого режима носит полуоткрытый характер и не чуждается социальной демагогии. Она допускает существование одной или нескольких политических партий, лояльно настроенных по отношению к режиму, и конкурирующих между собой за власть, но ограничивает политическое участие большинства граждан.

Военный режим есть форма авторитарного правления, в которой государственная власть либо прямо и открыто принадлежит военным, либо она формально находится в руках гражданской администрации, но, по сути, государственной политикой занимаются военные. В условиях военного режима административное управление переходит в руки военных, которые вносят в политический процесс и государственное управление, присущие армии как институту специфические особенности. Как правило, военные запрещают какую-либо деятельность политических партий и движений, ограничивают личностные и гражданские свободы, приостанавливают или вообще отменяют действие конституции и других норм права, устанавливают в государственном аппарате строгую исполнительскую дисциплину, переходят преимущественно к административным методам управления, основанным на прямой угрозе насилия и физического принуждения. По сути, сфера политического резко сокращается и подчиняется иерархизированному непрофессиональному административному управлению.

Установление военного режима, как правило, связано с сильным социально-экономическим кризисом, неспособностью гражданского правительства найти правильные методы управления в условиях кризисного развития. Период правления военных всегда носит временный характер и завершается либо добровольным (Португалия, Чили), либо насильственным переходом власти в руки гражданской администрации.

Вопрос эффективности и общественной полезности авторитарного режима был поставлен еще в 50-е годы XX в. Тогда ученые Гарвардского университета, наблюдая за процессом высвобождения государств Африки и бассейна Тихого океана от колониальной зависимости, пришли к выводу о необходимости промежуточного введения авторитаризма. Дело в том, что молодые госу-

Разделение правительственной власти

Территориальное распределение компетенции	Децентрализованные системы			
	Конфедеративные системы			
	Нигерия	Германия, Индия	Россия	США во время Договора об образовании конфедерации
	Китай, Египет	Япония, Великобритания	Франция	Бразилия, Мексика, США
	Унитарные системы		Президентские	
	Централизованные системы		Смешанные	
	Авторитарные	Парламентские	Смешанные	Президентские
	Сконцентрированные		Распределенные	
	Структурное разделение властей			

Ист.: Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002. С. 194.

Демократический президентский режим предполагает наличие двух отдельных правительственных органов — исполнительного и законодательного, которые самостоятельно избираются и санкционируются народом. Каждая ветвь власти наделена особыми полномочиями в рамках конституции и избирается на определенный срок, причем ни одна из них не может с помощью обычных средств сместить другую.

Единым главой исполнительной власти является президент. Правительство, возглавляемое президентом, формируется внепарламентским путем и не несет за свою деятельность ответственность перед парламентом. Юридически в этих странах правительство должно только исполнять законы, принимаемые парламентом. Поэтому само правительство согласно действующему в президентских режимах принципу разделения властей, рассматривается как исполнительный орган, лишенный каких-либо средств воздействия на законодательное учреждение, кроме права отлагательного вето. Президентская модель правительства предполагает создание системы, при которой обе ветви власти — законодательная и исполнительная — действуют независимо друг от друга, но имеют возможность уравновешивать одна другую. Хотя президентская модель предоставляет больше самостоятельности парламенту, чем в парламентской модели, правительство тем не менее занимает центральное положение и играет решающую роль как в управлении, так и в процессе законотворчества.

В президентских республиках правительство слабо заинтересовано в контроле за парламентскими фракциями, но это не значит, что

дарства пытались сразу же строить демократические институты и отношения. Но в условиях экономического хаоса и политической дестабилизации необходима была сильная власть, исполняющая жесткие непопулярные решения и контролирующая поведение общественных сил. Такой тип политических режимов назвали «новым авторитаризмом». Однако во многих странах авторитарный переход к демократии затянулся, они как бы «застряли» на этом этапе, поэтому авторитарный стиль управления характерен для них и сейчас.

3.3. Демократический тип государственного управления

Демократия означает «правление народа». В крупных политических системах, к каковым относятся современные государства, демократия должна осуществляться преимущественно за счет непрямого участия в выработке политического курса. Выборы, состязательные политические партии, свободные средства массовой информации и собрания представителей — те политические структуры, которые делают возможными определенный уровень демократии, определенную степень «правления народа» в крупных политических системах. Подобную непрямую демократию нельзя назвать ни полной, ни идеальной. Но чем сильнее граждане вовлечены в политический процесс, чем более влиятельны их решения, тем демократичнее система. В демократических системах конкурентные выборы позволяют гражданам участвовать в формировании политического курса посредством отбора и отклонения тех лиц, которым принадлежит ключевая роль в его определении. В крупных обществах необходимым условием сколько-нибудь реального «правления народа» являются состязательные выборы на основе всеобщего избирательного права для совершеннолетних.

Демократический тип государственного управления — это такой тип, в котором, субъект управления представлен иерархической структурой политических институтов и руководящих должностных лиц, избранных народом и сменяемых им.

Демократической системе управления также присуща вертикаль государственной власти, но идущая как сверху вниз, так и наоборот — снизу вверх, что предполагает контроль общества над властными структурами. Демократический субъект функционирует в системе взаимодействия с управляемым объектом. Она складывается из процессов объективации субъекта и субъективации объекта, регулируемых демократическими принципами.

Известно, что демократические политические режимы существуют в трех видах организации власти, характеризующих форму республиканского правления: парламентской, президентской и полупрезидентской. См. табл. 1.

такой контроль отсутствует. Правительство осуществляет контроль над парламентом не через партийные фракции, а непосредственно, причем этот контроль сохраняется даже тогда, когда правительство и парламентское большинство принадлежат к различным партиям.

В американской модели президент, являясь главой правительства, лично ответственен за действия высшей исполнительной власти. Он обладает всей полнотой полномочий в руководстве федеральным правительством — от назначения на правительственные посты до единоличного принятия правительственных решений. Сам президент не в состоянии лично руководить огромным бюрократическим аппаратом правительства, и он осуществляет общий контроль, делегируя значительную часть своих полномочий различным должностным лицам. Кабинет министров имеет статус совещательного органа при президенте, и его решения не подлежат обсуждению в процессе разработки и осуществления правительственной политики. Если кто-то из членов правительства и других ведомств федеральной исполнительной власти не согласен с политикой президента, то он сам подает в отставку или президент увольняет его.

В свою очередь **парламентский режим** обеспечивает взаимозависимость исполнительной и законодательной ветвей власти. При таком устройстве непосредственно избирается только законодательная власть, тогда как кабинет (коллективное руководство исполнительной власти) вырастает из легислатуры. В парламентской системе правительство занимает по отношению к парламенту еще более сильные позиции, чем в президентских республиках. Это несмотря на то что в парламентском режиме правительство несет политическую ответственность перед парламентом, формируется парламентским путем и обязано уйти в отставку в случае выражения ему вотума недоверия. Следует учитывать тот факт, что правительство состоит из лидеров правящей партии, а это означает, что парламентское большинство в своем поведении связано партийной дисциплиной. См. табл. 2.

Таблица 2

Пути формирования кабинета в парламентской демократии

Партийные системы		Результаты выборов	Тип кабинета
Конкурентные партийные системы	Двухпартийная система	Мажоритарная ситуация	Однопартийный кабинет большинства
			Мажоритарный коалиционный кабинет
	Многопартийная система	Миноритарная ситуация	Миноритарный коалиционный кабинет
			Однопартийный кабинет меньшинства

Ист.: Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002. С. 216.

В парламентских режимах правительство тесно связано с политическими партиями, так как оно опирается на партийное большинство в парламенте, являющееся конституционной основой его существования. Правительство осуществляет жесткий контроль над своей фракцией, всеми доступными способами поддерживая партийную дисциплину. Система парламентской ответственности создает условия, при которых правительство формируется только из лидеров победившей партии (или партий). Таким образом, правительство представляет собой одновременно и руководство партии. В Британском парламенте, например, партийные фракции как консерваторов, так и лейбористов находятся в подчинении у лидеров партии даже тогда, когда партия пребывает в оппозиции.

Так, деятельность лейбористской фракции в Палате общин регулируется «постоянными правилами парламентской Лейбористской партии», которые являются органическим дополнением общепартийного устава. Сложившиеся нормы отношений характеризуются как «жесткость партийной дисциплины».

В кабинете председательствует премьер-министр (в Германии его именуют федеральным канцлером), который возглавляет правительство и отбирает других министров кабинета. Как правило, ни одна из ветвей власти не имеет фиксированного срока полномочий. Кабинет в любой момент может быть смещен посредством вотума недоверия, и в большинстве случаев то же самое относится и к законодательному органу (парламенту).

В парламентских системах высшая исполнительная власть, как правило, всегда разделена между главой государства (президент) и главой правительства. Первый выступает преимущественно как представительное должностное лицо, второй принимает и осуществляет властные решения, несет ответственность за правительственный курс перед парламентом и главой государства.

В странах с парламентской системой глава государства осуществляет свою конституционную компетенцию только через правительство или с его санкции. Любые акции главы государства есть, по сути, правительственная деятельность. Такие важнейшие полномочия главы государства, как право роспуска парламента, досрочного перерыва сессии, право вето и т.д., осуществляются только по прямому указанию правительства. Институт контрасигнатуры нейтрализует любую попытку главы государства осуществить какие-либо дискреционные действия.

Демократический полупрезидентский или смешанный режим совмещает в себе черты парламентского и президентского режимов. Президент и законодательный орган избираются народом на отдельных выборах, как и в случае с президентским режимом, но президент наделен правом в определенных, предусмотренных законом условиях, распускать легислатуру (как при парламентской системе). Кабинет министров назначается президентом (как при президентской системе), но парламент обладает правом либо влиять на процесс формирования правительства, либо смещать его, вынося вотум недоверия (как при парламентской системе).

В основном в странах со смешанным политическим режимом присущ внепарламентский способ формирования правительства. Наиболее типичным примером является V Республика Франции. Хотя Конституция 1958 г. и содержит положение об ответственности правительства перед парламентом (ст. 20), правительство формируется внепарламентским путем и не из членов парламента. Президент Франции назначает премьер-министра. Он прекращает исполнение обязанностей премьер-министра после вручения им заявления об отставке правительства. Президент по предложению премьер-министра назначает других членов правительства и прекращает исполнение ими их служебных обязанностей.

Конституции большинства стран Восточной Европы утвердили именно смешанный тип политического режима. Избираемый народом глава государства олицетворяет единство нации, он наделен реальными и символическими полномочиями, позволяющими ему обеспечивать единство системы государственного управления и служить гарантом стабильности новой демократии. Правительство несет ответственность перед парламентом и президентом.

Высшее руководство исполнительной власти может быть индивидуальным и коллективным, включающим в свой состав как избранных, так и назначенных должностных лиц, обладающих определенными полномочиями в выработке политического курса. В Великобритании премьер-министр назначает около ста министров и младших министров, примерно столько же делает назначений канцлер ФРГ. В США вступающий в должность президент в общей сложности из примерно 11 тыс. руководящих лиц в исполнительном аппарате федерального правительства лично назначает около 2000 должностных лиц, 200 из которых занимают ключевые посты в исполнительной власти [Алмонд Г., 211]. Лишь состав сотрудников президентского аппарата американский президент имеет право формировать по собственному усмотрению, без какого-либо согласования с Конгрессом.

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

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

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

Однако гораздо чаще бывает так, что ни одна из партий не набирает большинства голосов. Для многих многопартийных систем типичным является такой результат выборов, когда ни одна из партий сама по себе не располагает парламентским большинством, т.е. создается миноритарная ситуация. Чаще всего в таких условиях несколько партий (две, три, а то и шесть или семь) объединяют силы и формируют коалиционный кабинет, в котором все они представлены. Иногда партии предвидят необходимость формирования коалиции еще до выборов. В этом случае они могут заключить между собой соглашение и объявить избирателям, что собираются править совместно, если получат достаточное число голосов. Тем самым партии стимулируют избирателей голосовать за всех членов коалиции. В ряде стран коалиционные правительства пользуются определенными преимуществами, специально предусмотренными избирательным законодательством. Многие правительства во Франции, Германии, Польши, Чехии приходили к власти именно таким путем. В этом случае избиратели получают реальную возможность в условиях многопартийной системы оказывать прямое влияние на выбор будущего правительства, точно так же, как в случае с двухпартийной системой.

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

Рекрутирование высшего руководства исполнительной власти

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

Ист.: Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002. С. 225.

Таким образом, политический режим вносит заметные различия в системы осуществления политики и государственного управления. В зависимости от принятой модели разделения власти, правительство формируется под влиянием либо парламентских, либо президентских факторов, образуя различные композиции взаимодействия с институтами главы государства или парламента. Состав, структура, источники рекрутирования правительства имеют свои различия, которые связаны с принятыми институциональными нормами и национально-политическими традициями. Эти различия могут быть представлены в виде таблицы, которая поможет лучше освоить представленный в разделе материал.

ЛИТЕРАТУРА

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002.

Дегтярев А.А. Основы политической теории. М., 1998.

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М., 2000.

Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993.

Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.

Сумбатян Ю.Г. Авторитаризм как категория политической науки // Социально-гуманитарные знания. 1999. № 6.

Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. М., 1996.

Macridis R.C. Modern Political Regimes. Patterns and Institutions. Boston, Toronto, 1986.

Duverger M. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. P., 1970.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Политический режим, государственная власть, субъект политической власти, авторитарные типы государственного управления, авторитарные режимы правления, президентский демократический режим, парламентский режим, полупрезидентский демократический режим, институт контрасигнатуры, правительство, кабинет министров.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем смысл понятия «политический режим»?
2. Какие есть научные подходы к раскрытию понятия «политический режим»?
3. Какие типы политических режимов вы знаете?
4. Какие модели демократических режимов вы знаете, в чем их сходство и в чем различия?
5. Какова роль президента в парламентском режиме?
6. Какую роль играют политические партии в определении государственной политики в парламентском режиме?
7. По каким принципам происходит разделение правительственной власти в президентском и парламентском режимах?
8. Как осуществляется отбор членов правительства в парламентских режимах?
9. Как осуществляется отбор членов правительства в полупрезидентских режимах?

Глава 4

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИКА КАК НАУКА

Государственное управление и политика (public administration and policy) — отрасль политической науки, предметом которой является организация и деятельность государственных органов и связанных с ними предприятий и учреждений по удовлетворению общественных интересов. Особое развитие она получила в Великобритании, США, Франции. В России государственное управление и политика формально относится к экономическим и юридическим дисциплинам. «Государственное и муниципальное управление» как специальность высшего образования включена в раздел экономических дисциплин. Ученые степени по данному направлению записаны за экономическими и юридическими специальностями. Между тем политическая наука является той дисциплинарной областью науки и образования, с которой проблематика государственного управления и политики связана по природе. Вудро Вильсон, который один из первых обозначил государственное управление в качестве особой современной исследовательской темы, писал в 1887 г.: «Наука государственного управления — это самый поздний плод того направления в политической науке, которое началось две тысячи лет тому назад» [Wilson, 1993, 34]. В 1834 г. знаменитый французский физик А.М. Ампер, также занимавшийся вопросами классификации наук, в числе политических наук выделял наряду с «этнодицей» (наукой о правах народов), дипломатией и «теорией власти» кибернетику как науку об управлении государством. При этом кибернетика и «теория власти» составляли у него «политику в собственном смысле слова» [см. примеч. ред.: Винер, 1968, 56]. В настоящее время политическая наука органично включает в свой состав проблематику государственного управления и политики. Международная ассоциация политической науки (МАПН) имеет исследовательские комитеты и группы по направлениям «Государственная бюрократия в развивающихся обществах», «Структура и организация государственного управления», «Сравнительное изучение местного управления и политики», «Сравнительная политика в области здравоохранения», «Анализ государственной политики», «Административная культура». Американская ассоциация политической науки (ААПН) традиционно имеет в своем составе секции по государственному управлению и политике. В настоящее время ААПН включает в себя секции «Государственная политика», «Государственное управление», «Городская политика», «Политическая организация штатов и политика».

Конечно, нельзя не заметить и тенденцию выделения управленческой науки и науки государственного управления и политики в

самостоятельную отрасль наряду с другими отраслями знания. Имеются национальные и международные ассоциации административных наук, издаются специализированные журналы, периодически проводятся международные конгрессы по проблемам административных наук. Действительно, наряду с политической проблематикой наука государственного управления включает в себя и другие аспекты — экономические, психологические, менеджеральные, юридические, социологические. Но тематика публичного управления находится все-таки ближе всего к политической науке, что связано и с историей этого научного направления, и с современной практикой изучения государственного и шире — публичного — управления.

4.1. Политология государственного управления и политики

Государственное управление и политика связаны со сферой общественных дел и включены в механизм удовлетворения общественных интересов. В эту сферу входят государственное управление, местное самоуправление, управление связанных с ними объединений и организаций, управление посредством ассоциаций гражданского общества. Государство здесь занимает доминирующее место как по возможностям организации удовлетворения общественных интересов, так и по способности распространить свое влияние на все общество. Государственное управление и политика как наука анализирует деятельность государственно-публичных институтов по руководству и организации удовлетворения общественных интересов. *Понятия «общественная сфера» и «общественный интерес» являются здесь центральными.* Они определяют все компоненты административно-политической деятельности, включая в себя механизмы мотиваций, характер процесса выработки и принятия решений, особенности устройства публично-управленческих институтов, структуру и обязанности людей, осуществляющих государственное управление, формы контроля и ответственности за ведение общественных дел и др. В этом прежде всего выражается политологический характер науки государственного управления и политики. Хотя государственное управление и политика имеют характер профессиональной деятельности, но это деятельность профессионально-публичная. Отрыв политической науки от ее изучения способствует акцентированию внимания лишь на первой составляющей этого определения, и в тени остается ее публично-политический характер.

Государственное управление — властное управление. В принципе любое управление связано с властью, но государственное управление имеет *отношение к особой публичной власти — государственной власти со всеми ее атрибутами:* монополизмом на насильственные методы, легитимной природой осуществления воздействия на общество, суверенностью, распространением властного влияния на все общество, политической организованностью и др. Политический характер отношений в сфере публично-властного управления определяется осуществлением исполнительной государственной власти,

ее источником и местом в единой системе государственной власти, руководством общегосударственной, региональной или муниципальной экономической, социальной, культурной и другими секторами политики по поручению и под общим контролем народа, составом исполнительных государственных органов, принимающих политические решения, общими целями и методами осуществления политики. Хотя государственное управление представляет собой конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти и имеет свою функциональную специфику и компетенцию, но ее невозможно отделить от политического характера публичной власти.

Конечно, публичная администрация ограничена в своей деятельности и осуществляемой ею политике многими факторами: представительными органами власти, президентом, законом. Государственное управление осуществляет политику государства. Но нельзя не признать и того, что *органы государственного управления, бюрократия зачастую играют самостоятельную роль в политическом процессе*, оказывая на него существенное влияние. Повышение роли исполнительных структур власти в политике государства является очевидным фактом современного политического развития.

Государственное управление является *важнейшим политическим ресурсом*. Все партии и блоки, участвующие в борьбе за президентский пост или парламентское кресло, так или иначе стремятся заполучить этот ресурс в свои руки или оказывать на его функционирование влияние. Государственное управление является центром политической борьбы за власть. В этом отношении политика неотделима от управления, а управление от политики. Но это не просто ресурс наподобие всякого другого ресурса, будь то деньги, образование или материальные блага; государственное управление является именно *политическим* ресурсом, а не просто используется в политике. Обладать государственной властью — это значит управлять государством. Конечно, и другие структуры и органы государства относятся к государственной власти, но центр ее все-таки располагается в правительстве.

4.2. Особенности развития государственного управления и политики как науки в различных странах

Современная наука государственного управления и политики — дисциплина со многими подходами и концепциями: структурно-системными, неинституционалистскими, кибернетическими, менеджериальными, сетевыми, синергетическими, постмодернистскими и др. Она разрабатывалась и разрабатывается сегодня учеными многих дисциплинарных направлений. Среди них — Вудро Вильсон («Изучение публичного управления», 1887), Анри Файоль («Промышленное и общее управление», 1916), Леонард Уайт («Введение в изучение государственного управления», 1926), Честер Барнард («Функции исполнительной власти», 1938), Герберт Саймон («Административное поведение», 1947), Дуайт Уалдо («Административное государство», 1948), Мишель Крозье («Феномен бюрократии»,

1963), Питер Дракер («Эффективная исполнительная власть», 1966), Уильям Нисканен («Бюрократия и репрезентативное государственное управление», 1971), Эндрю Далшир («Публичное административное управление», 1973), Джеймс Марч и Йохан Олсен («Переосмысливая институты», 1989), Дэвид Осборн и Тед Гэблер («Переосмысливая государственное управление», 1992) и др. Издаются специализированные журналы: «Public Administration», «Public Administration Review», «International Review of Administrative Sciences», «Administration and Society», «International Journal of Public Administration», «International Public Management Journal», «Social Policy and Administration», «Governance», «An International Journal of Policy and Administration», «Public Policy», «Revue française d'administration publique», «Politiques et management public» и др. Во многих университетах развитых стран открыты кафедры государственного управления и политики, имеются национальные институты и международные организации, занимающиеся координацией и активизацией деятельности в этой отрасли науки и преподавания (*American Society for Public Administration*, *Institut International des Sciences Administratives* (Брюссель), *Institute International d'Administration Publique* (Франция), *International Public Management Network* (США)) и др.

Наука государственного управления и политики формировалась под влиянием прежде всего политической науки, но на нее серьезное влияние оказывали менеджмент, право, социология, теория организации. В различных странах этот процесс имел свои особенности.

Соединенные Штаты Америки. Для США характерна тесная взаимосвязь науки государственного управления, политической науки и менеджмента. Фактически наука государственного управления здесь представлена двумя основными ветвями — политологической и менеджерально-организационной. Это различие складывается исторически в связи с попыткой сформировать особую научную дисциплину наряду с имеющимися.

Интерес к государственному управлению как научной отрасли проявился в 80-е годы XIX в. и определялся необходимостью реформы государственной службы. В связи с покушением на президента Джеймса Гарфильда в 1881 г. его сторонника, не получившего пост в администрации, встал вопрос о патронажной системе формирования государственной службы. В 1883 г. был принят закон Пенделтона, который ориентировался на замену патронажной системы — практики заполнения административных должностей политическими союзниками президента или его родственниками, системой заслуг, основанной на квалификации, опыте и знаниях претендента на соответствующую должность в государственном аппарате. Этот исторический факт рассматривается в качестве стимулирующего момента в развитии исследований в области государственного управления. Вудро Вильсон считается основателем американской науки публичного управления и политики. Несмотря на то что отмечается серьезное влияние французской административной мысли на американскую в этот период [см.: Martin, 1987], именно нормативная концепция управления, представленная В. Вильсоном, полу-

чила наибольшее распространение и имела наиболее сильное влияние на перспективу научных исследований и практики управления в общественной сфере Соединенных Штатов.

В. Вильсон считал, что административно-государственное управление можно изучать и на этой основе создать точную науку. Хотя эта наука и была, как считал Вильсон, результатом развития политической науки, но существовало различие между государственным управлением и политикой, которое следовало учитывать. Если в политике определяются основные цели государства, то управление занимается осуществлением этих целей, т.е. управление зависит от политики, но и имеет собственные законы развития: «Администрирование лежит вне собственной сферы политики. Административные вопросы не являются политическими вопросами. Хотя политика и ставит задачи перед администрацией, но администрация не должна страдать от манипуляции ее отделами» [Wilson, 1993, 40]. Административное управление независимо от политики и в том смысле, что политические органы (прежде всего Конгресс) определяют правила деятельности администрации в праве. Государственное управление является детализированным и систематическим исполнением публичного права. Следовательно, конституционные вопросы и административные вопросы различаются: «различие состоит в общих планах и специальных средствах» [Ibid., 41]. Цель изучения государственного управления и состоит в детальном обследовании методов управления и выработке на этой основе устойчивых принципов. Для этого, считал Вильсон, необходимо систематически изучать опыт других стран, используя компаративный метод анализа. Являясь относительно самостоятельной сферой деятельности, государственное управление должно быть подконтрольно общественному мнению и не противоречить демократическим принципам организации американского общества.

Значительный вклад в развитие науки государственного управления в США внесли в дальнейшем Франк Гуднау («Политика и администрация», 1900) [Goodnow, 1900], который продолжил обсуждение различий между политикой и управлением, начатое Вильсоном в 1887; Леонард Уайт, который в 1926 г. опубликовал первый учебник по государственному управлению «Введение в изучение государственного управления» [White, 1926], У.Ф. Уиллогби, Честер Барнард, Лютер Гулик и Линдэлл Урвик, написавшие работы о принципах государственного управления [Willoughby, 1927; Gulick, Urwick, 1937; Barnard, 1938]. Развитием науки государственного управления занимались Герберт Саймон, внесший значительный вклад в теорию государственного управления своей концепцией «ограниченной рациональности» и соответствующей ей «удовлетворяющей» моделью принятия управленческих решений [Simon, 1947]; Джеймс Марч вместе с Саймоном, Амитай Этциони, которые развили организационные концепции управления [March, Simon, 1958; Etzioni, 1961]. В конце 60-х годов в США появилось движение за «новое государственное управление», которое обострило проблему моральных ценностей и оценок в сфере управления общественными делами, ответственности правительства в целом перед обще-

ством. В 80—90-е годы развиваются концепции нового государственного менеджмента с акцентом на методологии экономической науки и сетевые теории управления, о которых читатель сможет прочесть в соответствующем разделе книги.

В целом американская наука государственного управления и политики всегда находилась под влиянием проблемы дихотомии политики / управления, которая была обозначена Вильсоном еще в начале формирования этой отрасли знания. Но уже Уайт поставил под сомнение жесткое разделение этих двух сфер деятельности, выделив в четвертом издании своей книги специальный раздел «Политика и управление». В нем он писал о том, что идея разделения политики и управления пришла в противоречие с современным состоянием дел, когда правительство все более и более влияет на процесс формирования политического курса и законодательную инициативу, расширяя сферу своей компетенции. «Следовательно, утверждение, что политика и управление — это отдельные и автономные структуры или процессы в американской системе, очевидно, ошибочное» [White, 1955, 8]. Дуайт Уалдо, книга которого «Административное государство» получила известность и оказала влияние на политологию государственного управления в США, показывает, что дихотомия политика / управление все еще остается существенной характеристикой американских споров об управлении. «Важной доктриной, — пишет он, — является формула "политика—администрация"; понятие, что деятельность государства разделена на две части — решение и исполнение и что исполнение (администрация) является или может быть научным. "Наука" для ортодокса обозначает поиск фактов, отвержение теории и, вероятно, прагматизм. Понятие того, что есть "принципы", научно и этически обоснованные, которые не могут быть раскрыты в ходе научного изучения, является все еще ортодоксальным символом веры. И изучающие управление в целом остаются при мнении, что слегка подправленные ценности и практика американского бизнеса могут быть приняты для управления государством» [Waldo, 1984, 199]. В последние годы эта проблема вновь выходит на первый план [Wingee Lee, 1995], а точнее переформулируется в контексте новых методологических споров между либералами и коммунитаристами, сторонниками и противниками рыночных методов государственного управления, в контексте поиска новой гражданской этики.

Наука государственного управления во Франции. Французская административная наука берет свое начало в XVIII в. Однако тогда внимание обращается, скорее, на простое описание административного процесса в связи с нарастающей централизацией в государственном управлении, и опубликованные работы следуют, скорее, немецкой камералистской теории. В начале XIX в. Шарль Жан Бонен первым ставит вопрос о разрыве с традицией и о необходимости трактовать управление как науку. Как пишет Жак Шевалье, «эта модель административной науки старалась тогда стать как "социальной наукой" в самом строгом смысле этого слова, так и общей наукой, которая способна оперировать со всеми социальными данными об управленческом действии с помощью разнообразных иссле-

довательских инструментов, в особенности с помощью статистики. Она стремилась инкорпорировать все то, что впоследствии стало политической наукой, экономической наукой или социологией, но она имела по сути прагматическую цель повысить эффективность деятельности государства, и таким образом социальное благополучие» [Chevallier, 1996, 68]. В 40-е годы возникает настоятельная потребность развития преподавания науки управления, и все чаще звучат требования открытия специальных управленческих факультетов. В результате в 1849 г. возникает Школа управления, которая, впрочем, просуществовала недолго. Во второй половине XIX в. исследования в области государственного управления находились в целом под влиянием юридической теории, хотя отмечались сильные тенденции социального и политического анализа управления. Наиболее значительными трудами в области широкого социально-политического анализа французской административной системы стали книга Алексиса де Токвиля «Старый порядок и революция» [Tocqueville, 1857] и Ипполита Тэна «Происхождение современной Франции» [Taine, 1877]. Большое влияние на развитие теории государственного управления оказала Свободная школа политических наук, возникшая в 1872 г. Формируется иной взгляд на административное управление: администрирование — не только задача юристов; необходимо изучать, как организовано реальное управление, обращать внимание на роль инноваций в этой сфере. Конец XIX — начало XX в. отмечены двумя тенденциями: институциональным юридическим направлением административных исследований (Л. Дюги и М. Ориу) и научным направлением в изучении управления Анри Файоля [см.: Василенко, 1998, 60—62].

В целом во Франции наука административно-государственного управления тесным образом связана с особенностями французской модели государства. К основным характеристикам этой модели следует отнести: (1) общественную автономию государства, которая выражается в четкости контуров государства и его бесперебойном функционировании (органическая автономия), в употреблении различных правил его функционирования, занимающих особое место в общем праве (легальная автономия), в представлении государством себя как воплощения общественного интереса, который доминирует над особыми интересами частной сферы (символическая автономия); (2) социальное доминирование государства, проявляющееся в укорененной французской традиции интервенционализма, т.е. в регулярном проникновении государства во все сферы общественной жизни; (3) постоянное противоречие двух тенденций в политической культуре: установок на плебисцитарную и репрезентативную модели демократии; (4) устойчивые централизаторские тенденции в устройстве государства и в проведении государственной политики; (5) особая роль бюрократии в механизме связи государства и гражданского общества, ее способность служить условием относительной стабильности французской общественно-государственной системы [Chevallier, 1996; Crozier, 1973; Салмин, 1992]. Учитывая французскую специфику, Мишель Крозье выделяет в политической и административной системе Франции три подсистемы принятия ре-

шений, которые одновременно тесно взаимосвязаны и очень операционально отдалены. К ним он относит, во-первых, административную подсистему, ответственную за все решения, которые можно принимать, используя множество правил и хорошо проработанных программ; во-вторых, подсистему принятия политических решений на основе обсуждения, где все проблемы рассматриваются минуя принятые правила; в-третьих, подсистему революционного недовольства, которая заставляет принимать решения вне принятой легальной структуры [Crozier, 1973, 252].

Если в этом аспекте анализировать современную науку административно-государственного управления во Франции, то она характеризуется тремя основными подходами. Прежде всего выделяется *юридический* подход. Здесь административное управление рассматривается в рамках институциональной методологии, и право рассматривается в качестве критерия отличия гражданской службы от политики. Вместе с тем, как указывает Шевалье, данное направление теоретически пытается провести различие между административной наукой и административным правом [Chevallier, 1996, 69]. Вторым направлением является *менеджеральный* подход к государственному управлению. Административное управление тесным образом связывается с управлением в сфере бизнеса, а исследования ориентированы на описание и поиск факторов повышения производительности и эффективности в современной технике государственной организации и производства решений. Третьим является в изучении государства и государственного управления мощное *социологическое* направление. В центре этого направления находятся вопросы социологии государственной организации, бюрократии, связи управления с властью, гражданской службы с политикой.

Институционально французская административная наука представлена Центром социологии организаций (Centre de Sociologie des Organisations), Французским институтом административных наук (Institut Français des Sciences Administratives), Национальной школой управления (Ecole Nationale d'Administration), Региональными институтами управления (Instituts Regionaux d'Administration).

Административная наука в Германии. Развитие административной науки в Германии находилось длительное время под влиянием юриспруденции и разработанной немецкими юристами концепции правового государства. Проблематичным было выделение самостоятельной административной науки. Административное поведение рассматривалось как комбинация строгости и гибкости при применении специалистами публичного права. В 60—70-е годы XX в. на развитие исследований административного управления повлияла политическая наука, ставшая в это время самостоятельной отраслью знания и преподавания в западногерманских университетах. Вместе с тем, институты и кафедры политической науки редко занимаются проблемами государственного управления, здесь отмечается, скорее, интерес к государственной политике. В последнее время особое внимание уделяется исследованию взаимосвязи публичного административного управления и публичной политики. В частности широкую известность приобрела немецкая школа исследования поли-

тических сетей в Институте общественных исследований Макса Планка (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung). Попытки институционализации административной науки в качестве самостоятельной дисциплины не получили широкого распространения в немецких университетах. В этом отношении выделяются два центра: факультет административной науки в университете в Констанце, образованный в 1973 г. и включающий помимо отделения административной науки, отделение политической науки и отделение информационной науки и Высшая школа административной науки в Шпеере, открытая в 1976 г. Административные исследования активно проводятся также в Потсдамском университете.

ЛИТЕРАТУРА

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: «Логос», 1998.

Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животных и машинах. М.: «Советское радио», 1968.

Салмин А.М. Современная демократия: генезис, структура, культурные конфликты. Опыт Франции в сравнительной ретроспективе. М.: Наука, 1992.

Barnard Ch. The Functions of the Executive. Cambridge: Harvard University Press, 1938.

Chevallier J. Public Administration in Statist France // Public Administration Review. 1996. Vol. 56. № 1.

Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: The University of Chicago Press, 1973.

Etzioni A. A Comparative Analysis of Complex Organizations. New York: Free Press, 1961.

Goodnow F. Politics and Administration. New York: Macmillan, 1900.

Gulick L., Urwick L. (eds.). Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration, 1937.

Lynn N., Wildawsky A. (eds.). Public Administration: The State of the Discipline. Chatham, New York, 1990.

March J., Simon G. Organizations. New York: Wiley, 1958.

Martin D. Deja Vu: French Antecedents of American Public Administration // Public Administration Review. 1987. Vol. 47. № 4.

Presthus R. Public Administration. New York: The Ronald Press Company, 1975.

Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. New York: Macmillan, 1947.

Taine H. Les Origines de la France contemporaine. Paris: Calman Levy, 1877.

Tocqueville A. de. L'ancien régime et la Révolution. Paris, 1857.

Waldo D. The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration. 2nd ed. New York, London: Holmes & Meier Publishers, 1984.

Willoughby W.F. Principles of Public Administration. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1927.

Wilson W. The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor: APSA, 1993.

Wingyee Lee E. Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State // Public Administration Review. 1995. Vol. 55. № 6.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Государственное управление, наука государственного управления, политология государственного управления, государственная политика, модели государственного управления, принципы государственного управления, функции государственного управления.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем суть дихотомии «политика / управление»?
2. Каково соотношение политической науки и науки государственного управления?
3. В чем различия науки государственного управления в США, Франции и Германии?
4. В каком соотношении находится право и государственное управление?

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

В главе рассматривается содержание государственной политики как целостной системы. Такой подход способствует выявлению основных институциональных, процессуальных и иных ее компонентов и составить более полное представление об этом сложнейшем политическом феномене. Вместе с тем содержание системы государственной политики дает возможность показать сложную и противоречивую диалектику становления ключевых институтов, новых принципов и методов современной политики Российского государства. С учетом сказанного в главе вначале будут рассмотрены сущность и содержание государственной политики, а затем раскрыто своеобразие таких ключевых элементов, как принципы и методы.

5.1. Сущность государственной политики

Рассмотрению сущности и элементов содержания системы государственной политики уделяется серьезное внимание в современной политико-социологической литературе. Подобный интерес объясняется не только постоянно возрастающим влиянием политики на общественную жизнь, но и тем, что она становится все более решающим фактором управления социально-экономическими процессами. В начале XX в. М. Вебер определил существо политики как сферу отношений и деятельности по руководству (управлению) обществом. Основным институтом политического управления всегда выступало и продолжает оставаться государство, являющееся выразителем всеобщих интересов населения в своей политике и по этой причине исполняющее интегрирующую роль в обществе. Недаром в большинстве политико-социологических и политологических исследований государство определяется как макрополитический институт общества, выражающий всеобщие интересы, закрепляющий политический статус народа, организованного в территориальной замкнутости, и осуществляющий верховную (императивную) власть и управление в каждой стране.

И раньше, и в особенности в настоящее время, государственная политика по сравнению с политической деятельностью любого другого института политического участия (партии, движения, профсоюзов) неизменно и отчетливо выражает всеобщие интересы населения и граждан в целом, является концентрированным их отражением. Этим она объективно способствует поддержанию и воспроизведению социально-политической целостности общества. Для выполнения такого предназначения государство создает соответствующую систему органов и учреждений власти, осуществляющих разработку и реализацию государственной политики. С учетом сказанного и

само определение общего понятия политики должно отражать управленческую составляющую. С политико-социологической точки зрения *политика* — это властный способ организации общества, политический процесс достижения и поддержания его целостности на основе согласования разнообразных интересов, управление обществом со стороны политической элиты на основе институтов [см.: Белов, 1997, 12]. В приведенном понимании политики акцент делается на ее управленческом предназначении, которое в первую очередь проявляется в политико-управленческой деятельности государства, т.е. в государственной политике. Поскольку в рассматриваемом здесь случае политика рассматривается в управленческом аспекте, постольку уместно напомнить, что с социологической точки зрения управление представляет собой специфический вид социального процесса, содержанием которого является обнаружение, познание и использование объективных законов устройства, функционирования и развития управляемых объектов в аспекте регулирующего, организующего, упорядочивающего и контролирующего воздействия на них со стороны социальных субъектов и институтов, направленного на достижение общественно значимых целей. И если политика осуществляется главным образом на основе использования государственной власти, то управление, как более общее по своему содержанию явление, предполагает применение власти в любых ее формах, включая политическую, социальную и др. При этом объекты управления и политики существенно не отличаются. Макрообъектами здесь, как будет более подробно показано в конце главы, являются экономика, социальная сфера, культура и др. На этой основе формируются экономическая политика, социальная политика, культурная политика и так далее. Соответствующие виды политики, среди которых промышленная, образовательная, научная, демографическая, экологическая и другие виды политики имеют место на среднем уровне политического управления.

Следует сказать, что до сих пор и в определении понятия «государственная политика», и в классификации элементного состава системы государственной политики, и в освещении специфики государственной политики современной России остается еще немало открытых вопросов.

В современной политико-социологической литературе сложились различные подходы к определению государственной политики. Например, в рамках теории *Public Administration* она истолковывается как чувствительная к общественным потребностям институционально-управленческая практика государственной бюрократии, направленная на эффективное и производительное удовлетворение общественных потребностей [см.: Lunn, Wildawsky, 1990, 4]. Вместе с тем широко применяется понятие «*governance*», интерпретируемое в зарубежной политико-социологической литературе как политическое руководство [см.: Osborne, Gaebler, 1992, 247]. Причем под руководством здесь понимается исключая голое администрирование консолидированная кооперация государственных и неправительственных институтов и структур по обеспечению удовлетворения общественно значимых потребностей. Правда, в отечественных

публикациях содержание этого понятия пока еще освещено недостаточно. Следует также отметить, что нередко зарубежные авторы вышеозначенное понятие отождествляют с категорией «*Public Administration*» [см.: Мишелетти, 1998, 5]. Наконец, в научном обороте применяется также выражение «*public policy*», которое зачастую также интерпретируется как политика государства и других публичных политических организаций по удовлетворению потребностей населения [см.: Сморгунов, 1999, 262—269]. В силу сказанного понятие «*public policy*» выражает не только содержание государственной политики, но и политико-управленческую деятельность многочисленных институтов и органов политической системы общества в целом. Тем не менее, здесь следует подчеркнуть, что в рассматриваемых случаях все-таки речь идет о приоритетном направлении управленческой деятельности государства, предусматривающем активное использование потенциала власти правительства для активного регулирования экономических, социальных и других видов общественных процессов. Вероятно, по этой причине, такие признанные специалисты в данной области знаний, как И. Шаркански, Ж.-Э. Лейн, определяют государственную политику через деятельность правительства по подготовке и исполнению набора политических решений относительно размещения общественных ресурсов, производства, распределения и перераспределения общественных благ [см.: Сморгунов, 1999, 264].

В соответствии с вышеизложенным *государственная политика* есть политический процесс управленческого влияния главным образом институтов исполнительной власти государства на основные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственных властных полномочий как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирующего и организующего воздействия на все компоненты и аспекты функционирования и развития экономики, социальной сферы и других подсистем общества посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер. Таким образом, государственную политику разрабатывают и осуществляют преимущественно такие публичные институты власти, как правительство, президент и др. Сказанное не исключает возможность участия законодательных институтов в разработке политической стратегии и контроле за ее реализацией. Но парламент не является органом исполнения государственной политики, ибо он выступает публичным институтом законодательной и представительной власти. В равной мере сказанное относится и ко всем другим политическим организациям, включая институты политического участия и гражданского общества.

В современной литературе по политической социологии опубликовано немало работ по общим вопросам государственной политики в области экономики, социального развития, культуры и т.д. Однако при этом незаслуженно обойден вниманием вопрос о составе основных компонентов содержания системы государственной политики.

Система государственной политики представляет собой не простую сумму тех или иных элементов, а целостную их совокупность,

диалектическое взаимодействие которых с необходимостью создает новые интегральные качества. Эту мысль необходимо подчеркнуть специально для того, чтобы увидеть, что базовым признаком рассматриваемой системы является интегральная целостность, или интегральное единство, а специальными признаками — интегральные свойства и закономерности [см.: Кузьмин, 1980, 257]. Следовательно, под системой государственной политики подразумевается не простая сумма компонентов ее содержания, но интегральное и целостное их единство в рамках данной системы, наличие которого превращает ее в самостоятельный объект изучения. Для освещения названного свойства системы государственной политики уместно сначала дать классификацию элементов ее содержания.

В отечественной политико-социологической литературе одной из принятых научных позиций является выделение во всякой системе вещных, процессуальных, человеческих и духовных компонентов [см.: Афанасьев, 1977, 7]. С учетом такой классификации учеными высказывается предложение вычленять в содержании системы государственной политики субординированную «пирамиду влияния», включающую в себя четыре разновидности структур: «властную подструктуру», «околовластную подструктуру», «средний класс элементов управления» и «управляемый объект» [см.: Кузьмин, 1996, 77—79].

Обобщая все имеющиеся в современных работах положения, можно выделить следующие основные виды компонентов системы государственной политики: субстанциональные, человеческие, институциональные, процессуальные и духовные. Что же касается объектов управления, то нет оснований причислять их к внутренним компонентам системы политики, ибо они являются внешними объектами воздействия со стороны названной системы политики, на которые направлено ее управленческое влияние. При этом общим правилом здесь является то, что «все параметры субъекта управления определяются в конечном счете объектом, ориентированы на то, чтобы обеспечить эффективное воздействие на объект, достижение определенной цели» [Афанасьев, 1978, 77]. Отсутствие корреляции между реальными свойствами объекта управления и характеристиками того или иного вида политики обрекает последнюю на субъективизм и неисполнение заявленных целей.

Что же представляют собой перечисленные выше компоненты?

По сложившемуся мнению, исходным и субстанциональным элементом системы государственной политики выступает власть, или «властная подструктура». Как известно, власть государства имеет императивный характер, из чего следует, что ее предписания обязательны для исполнения всеми социальными субъектами и институтами, находящимися под юрисдикцией государства. Благодаря этому она находится как бы в центре системы политики. А вокруг нее на властных и околовластных орбитах располагаются остальные компоненты ее содержания. Императивный характер государственной власти предполагает применение широкого круга мер и способов правового принуждения и, где необходимо даже организованного насилия для осуществления предусмотренных законом процессов

управленческого воздействия на общество и его подсистемы по вопросам размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и т.д. Забегая немного вперед, можно заметить, что институциональным измерением государственного принуждения выступают силовые органы правительства (МВД, спецслужбы, прокуратура и др.) и специальные учреждения (например, тюрьмы, исправительные учреждения и др.)

В качестве социальных субъектов системы государственной политики в первую очередь обычно называют народ той или иной страны как источник государственной власти. В демократическом обществе народ осуществляет свою власть как непосредственно (референдумы, выборы, прямые каналы влияния), так и опосредованно через многообразные группы избираемых на выборах депутатов всех уровней, руководителей (президента, губернаторов и др.) и назначаемых ими профессиональных управленцев-чиновников, именуемых по терминологии Макса Вебера классом бюрократии. В свете сказанного человеческие компоненты (социальные субъекты) системы государственной представлены руководителями государства и его основных институтов, а также классом профессиональных управленцев, который обычно называют государственными служащими, или бюрократией. Бюрократия функционирует в разных институтах и на разных этажах законодательной, исполнительной и судебной власти, как по вертикали, так и по горизонтали. Хотя главным местом ее деятельности выступают органы исполнительной власти всех уровней. Вместе с тем к социальным субъектам государственной политики правомерно относить различные виды политических элит: от высшей государственной, до региональных и местных, в которые входят наделенные полномочиями государственной власти выборные руководители, а также различные партийные фракции в законодательных институтах всех уровней. Опосредованно на государственную политику в современном обществе влияют также экономическая, финансово-банковская элиты и разнообразные группы влияния и интересов.

Перечисленные социальные субъекты, как отмечалось выше, функционируют в составе определенных государственных институтов и органов, которые относятся к институциональным компонентам системы государственной политики. Особый статус здесь имеет институт главы государства, осуществляющий общегосударственные политические функции-задачи во всех сферах социально-экономической и духовной жизни общества. Среди таких функций-задач приоритетное значение имеет выработка общенациональной политической стратегии социально-экономического и политического развития страны. Также по функциональным характеристикам выделяются государственные институты общей компетенции, которые действуют в системе исполнительной власти в регионах и на местах. Такие институты, как, например, правительство страны, администрации краев, городов, областей и другие решают в единой увязке многочисленные экономические, социальные и другие задачи. Наконец, отдельное место занимают государственные институты, имеющие узкую специализацию. На высшем государственном уровне

не в правительствах выделяются, например, институты сугубо экономического блока, к которым относятся министерства экономики, финансов, налогов и др. К социальному блоку относятся министерства здравоохранения, социальной защиты, образования и т.д. Аналогичным образом обстоит дело в системе законодательной власти, так как во всяком парламенте, в том числе и в российском, имеются комитеты, комиссии и подкомитеты сугубо экономического, социального, военного, международного и иного профиля. Предложенную классификацию институциональных компонентов можно с определенной оговоркой дополнить такими политическими институтами, как партии, которые непосредственно в систему государственной политики не входят, но оказывают весомое влияние на ее выработку и осуществление через свои фракции в парламенте или посредством групп влияния в правительстве.

Говоря об институциональных компонентах системы государственной политики, следует также упомянуть о многочисленных юридических и административных нормах, воплощенных в конституциях стран, конституционных законах, кодексах, других нормативных документах, включая приказы по министерствам и др. Такие нормативно-правовые компоненты играют весомую регулятивную роль в политическом руководстве экономическими, социальными и другими видами общественных процессов. В современной России цивилизованные нормативно-правовые институты только начали складываться. Импульс этому процессу дала Конституция страны, принятая 12 декабря 1993 г. В дальнейшем были изданы Гражданский, Семейный, Трудовой и другие кодексы, а также целый ряд законодательных актов, заложивших правовую основу нормативного регулирования государственной политики в основных сферах общества.

Таким образом, пока сделаны только первые шаги в деле формирования системы правовых юридических и административных норм, необходимых для проведения эффективной государственной политики. Для сравнения, например, в Германии уже давно существует специальный свод законов, именуемый «Социальный кодекс», в который сведены и кодифицированы законы и другие нормативные акты, необходимые для проведения активной социальной политики государства. В России такая работа пока только планируется комитетом по социальной политике Совета Федерации. Своего часа ожидают также и другие необходимые обществу кодексы и конституционные законы, которые уже давно разрабатываются в парламентских комитетах.

Существенную роль в разработке и реализации государственной политики имеют процессуальные компоненты, которые отражают структурные связи социальных субъектов и институтов государственной власти по поводу политико-управленческого воздействия на общество. Совокупность многообразных взаимоотношений между ними, связанных с регулированием экономических, социальных и других процессов, осуществляется упорядоченно и охватывается полным управленческим циклом. Последний включает в себя следующие стадии и соответствующие им операции. Во-первых, стадию выработки и принятия того или иного политического решения

об управленческом воздействии, главным элементом которого выступает целеполагание. Во-вторых, стадию организации выполнения политического решения, регулирование и корректирование объекта политического управления, учет и контроль за исполнением политического решения. Наконец, результирующей стадией является обобщение итогов реализации той или иной политики. Первостепенное место в названном полном управленческом цикле занимает процесс выработки и принятия политиками управленческого решения. Он включает в себя не только изучение объекта политического управления, но и целеполагание — разработку «дерева целей» политики, а также определение основных принципов, методов, технологий и средств реализации поставленных целей.

Таким образом, с политико-социологической точки зрения государственная политика представляет собой целостную систему, в содержание которой с необходимостью входят субстанциональные (государственная власть), человеческие (социальные субъекты), институциональные (правительство) и процессуальные компоненты. Они активно взаимодействуют по поводу регулирующего влияния на экономику, социальную сферу и другие объекты, которое осуществляется определенными способами и на основе конкретных правил. О них пойдет речь в следующем параграфе настоящей главы.

5.2. Принципы и методы государственной политики

В осуществлении научно обоснованной государственной политики наряду с целями весьма заметное место занимают политико-управленческие *принципы*. Если целеполагание имеет отношение к стадии выработки и принятия управленческих решений, то принципы, методы, технологии связаны с практической фазой полного управленческого цикла, в рамках которой осуществляются поставленные цели и происходит организующее и регулирующее воздействие на экономику, социальную сферу и другие объекты государственной политики. Под управленческими принципами в политико-социологической литературе понимают базирующиеся на знании законов функционирования и развития общества *основополагающие правила* деятельности органов, институтов и людей по управлению общественными процессами. Принципы государственной политики подразделяются на общие (универсальные) и отраслевые (специфические). Первые применяются во всех видах политики государства и имеют общезначимый и универсальный характер. В научной литературе к ним относят принципы объективности, конкретности, основного звена, оптимальности, обратной связи, соответствия юридическим нормам и др. Ко вторым принято причислять принципы, применяемые в управлении отдельными сферами общества, либо используемые только в государственной политике, политике политических партий и общественно-политических организаций. В нашем случае следует учитывать перечисленные выше общие для всех видов государственной политики принципы.

В совокупности специфических принципов отдельного внимания заслуживают те из них, которые применяются главным образом в экономической или социальной политике государства. Ведь эти виды политики, без преувеличения, относятся к числу приоритетных в любом обществе. Их последовательное осуществление в развитых странах современного мира привело к формированию социального рыночного хозяйства (экономика благосостояния) и социального государства (государство благосостояния). В научной литературе в этой связи высказывается мнение о том, что в политическом процессе воздействия государства на различные сферы общественной системы жизненно важен принцип «демократической ответственности, основанной на обратной связи» [Лицк, 1998, 11]. По другому утверждению, в условиях рыночной демократии государство обязано руководствоваться такими принципами, как: неприкосновенность личности и собственности, социальная справедливость, федерализм, стабильность общества [см.: Мау, 1999, 30—39]. Интерес в рассматриваемом случае представляют также десять признаков административного (государственного) управления, по своему содержанию мало отличающихся от принципов политики [см.: Сморгун, 1998, 6—7]. Среди них обращает на себя внимание такой, например, принцип, как разделение задач административного управления на функционально определенные сферы, который правомерно рассматривать в качестве основополагающего правила деятельности институтов государственной политики.

Наконец, можно привести еще одну точку зрения, согласно которой выделяется восемь главных принципов государственного управления и политики, следование которым отвечает ценностям демократии. Это принципы конституционности правительства (constitutional); народовластия (popular); подотчетности (accountability); эффективности (effectiveness); открытости (openness); адекватной реакции на внешнюю среду или восприимчивости (responsiveness); ответственности процессуальным нормам (due process); разделения властей (separation of powers) [см.: Мишелетти, 1998, 8—9]. Приверженность названным принципам позволяет решать важные теоретические и практические вопросы, касающиеся доступа к принятию решений, способов принятия решений, а также обеспечения общественными благами и качества демократии. Особое значение здесь придается принципам народовластия и конституционности, первый из которых означает, что правительство служит интересам народа и привлекает его к участию в управлении. Второй предполагает, что правительство в своей деятельности должно руководствоваться интересами всего народа. При этом власть должна разделять ответственность за благосостояние общества со всем гражданским обществом [см.: там же, 9]. Среди других принципов, следование которым особенно актуально для современной государственной политики России, заслуживает внимания принцип восприимчивости государственной политики к реакции на нее со стороны общества, согласно которому не только государственная администрация обладает полученным от народа политическим мандатом на управление обществом. Сами граждане тоже располагают широкими возможнос-

тями для легитимного участия в управленческом процессе и решения вопросов функционирования правительственных институтов. При этом персональный состав государственных органов управления должен отражать структуру населения страны [см.: там же, 10—11].

Наконец, завершая рассмотрение специфических правил деятельности субъектов и институтов власти, следует специально сказать относительно принципов, применяемых в отдельных видах государственной политики. Назовем, например, принципы социальной политики. Эти принципы являются основополагающими правилами деятельности институтов и органов государственной власти по регулированию социальных процессов на основе знания требований закономерностей их функционирования и развития. В научной литературе к базовым принципам социальной политики государства одни авторы относят, во-первых, приоритет прав человека и его свобод; во-вторых, солидарность; в-третьих, социальную поддержку [см.: Роик, 1996, 9]. Другие ученые добавляют к названным еще принципы социальной справедливости, социального партнерства и солидаризма [см.: Торлопов, 1999, 256—258; Безвербный, 1996, 15]. Наконец, по мнению Е.И. Холостовой, к их числу следует также отнести принципы социальной ответственности, социальной компенсации, социальных гарантий и субсидиарности [см.: Холостова, 2002, 23—28].

Наряду с принципами ведущую роль в осуществлении эффективной государственной политики играют такие значимые компоненты ее содержания, как *методы* управления. Под методом управления / политики обычно понимают способы организующего и регулирующего воздействия социальных субъектов и институтов политики на управляемые объекты, определения условий их оптимального функционирования и развития, приведения в соответствие с требованиями присущих им закономерностям. Методы также подразделяются на общие (универсальные) и отраслевые (специфические) в соответствии со сферами их применения. К первым относятся такие универсальные способы управленческого воздействия, как организационно-административные (директивные) и экономические методы, а также социально-психологические методы морального стимулирования. Директивные методы предусматривают использование государственно-правового принуждения, а экономические — материальное стимулирование.

Среди современных преимущественно отраслевых методов, используемых в системе государственной политики, существенную роль играет программно-целевой метод, позволяющий объединить в единый комплекс средства и ресурсы финансового, материального, организационного и иного рода для «точечного» решения актуальных экономических, социальных и иных задач. О специфике и структуре такого рода программ как о директивных документах, содержащих целостную совокупность взаимосвязанных экономических, технологических, организационных и иных мер достижения поставленных целей, достаточно много сказано в современной литературе [см.: Торлопов, 1999, 258—259 и др.]. Любопытно заметить,

что первый опыт современного использования программно-целевого метода в нашей стране имел место в 80-е годы, когда были приняты к исполнению знаменитая «Энергетическая программа СССР», а также «Продовольственная программа СССР на период 1982—1990 годов», «Программа развития производства товаров широкого потребления и услуг» и др.

В современной России этот метод также находит весьма широкое применение. Только из федерального бюджета ныне финансируется более ста различных экономических, социальных других программ. Среди самых крупных в области социальной политики, осуществлявшихся в недалеком прошлом, была уже упоминавшаяся «Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996—2000 годов». Наряду с программно-целевым методом в последние годы в государственной политике начинают применяться менеджерские методы, методы по технологиям PR. К последним, думается, можно отнести практику так называемого «социального трипартизма», т.е. генеральных соглашений между правительством, работодателями и профсоюзами как выразителями социально-трудовых интересов наемных работников, об условиях оплаты, охраны и стимулирования труда, а также по многим другим социальным вопросам в масштабах государства. В России уже действует шестое такое соглашение. Первое из них было подписано еще 29 декабря 1995 г. Их отличительной особенностью является подробное изложение в специальных разделах основных целей, принципов и методов согласованной деятельности правительства, профсоюзов и работодателей в области государственной экономической и социальной политики. Правда, ни одно из заключенных Генеральных соглашений в полном объеме ни разу выполнено не было. Особенно не повезло второму из них, исполнение которого совпало с «дефолтом» в августе 1998 г. На региональном уровне метод трипартизма дополняется генеральными соглашениями между администрацией, работодателями и профсоюзами краев, областей, городов. Наконец, на локальном уровне «трипартизм» дополняется методом «двупартизма», который воплощается в практике заключения ежегодных коллективных договоров между администрацией предприятий, фирм, корпораций и организаций всех форм собственности и трудовыми коллективами в лице профсоюзных организаций.

В завершение следует упомянуть ваучерный метод социальных платежей, применяемый во многих развитых странах мира. Данный метод предусматривает адресное использование каждым получателем социальных трансфертов через открываемый для него специальный счет, на который перечисляются из центрального, регионального или местного бюджетов средства, использование которых возможно только целевым назначением через специальные, уполномоченные правительством фирмы, имеющие соответствующие лицензии. В результате получатель средств имеет возможность выбирать между различными фирмами, службами и другими подрядчиками.

Еще один социальный метод из того же ряда в развитых странах называется социальным контрактом. Его отличие от ваучерного со-

стоит в том, что он предусматривает обязательное заключение контракта между получателем трансфертов и фирмами, оказывающими социальные услуги. Он не предполагает открытие специальных счетов, но накладывает на фирмы жесткие обязательства по выполнению принятых ими на себя социальных обязательств перед гражданами.

Еще одной разновидностью элементов содержания системы государственной политики, оказывающих весьма существенное воздействие на ее целевую стадию, принципы и методы, являются духовные компоненты. Речь идет в первую очередь об экономических, социальных и иных интересах, потребностях, ценностях и других компонентах. Названные духовные компоненты находят воплощение в целевых установках, программах и иных аспектах государственной политики. Такое воплощение осуществляется как посредством артикулирования интересов, т.е. их преобразования в ясные и четкие политические положения, так и через их агрегирование, представляющее собой согласование частных, групповых и общих интересов на основе общезначимых. В равной степени сказанное относится и к другим видам духовных компонентов государственной политики. Они дополняют перечисленные выше элементы содержания системы государственной политики и как бы достраивают ее доверху, создавая тем самым законченный ансамбль.

Итак, целостная совокупность всех субстанциональных, человеческих, институциональных, процессуальных и духовных компонентов (социальные субъекты, институты, цели, принципы, методы, интересы, потребности и др.), консолидированных на основе императивной государственной власти для политического управления экономикой, социальной и иными сферами общества, представляет собой систему государственной политики. Данная система, опираясь на познанные законы, тенденции и закономерности функционирования и развития управляемых объектов, осуществляет в обществе конкретные виды политики, упорядочивает и гармонизирует общественные отношения и процессы, придает им динамическое равновесие и устойчивость.

В свете сказанного представляется уместным остановиться на вопросе, касающемся классификации основных видов государственной политики. В развитии высказанных выше положений следует заметить, что в современной политико-социологической литературе существует несколько критериев, на основе которых выделяются разные виды государственной политики. Согласно наиболее распространенному из них — виды политики выделяются в соответствии с характером объекта или сферы управления. В соответствии с этим политический процесс управленческого воздействия государства на экономику является экономической политикой, на социальную сферу — социальной политикой и т.д. Эти виды политики находятся в отношениях глубинной взаимосвязи друг с другом, и ни одна из них без взаимодействия с другими не может осуществить свои цели.

Другой критерий отражает направленность действия власти по вертикали или горизонтали. В первом случае речь идет о функцио-

нально-отраслевом политическом управлении, характеризующем соподчиненность центральных (федеральных) институтов и местных органов политико-управленческого воздействия. Во втором случае осуществляется управленческое воздействие на более конкретные объекты со стороны субъектов и институтов государственной власти в рамках основных видов политики. Речь идет об объектах, не имеющих таких параметров, как самостоятельные подсистемы общества, но функционируют в них в качестве относительно самостоятельных разновидностей того или иного вида политики. Например, внутри экономической политики выделяются промышленная, научно-техническая, энергетическая и другие виды государственной политики. Внутри социальной политики сосуществуют образовательная, жилищная, жилищно-коммунальная и другие разновидности политики. Примерно такая же картина имеет место и в области культурной и других видов политики.

Еще один критерий — региональное измерение управленческого воздействия в пределах той или иной территории — дает основание выделять центральную (федеральную), региональную и муниципальную политику. Эти виды политики государства нельзя смешивать с предыдущими, ибо у них разная природа. Ведь в масштабах определенного региона или муниципального образования всегда можно выделить специфическую экономическую или социальную политику, которую проводят государственные и муниципальные органы данной территории.

Имеются и другие подходы к классификации основных видов государственной политики. Однако несмотря на различия между перечисленными видами, все они предусматривают использование потенциала госвласти и всего элементного состава системы государственной политики. Исключение, пожалуй, в российских условиях составляют муниципальные образования, в пределах которых, как правило, местным самоуправлением осуществляется собственная экономическая или социальная политика. Но поскольку муниципальная власть в России на основании действующей Конституции не входит в систему государственной власти, постольку и проводимая ею на местах политика может иметь статус только муниципальной. Хотя, как известно, при советской власти даже поселковый совет являлся звеном единой системы государственной власти и пользовался всеми присущими ей политическими полномочиями. И это облегчало решение многочисленных социально-экономических задач в процессе обеспечения стабильной жизнедеятельности всех без исключения территорий.

В заключение нужно еще раз подчеркнуть, что в современном переходном российском обществе приоритетными видами государственной политики продолжают оставаться экономическая и социальная политика, от действенности и эффективности которых зависит осуществление основных приоритетов стратегии постсоциалистической модернизации страны. Обращение к реальной практике осуществления названных видов политики в нынешних условиях не оставляет сомнения в том, что они в настоящее время начинают приобретать более внятный и осмысленный характер. Экономичес-

кая политика все определеннее ориентируется на формирование в стране собственного социального рыночного хозяйства. А содержание государственной социальной политики непосредственно связано с реализацией конституционной задачи построения в России социального государства. Данное обстоятельство отмечают многие авторы. Характерные особенности современной политики весьма лаконично выразил В.В. Путин, подчеркнувший, что сегодня государственная власть должна стать «эффективным координатором экономических и социальных сил страны, выстраивающим баланс их интересов, определяющим оптимальные цели и параметры общественного развития, создающим условия и механизмы их достижения» [Путин, 1999].

ЛИТЕРАТУРА

- Агошкова Е.Б., Ахлибинский Б.В.* Эволюция понятия «система» // Вопросы философии. 1998. № 7.
- Аргументы и факты.* 2003. № 10.
- Афанасьев В.Г.* Программно-целевое управление. М., 1978.
- Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. М., 1981.
- Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 1997.
- Безвербный А.А.* Социальная справедливость: состояние и перспективы в России. Ростов-на-Дону, 1996.
- Белов Г.А.* Политология. Курс лекций. М., 1996.
- Глазьев С.* Финиш в пропасти // Советская Россия. 2003. 27 февраля.
- Добренев В.И.* Молчание погубит нас // Советская Россия. 2002. 10 сентября.
- Кузьмин С.А.* Социальные системы: Опыт структурного анализа. М., 1996.
- Линд Р.* Процессы преобразований в общественном секторе Швеции. СПб., 1998.
- Маликов М.К.* Концепция государственной власти и самоуправления. Уфа, 1998.
- Мау В.* Конституционное регулирование социально-экономических отношений // Вопросы экономики. 1999. № 4.
- Мишелетти М.* Государственное управление в демократическом обществе. СПб., 1998.
- Политический процесс: Основные аспекты и способы анализа / Под ред. Е.Ю. Мелешкиной. М., 2001.
- Путин В.В.* Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 1999. 31 декабря.
- Роик В.* Социальное государство и гражданское общество // Человек и общество. 1996. № 11.
- Слепенков И., Аверина И.* Основы теории социального управления. М., 1993.
- Сморгунов Л.В.* Современная сравнительная политология. М., 2002.
- Сморгунов Л.В.* Сравнительная политология: Теория и методология измерения демократии. СПб., 1999.
- Торлопов В.А.* Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспективы. СПб., 1999.
- Холостова Е.И.* Социальная политика. М., 2002.

Явлинский Г.А. Демодернизация: униженные люди не создадут экономику XXI века // Новая газета. 2002. 11—13 ноября.

Lunn J., Wildawsky A. Public Administration: The State of Discipline. Chatham, New York, 1990.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. New York, 1992.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Политика, система государственной политики, «дерево» целей государственной политики, принципы государственной политики, методы государственной политики, экономическая политика, социальная политика, социальная справедливость, социальное партнерство, социальный солидаризм.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите понятие «Система государственной политики».
2. Что такое «дерево» целей государственной политики?
3. Назовите основные принципы государственной политики.
4. Перечислите основные методы государственной политики и раскройте их специфику.
5. Каковы критерии разграничения основных видов государственной политики?

РАЗРАБОТКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

6.1. Модели разработки государственной политики

Государственная политика разрабатывается с учетом множества обстоятельств и условий высшими органами государственной власти с участием других субъектов политики — партий, ассоциаций гражданского общества, университетов и исследовательских центров, влиятельных деятелей бизнеса, культуры и науки. В основе выработки политики государства лежат базовые интересы общества, стратегические потребности соответствующего этапа развития государства, выраженные политическими лидерами и элитами в форме основных принципов и стратегических целей, которые нашли соответствующую общественную поддержку. В процессе выработки политики возникает проблема адекватности выражения базовых интересов общества в соответствующей политической линии государства. Исторически политика может противоречить этим интересам и потребностям, быть навязанной обществу или несоответствовать времени (забегать вперед, быть позади развития, топтаться на месте). Такая политика является вредной и неэффективной. Политика разрабатывается с учетом сохранения власти определенных властных групп в государстве. Тот, кто считает, что разработал правильную политику, рассчитывает сохранить власть и использовать ее для осуществления политических целей. Тот, кто борется за власть, как правило, предлагает альтернативную политику, которая бывает радикальной в большей или меньшей степени. Политика (policy) имеет множество измерений, и зачастую трудно ответить на вопрос, есть ли некоторые общие механизмы ее выработки и осуществления, если сравнивать исторические этапы или множество различных стран. Политика, как отмечал Хьюдж Хекло, не является самоопределяющимся феноменом. Нет уникального набора решений, акторов и институтов, вырабатывающих политику и ожидающих раскрытия и описания. Скорее, политика является интеллектуальным конструктом, аналитической категорией, содержание которой должно вначале быть определено аналитиком [Heclo, 1972, 83—108]. В этом отношении государственная, шире — публичная, политика предстает, с одной стороны, как ответ на насущные проблемы, которые приходится решать государству и другим публичным

акторам и которая трудно поддается вначале встраиванию в какую-либо теоретическую конструкцию, а с другой стороны, прошедшая теоретический анализ, она приобретает характер парадигмального действия для других политиков в сходных ситуациях. В этом отношении, например, политика «Нового курса» Президента США Франклина Рузвельта 30-х годов прошлого столетия, связанная, в частности, с повышением правительственных расходов с целью понижения безработицы и впоследствии получившая название «кейнсианской», вовсе не базировалась на предварительном прочтении работ британского экономиста Джона Кейнса. Лишь впоследствии «Новый курс» стал символом долговременной либеральной политики, и роль Кейнса здесь была существенной. Как отмечал один из бывших руководителей Президентского совета экономических советников Герберт Стейн, «без Кейнса и особенно без интерпретации Кейнса его последователями, экспансионистская фискальная политика могла бы остаться случайно появившимся инструментом и не быть способом жизни» [Stein, 1984, 39]. Самостоятельное существование реальных политических курсов не отрицает необходимости предварительной научной проработки темы, но все же практическая потребность здесь является определяющей. Многие неудачи политики монетаризма в начале 90-х годов в России были связаны с академизмом и теоретическим экстремизмом проводивших ее политиков.

Тем не менее, попытка описать и объяснить, как вырабатывается политика и каковы тут возможные модели, не является невыполнимой. *Под выработкой государственной (публичной) политики можно понимать совокупность стадий, факторов (условий), деятельности субъектов политики и групп влияния в ходе выбора стратегических целей и их закрепления в соответствующих документах (программах, заявлениях, законах, доктринах).* Формирование особой научной субдисциплины, связанной с выработкой и осуществлением публичной политики (public policy analysis, public policy-making), сопровождалось более или менее успешной активностью по описанию того, что собой представляет публичная политика и каковы модели ее разработки (McCool, 1995; Sabatier, 1999; Gupta, 2001). В американской традиции, однако, начало особой отрасли «науки о политике» («policy science») связывают с именем Гарольда Лассуэлла, опубликовавшего в 1951 г. работу «Политический курс» («The Policy Orientation») (Lasswell, 1951, 1971). Задачей этой науки, он считал, является объяснение процессов выработки и осуществления политических стратегий.

Обратите внимание на определение публичной политики, которое дают авторы известной работы «Сравнительная публичная политика», опубликованной в 1990 г. Арнольд Хайденхаймер, Хьюдж Хекло и Кэролин Адамс. «Сравнительная публичная политика, — пишут они, — является изучением того, как, почему и с каким результатом различные правительства проводят особые курсы действий или бездействия» [Heidenheimer, Hecllo, Adams, 1990, 3]. Отвечая на эти вопросы, мы можем получить информацию о том, како-

вы же направления политики и основные условия, определяющие ее выбор в различных странах.

Для ответа на вопрос, *как* правительства выбирают свои действия, исследователю необходимо сосредоточить внимание на структурах и процессах, посредством которых вырабатываются правительственные решения. В общем смысле, например, мы можем сказать, что некоторые страны являются федеративными государствами (США, Германия), другие более централизованные унитарные государства (Великобритания, Швеция, Япония и Франция). Отсюда проистекает вывод, что процесс выработки политики будет отличаться в этих двух группах стран. Являются ли государства монархиями, президентскими или парламентскими республиками, будет оказывать существенное влияние на механизм выработки политического курса страны, т.к. набор акторов выработки политики и их отношения друг с другом будут значительно модифицированы формой государственного правления.

При ответе на вопрос, *почему* выбирается тот или иной политический курс, предполагается изучение множества условий: историческое развитие, которое оказывает влияние на принимающих решения; политическая культура нации и политические субкультуры отдельных групп населения; изменяющееся общественное мнение; уровень развития и наличие ресурсов; текущие политические проблемы и т.д. Многое здесь зависит от изучения взаимодействия политиков, партий, бюрократии, различных групп интересов; многое определяется тем, какими идеями руководствуются те, кто решения принимают. Одним из главных интересов изучения публичной политики является сравнение того, к каким результатам приводит деятельность правительства, т.е. речь идет об эффективности правительственной стратегии и тактики. Очевидным результатом здесь будет ответ об удовлетворенности или неудовлетворенности народа деятельностью политиков и политических институтов. Однако проблема эффективности гораздо более сложна. К тому же на начальном этапе выработки политики трудно бывает определить ее будущую эффективность, которая касается не только достижения целей и соответствующих затрат, но и отдаленных последствий принимаемых решений. Тем не менее, в науке сложилась дисциплина — оценивание политики (policy evaluation), где вопросы оценки отдельных политических программ и курсов с точки зрения их эффективности являются центральными [см.: Suchman, 1967; Ahonen, 1983; Hellstern, 1991]. Согласимся с Францем-Ксавьером Кауфманом, что «если мы предположим, что для эффективной разработки политики более важным является сначала возможность ее изучения, а затем принятие наилучших решений, то мы подойдем к новой парадигме политической теории. Затем мы должны спросить, как процессы оценивания руководства, контроля и внедрения могут быть систематически встроены в политические сферы. Реалистический подход к этой проблеме должен состоять в том, что процессы обратной связи как взаимоотношения руководства, контроля и оценивания действуют одновременно на различных уровнях и между различными

стадиями процесса разработки политики» [Kaufmann, 1991, 227]. Следует подчеркнуть, что эффективность политических программ зависит от правильности избранных целей и средств, и значит, она определяется общим механизмом выработки подобных программ и стратегий. В этом отношении можно в целом ставить вопрос об эффективности политических систем, способствующих или неспособствующих реализации задач общественного развития в различных смыслах слова — экономическом, политическом, социальном, культурном [см.: Эндрейн, 2000].

Айра Шаркански очень просто определяет существо публичной политики: «Публичной политикой является все то важное, что делает правительство» [Sharkansky, 1982, 7]. Описывая политический процесс как процесс выработки и внедрения политики, автор говорит о том, что формулирование, одобрение и внедрение правительственных программ объединяет администраторов с множеством других акторов, кто занимает ведущее положение в политике; этот процесс включает официальных лиц многих ветвей государственной машины, частных граждан, заинтересованные группы, политические партии, а иногда и представителей зарубежных политических структур. Также в политическом процессе находят свое место идеи, ресурсы, стимулы, предрассудки, которые влияют на участников. Политический процесс характеризуется большой динамикой и подвержен множеству противоречий. Собственно формулирование правительственных программ, в которых выражается сущность проводимой политики, определяется характером чувствительности административно-политической системы к окружающей среде, к тем импульсам, которые идут от базовых интересов, и оттого, что можно назвать процессом обсуждения и принятия политического решения.

Современные требования, предъявляемые к процессу выработки политики, включают следующие положения [см.: Morrison, 2002, 205—206]:

1. Взгляд вперед.

Процесс выработки политики включает ясно определенные результаты, которые политика пытается достичь, и где это возможно, учитывает будущие эффекты политики.

2. Широкий взгляд.

Процесс выработки политики принимает в расчет контекстуальные и влиятельные факторы, находящиеся вне государственной юрисдикции и контроля.

3. Инновативность, гибкость и креативность.

Процесс выработки политики является инновативным и гибким, когда в нем ставятся под вопрос установленные способы решения проблем и вырабатываются новые и креативные идеи. Где это возможно, процесс является открытым для критики и для предложений со стороны других. Риски определяются и активно управляются.

4. Основы информации.

Советы и решения в процессе выработки политики основаны на наилучшей доступной информации из различных источников, и все значимые люди вовлечены в процесс на самой ранней возможной стадии формулирования целей.

5. Вовлеченность.

Процесс выработки политики принимает в расчет влияние и реагирует на потребности всех людей, прямо или косвенно воздействующих на политику.

6. Объединение.

Процесс выработки политики включает целостный взгляд, выходящий за институциональные рамки правительственных стратегических целей, и основывается на моральных, этических и правовых факторах политики. Взаимно пересекающиеся цели, которые ясны, и организационные структуры, необходимые для гарантии их осуществления, учитываются вначале.

7. Контроль.

Существующие и уже выработанные политики так же, как и новые политические инициативы подвержены постоянному контролю для того, чтобы обеспечить реализацию в них наиболее эффективного и изменчивого.

8. Оценивание.

Систематическое оценивание эффективности политики встроено в сам процесс ее выработки.

9. Изучение уроков.

Процесс выработки политики построен на способах и процессах постоянного изучения внедрения политики и процессов ее формулирования.

Существует несколько подходов к описанию моделей разработки политической стратегии и политических программ, которые основываются на выделении ее субъектных, нормативных, процессуальных, целевых и обуславливающих факторов и их взаимосвязи. При этом на построение моделей оказывает влияние то, исповедует ли исследователь теорию рационального выбора или нет, т.е. считает ли он, что процесс выработки политики включает взаимодействие индивидов, ориентирующихся на максимальную выгоду, или в ходе выработки политики в процесс включаются коллективные агенты, институты, интересы и т.д.

В целом политический процесс в этом отношении (т.е. «функционационирования» некоторого политического курса действий) может быть представлен следующими основными фазами [см. схему 1: Gupta, 2001, 47]. Дипак Гупта пишет, что в действительности, конечно, политический процесс гораздо сложнее, но это упрощение позволяет понять логику «формирования политики» (ibid). Начальным пунктом считается определение «повестки дня» — вопроса или проблемы, которые являются актуальными для решения и вовлекаются в обсуждение.

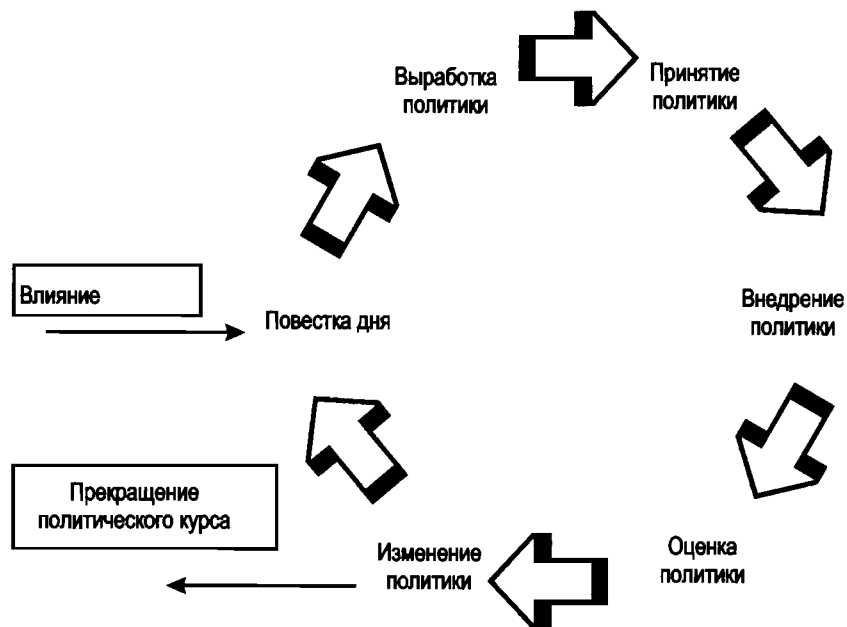


Схема 1. Политический цикл

В теории публичной политики выделяются два вида таких поставленных проблем («повесток»): те, которые находятся под контролем власти и решаются властями, и те, которые возникают в обществе, но пока не получили политического внимания. Второй вид проблем влияет на первый, но может долгое время не получать своего разрешения в политике. После того как проблема вышла на повестку дня государственных органов, начинается процесс выработки политики — согласования интересов, определения целей и средств их достижения. Разработанный политический курс должен получить закрепление в целом ряде решений и программ, что само по себе является довольно сложным процессом нахождения компромиссов и соглашений. Политический курс институционализируется в решениях определенными органами государственной власти и с использованием определенных процедур (президент, правительство, парламент, референдум). Определенная и закрепленная в решениях политика должна быть осуществлена, что предполагает целый комплекс мер по внедрению принятых решений и программ. Эти меры касаются деятельности государственных органов, бизнеса, структур гражданского общества. Торможение принятых решений может осуществляться на любом уровне и в любой области, если не разработана система внедрения политики. Оценивание политики представляет собой относительно самостоятельный этап политического цикла, и он направлен на проверку эффективности и качества

выработанного политического курса, который уже осуществляется в действительности. Конечно, оценивание присутствует и на ранних этапах политического процесса, но здесь оно приобретает самостоятельное значение. Как правило, оценивание политического курса — это самостоятельная профессиональная деятельность экспертов и соответствующих агентств. Оценка политики приводит либо к корректировке (изменению) политики, либо к отказу от политического курса.

То, какие факторы учитываются на всех этапах политического цикла, в науке публичной политики описано в моделях политического процесса.

Одна из первых систематических моделей политического процесса была разработана Ричардом Хоффбертом под названием «*модель открытых систем*» («the open-systems framework») [Hoffbert, 1974]. Эта модель построена на идее «воронки причинности», в соответствии с которой процесс выработки политики представляет собой последовательный переход от более широких и неопределенных условий (исторически-географические условия) к оформленному правилам поведению элит в процессе обсуждения политических целей и выработки решений. «Воронка причинности» как бы вовлекает в процесс ряд условий, между которыми существуют отношения прямой и отдаленной зависимости. Окончательный политический выбор таким образом является прямым и непрямым функциональным результатом следующей цепи: историко-географические условия — социо-экономическая структура — массовое политическое поведение — правительственные институты — поведение элит в процессе оформленного обсуждения политики — выработанная политика. На поведение элит воздействуют соответствующие события, проистекающие из предыдущих факторов по отдельности или в совокупности.

Модель «*институционального рационального выбора*» («institutional rational choice») была разработана Элиной Остром и ее коллегами [Ostrom, 1982]. По этой модели результат выработки политик представляет собой функцию индивидуальных действий, вовлеченных в процесс акторов, на которых влияют два основных вида условий: (1) индивидуальные условия; (2) условия, связанные с ситуацией принятия решений. Индивидуальные условия включают в себя ценности и ресурсы индивидов, позволяющие им влиять на процесс выработки целей. Ситуация принятия решений описывается как совокупность условий, связанных с институциональными правилами, природой соответствующих благ и характеристиками сообщества (социально-экономические условия и общественное мнение). Основная идея этой модели состоит в том, что индивиды, выбирающие политические приоритеты, будут действовать по-разному в зависимости от различий в ситуации принятия решений. При этом следует учитывать три уровня институционального анализа: операциональный уровень (уровень агентов, принимающих решения); уровень коллективного выбора (согласованные коллективные нормы, управляющие агентами);

конституционный уровень (конституция, управляющая выбором коллективных норм).

Модель «*политических потоков*» («the policy streams») [Kingdom, 1984] включает в себя описание трех «потоков», составляющих процесс выработки политики. Первый поток назван «проблемным потоком», состоящим из информации о реальных проблемах и результатах предыдущей правительственной деятельности. Второй поток — «сообщество» исследователей, консультантов и других специалистов, которые анализируют проблемы и формулируют различные альтернативы. Третий поток назван «политическим» и состоит из выборов, деятельности политиков, конкуренции в ходе принятия законов и т.д. Когда три потока объединяются, тогда возникает «окно возможностей» для принятия соответствующих политических решений.

Модель «*конкурирующих защищающих коалиций*» («competing advocacy coalitions») [Sabatier, 1988, 1991] представляет собой попытку синтеза многих идей, проистекающих из других моделей. В ней акцент делается на условиях, определяющих перемену политического курса и, соответственно, выбора нового. Замена политического курса другим осуществляется под влиянием трех основных наборов факторов: (1) взаимодействие конкурирующих коалиций в подсистеме выбора политики; (2) внешние по отношению к первой подсистеме перемены; (3) относительно стабильные общественные параметры. Подсистема конкурирующих коалиций состоит из акторов, представляющих многие публичные и частные организации, на всех уровнях управления, кто разделяет набор базовых идей и верований (политические цели, мнения, ощущения) и кто пытается манипулировать правилами различных управленческих институтов для достижения политических целей со временем. Конфликт между коалициями опосредуется «политическими брокерами», т.е. акторами, которые связаны скорее с условиями системной стабильности чем собственно с политическими целями. Внешние по отношению к коалиционной системе перемены включают подвижки в социально-экономических условиях, изменения в правящей коалиции, решения, проистекающие из других областей политики. Это могут быть цены на товары и услуги, изменения общей экономической конъюнктуры на рынке, новые выборы, принятые решения в области социальной политики, которые влияют на экономические стратегии и т.д. Стабильные системные параметры включают в себя базовые социальные структуры и конституционные правила. Они ограничивают действия акторов и влияют на их ресурсы. Например, конституционное разграничение полномочий между федерацией и составляющими ее частями, конечно, влияет на возможности принятия политических решений центральными властями по многим позициям.

Все выработанные общие модели выработки политики в целом следуют общему алгоритму принятия политических решений (интересы—приоритеты—риски—цели—ресурсы—решения) и определению соответствующих внутренних и внешних условий (историчес-

кие, социально-экономические, институциональные и т.д. факторы) для взаимодействия конкурирующих в политике акторов (политические элиты, органы власти, лоббисты, политические партии, ассоциации гражданского общества, группы давления и др.). Каждая модель акцентирует внимание на тех или иных аспектах и стадиях выработки политической линии. Есть страновая специфика в процессах и механизмах выработки политики, но модели определяют некоторые универсальные характеристики, которые им свойственны в различных политических системах, прежде всего демократических.

6.2. Органы государственной власти и государственная политика

Органы государственной власти играют центральную роль в подготовке и исполнении государственной политики. В деятельности и решениях главы государства, правительства, парламента находят свое реальное выражение сущность и роль государства в обществе, раскрываются более или менее однородные виды целенаправленного воздействия его на общество. Хотя политические партии и группы интересов всегда активны в процессе артикуляции собственных интересов, именно центральный правительственный аппарат совместно с законодательными органами государственной власти непосредственно инициирует и формулирует основные предложения относительно методов, норм, приоритетов и стратегических направлений осуществления государственной политики. Роль главы государства, парламента и правительства в выработке и осуществлении государственной политики определяется в основном формой государственного правления.

Основополагающие правила, касающиеся принятия решений, объема полномочий и распределения власти в политической системе определяются конституцией государства. Конституция представляет собой набор формальных правил, норм, процедур и принципов, определяющих порядок формирования, обсуждения, принятия и осуществления государственной политики институтами государственной власти и управления. Конституции особенно важны в политических системах, основанных на верховенстве права. Последнее предполагает, что правительство не вправе предпринять никаких действий, если те не санкционированы законом, а граждане могут быть наказаны только за действия, нарушающие существующий закон.

Современная конституция включает в себя совокупность правил принятия решений — фундаментальных принципов, которые определяют, каким образом должны приниматься решения, учреждают институты и ведомства, наделенные конкретными властными полномочиями, устанавливают территориальную и функциональную сферу компетенции таких институтов и ведомств и т.д. У каждого национального правительства может быть своя система правил принятия решений. Эти правила бывают как простыми, так сложными; в одних политических системах их количество весьма велико, в других существует лишь ограниченный набор правил, которые используются в разнообразных обстоятельствах. Не одинакова и степень

четкости и формализации таких правил. Большинство легислатур опирается на формализованные и тщательно разработанные правила принятия решений и в то время как кабинеты, возглавляющие исполнительную ветвь власти, часто прибегают к неформальным и гибким правилам.

Возможно, наиболее важными из вводимых конституциями правилами являются те, которые управляют процессом выработки государственной политики. Определение государственной политики есть процесс преобразования социальных интересов и требований во властные государственные решения. Конституции устанавливают правила, на основе которых это происходит. Они предоставляют особым группам или институтам возможность выступать с предложениями относительно проводимой государственной политики и политического курса и наделяют других правом вносить в них поправки, отклонять, санкционировать их, принимать окончательное решение, воплощать его, следить за его исполнением и применять судебные санкции в случае нарушения.

Ветви власти в современных демократиях в этом плане главным образом различаются по тем формальным функциям, которые они выполняют в процессе определения и осуществления государственной политики. Законодательная ветвь определяет политический курс, исполнительная — на его основе разрабатывает и претворяет в жизнь государственную политику, судебная — выносит решения по возникающим в связи с ними спорам. На практике, однако, функции отдельных ветвей власти не так просто идентифицировать и развести между собой. Так, исполнительная власть (особенно в парламентских демократиях) нередко несет значительную долю ответственности за инициирование и формулирование политического курса, даже если официально эти функции принадлежат законодательному органу.

Тем не менее, информация о том, какие функции в области определения государственной политики тот или иной политический институт (скажем, легислатура), способна дать лишь общее представление относительно того, как этот курс вырабатывается. Для более точных представлений требуется знание того, каким образом принимаются решения внутри каждого отдельного института. В рамках каждого конкретного правительственного учреждения или другого политического института действуют многочисленные правила, которые влияют на процесс выработки политического курса. Самыми важными из них являются, наверное, правила голосования. В большинстве современных законодательных палат, равно как и во многих судах, используются эгалитарные правила голосования, другими словами, голоса каждого из членов законодательного судебного органа равны (хотя в случае равенства голосов председательствующие должностные лица, например, спикер британской палаты общин, могут быть наделены решающим голосом). Проще говоря, один человек — один голос. Между тем в правительственных департаментах (министерствах) такую практику вряд ли когда-либо увидишь. Процесс принятия решений носит там иерархический характер. Предполагается, что каждый поступает согласно указаниям

своего вышестоящего начальника. В чисто иерархических системах в расчет принимается лишь голос человека, находящегося на самом верху (например, министра).

Современная политическая наука выделяет несколько возможных теоретических моделей разработки и осуществления государственной политики в зависимости от особенностей реализации принципа разделения властей, существующей системы групп интересов, характера их взаимоотношений с правительством и расстановки политических сил в парламенте (Алмонд и др., 2002, 324—325).

Патерналистская теория предполагает, что лидеры страны действуют в интересах общества и берут на себя инициативу в определении того, чем именно должно заниматься правительство. Суть этого сводится к формуле «Дело правительства — править». Парламентарии и министры, не спрашивая, чего хочет народ, а, руководствуясь собственными суждениями и принципами, должны поступать так, как, по их мнению, будет лучше для блага общества. По выражению одного министра-консерватора, правительство «должно существовать для народа, с народом, но не под народом». М. Тэтчер, умевшая очень четко формулировать свои политические воззрения, считала, что ее долг состоит не в том, чтобы соответствовать данным последнего опроса общественного мнения, а в том, чтобы оберегать национальные интересы. В том же патерналистском, «опекунском» духе высказывается и Т. Блэр, когда утверждает, что руководит правительством во имя всех граждан страны. Доктрина патернализма всегда имеет успех у правящей партии, поскольку может оправдать все, что по своему желанию предпринимает правительство. Находит она отзвук и в душах чиновников — она служит правящей партии и рассматривает себя в качестве постоянных (пусть и неизбранных) ревнителей интересов народа. Оппозиция отвергает ее по той причине, что не допущена к власти.

Коллективистская теория видит роль правительства в том, что должно находить равновесие между противоборствующими интересами крупных социально-экономических групп. С этой точки зрения, партии и «группы давления», представляющие классовые или групповые интересы, гораздо могущественнее индивидуальных. В стране с населением, превышающим 50 млн. чел., сложение преференций неизбежно. Консерваторы традиционно делают упор на гармоничном сосуществовании различных классов общества. Считается, что более обеспеченные должны оказывать менее обеспеченным помощь, выражающуюся в поддержке социальных программ и участии в добровольных начинаниях; люди малообразованные обязаны считаться с мнением более просвещенных членов общества и поступать согласно их рекомендациям. Социалистический подход придает большее значение классовым различиям: профсоюзы и предприниматели играют в определении политического курса страны роль не меньшую, чем правительство, а трудящиеся своими голосами возмещают отсутствие капитала.

Индивидуалистическая теория представительства подчеркивает важность, которую имеет в политическом процессе голос каждого гражданина. Либеральные демократы доказывают, что политические

партии должны представлять индивидуумов, а не интересы организованных групп. Тут следует заметить, что отдельному человеку редко удается на референдумах прямо выразить свое отношение к политике правительства, а если референдум все же объявляется, то выносятся на него вопрос, сформулированный действующим правительством.

В 80-е годы Р. Рейган и М. Тэтчер были рьяными поборниками экономического индивидуализма, считая, что каждый человек в меру своей активности «на рынке» сам отвечает за достигнутый им уровень благосостояния. Этот подход снимал с правительства ответственность за отстаивание коллективных интересов. М. Тэтчер зашла в этом столь далеко, что заявила: «Такого понятия, как общество, не существует». Т. Блэр, став премьер-министром Великобритании, следуя своей радикально-центристской программе, отверг традиционную для лейбористов коллективистскую доктрину и предпринимал попытки ослабить контакты Новой лейбористской партии с профсоюзами. Т. Блэр подчеркивал, что правительство должно проводить такой курс, который позволил бы гражданам государства благодаря системам образования, профессионального переобучения, повышения квалификации и другим направлениям социальной политики максимально раскрыть свои природные способности.

6.3. Политические партии и государственная политика

Влияние партийной системы на политику государства. Политические партии являются важнейшим институтом, через который реализуется государственная политика.

Современные политические партии могут выступать как внутренним так и внешним элементом государственной политики.

Одной из базовых категорий для анализа эффективности деятельности политических партий в рамках реализации государственной политики, является понятие «эффективное число партий». В рамках такого подхода современные политические партии выступают как внутренние элементы государственной политики, ибо последняя проводится при их роли в качестве субъекта реализации определенной политической линии.

Для различных партийных систем количество таких партий не одинаково.

Для однопартийной политической системы¹ пределом эффективности является одна партия. Соответственно партийно-государственная линия, вырабатываемая единственной партией и реализуе-

¹ За основание взята классификация Дж. Сартори (см.: *Parties and party systems*. Cambridge, Cambridge University Press, 1976). Он предлагает начинать рассмотрение партийных систем с двухпартийных, однако, по нашему мнению, однопартийные системы существуют как квазисистемы. Функции партий, до некоторой степени, осуществляет в них внутрипартийная (фракционная) системная оппозиция.

мая государством является безальтернативной (напр.: Германия периода фашизма, СССР и др.).

Для партийной системы «партии-гегемона» (например, Китай и др.) — осуществляется только незначительное фоновое влияние¹ партий-сателлитов на государственную политику.

Для партийной системы с доминирующей партией (напр.: Мексика, Венесуэла и др.) влияние партий — хронических аутсайдеров на государственную политику несколько выше, но также остается в рамках фонового.

Для партийной системы «простого плюрализма» (напр.: США, Великобритания и др.) влияние сменяющихся друг друга двух партий, на государственную политику всегда существенно. Это происходит за счет того, что партии имеют существенное влияние в парламентах, и могут представлять свое мнение перед национальной аудиторией вне зависимости от того, находятся ли они у власти или в оппозиции. Любая из партий может позволить себе проработать те или иные вопросы общегосударственного значения в рамках, например, «теневых кабинетов». Остальные партии могут оказывать только фоновое влияние на государственную политику.

Для партийной системы «умеренного плюрализма» (Бельгия, ФРГ, Швеция, и др.), где нормой считается три или четыре партии, сменяющие друг друга у власти по одиночке или в коалиции, каждая из партий оказывает на государственную политику существенную роль, степень ее существенности зависит как от реального влияния этой партии в современных условиях, — количества мест в парламенте, так и оттого, находится ли партия у власти или в оппозиции.

Для партийной системы «крайнего плюрализма», где нормой считается пять—восемь партий, конкурирующих между собой, (напр.: Италия, и др.) характерно незначительное влияние неправящих в настоящее время партий на реализуемую государственную политику.

Для атомизированных партийных систем, где число конкурирующих партий свыше 8, характерно незначительное влияние неправящих партий на государственную политику (напр.: Малайзия), связанное с распылением влияния и проявлением дисперсии партийных ролей.

Особый тип представляет собой переходная партийная система современной России. В определенном отношении она является сверхатомизированной, ибо в борьбе за власть в 90-е годы участвовало более ста политических партий и общественных движений. Она также является системой с мигрирующей доминирующей партией при наличии несистемной и псевдосистемной оппозиции. В рамках такой партийной системы политическая партия, находящаяся у власти, постоянно ретуширует свое политическое лицо. Она сохраняет при этом существенную часть своей социальной базы

¹ Под «фоновым влиянием» мы понимаем такое влияние, которое носит либо несамостоятельный характер, либо содержит предложения, которые находятся за рамками внимания основных политических сил.

даже при изменении названия. В качестве таковой выступает, в первую очередь, чиновничество и непосредственно обслуживающие его интересы социальные слои.

Системная оппозиция критикует власть, но сама постоянно уходит от ответственности за принимаемые правительством решения. Несистемная оппозиция безуспешно критикует власть в связи со слабостью своего политического влияния.

Исходя из вышесказанного, можно выделить закономерную тенденцию, в соответствии с которой, чем больше партий осуществляет борьбу за власть в той или иной стране в данный исторический период, тем меньше конкретная политическая партия может оказывать влияние на реализацию государственной политики.

Из этого следует, что место политических партий при малозначимой конкуренции в современной России занимают исполнительные органы власти, как центральной, так и местной, которые все более и более активно втягиваются в режиссирование политического представительства в современной России.

При общем незначительном влиянии политических партий РФ на государственную политику, внешняя политика является сферой, влияние на которую со стороны политических партий выглядит наименее значимой и эффективной.

Как правило, партии не имеют развернутых оригинальных внешнеполитических программ, и ограничиваются критикой тех или иных действий исполнительной власти.

Если же та или иная партия имеет оригинальные суждения по вопросам внешнеполитических приоритетов государства, как, например, «Евразийская партия» А. Дугина, то ее влияние на внешнеполитическую линию государственной политики страны крайне велико¹.

Глобализационные и регионализационные тенденции в партийном строительстве и государственная политика. Глобализационные тенденции в партийном строительстве насчитывают не одно столетие в своей истории. Достаточно вспомнить историю Первого Интернационала, Второго Интернационала, Коминтерна в прошлом, Социтерна, «Зеленого» Интернационала и др. в современных условиях.

Своеобразные проблемы в контексте нашего рассмотрения встают при формировании некоторых новых наднациональных образований. Это касается, в первую очередь, европартий. Так, например, в соответствии со статьей 191 Договора об образовании Европейского сообщества (1992 г., Маастрихт) [Les Traités de Rome, 1998, 216], «Политические партии на европейском уровне являются важнейшим фактором интеграции в рамках Союза. Они содействуют

¹ «Евразийская партия» А. Дугина считает, что основным внешнеполитическим приоритетом РФ должно быть сближение с КНР. Напомним, что основным внешнеполитическим приоритетом страны сегодня в соответствии с Доктриной внешней политики РФ является развитие и укрепление всесторонних отношений со странами СНГ.

формированию европейского сознания и выражают политическую волю граждан Союза».

В этой связи следует обратить внимание на то, что, несмотря на многие сотни партий, действующих в рамках стран Евросоюза, по результатам выборов 1999 г. в новый состав Европарламента (626 членов), евродепутатами от 15 государств были сформированы 8 фракций, представляющих наднациональные партии. Среди них фракция Европейской народной партии (консерваторы различного спектра, — 233 члена, из которых 53 были избраны от ФРГ, 37 от Великобритании, 34 от Италии, 28 от Испании, и 21 от Франции); фракция Партии европейских социалистов (180 членов, из которых 33 были избраны от ФРГ, 30 от Великобритании, 24 от Испании, 22 от Франции и 17 от Италии); фракция Европейской партии либералов, демократов и реформаторов (50 членов, из которых 10 избраны от Великобритании, 7 от Италии, 3 от Испании); фракция зеленых / «Альянс» (48 членов, из которых — 9 от Франции, 7 от ФРГ, 6 от Великобритании, 4 от Испании, 2 от Италии); фракция Единых левых европейцев / Скандинавских левых (42 члена, представляющих в основном коммунистов, в ряду которых 11 избраны от Франции, 6 от Италии, 4 от Испании); фракция «Союз за Европу наций» (крайне правые, — 30 членов, из которых большинство — 15 членов — от Франции, 9 от Италии); фракция «Европа демократий и различных взглядов» (защита интересов аграриев и национальных меньшинств, включает 16 членов, среди которых 6 от Франции, 3 от Великобритании); Техническая фракция (смешанная независимая фракция, 18 членов, среди которых — 11 от Италии, 5 от Франции, 2 от Бельгии); вне фракций в Европарламенте этого созыва находится 9 депутатов [см.: Notes et études documentaires. P., 2000. P. 45—46].

Государства ЕС, сформулировав через Европейский парламент единую политическую волю, участвуют не только в дотационных, но и развивающих программах как внутри ЕС, так и за его пределами. Достаточно назвать такие международные программы, направленные на взаимодействие с приграничными странами, как «МАЯК», «МЕДА», TESIS и др.

Проблемы регионального выравнивания в аспектах основных сфер общественной жизни являются важнейшими составляющими региональной политики федеральных, региональных и местных органов власти, как в РФ, так и в других регионах мира.

Возможный вариант новой модели регионального выравнивания состоит в преодолении региональной асимметрии за счет преимущественного роста дотационных территорий.

В данном случае, существует два основных подхода к регионализации. Один предлагает ранжирование регионов по количественным и качественным признакам. Второй предлагает проблемный принцип региональной и муниципальной группировки.

Только сочетание, как первого, так и второго подходов позволяет рассматривать проблемы регионального выравнивания с необходимой и достаточной степенью полноты.

Однако законодательные акты последнего времени продолжают конструирование решения проблем регионального и местного самоуправления путем регионального выравнивания через перераспределение доходов, полученных и сосредоточенных в центре.

Принципиальное изменение стратегии, связанное с законодательным закреплением за местными бюджетами подоходного налога, вмененного и земельного налога, налога на имущество позволят изменить тенденцию выравнивания с «распределительной», к «передающей права».

Для этого необходимы не только стабильные и сильные федеральные, а не переходные партии, как это есть в современной РФ, но и существенное изменение акцентов в партийном строительстве с выстраивания «вертикальной правящей партии» к партиям и фракциям регионов.

6.4. «Фабрики мысли» и Центры публичной политики

Рассматривая институты и формы разработки государственной политики нельзя не отметить такие организации, как «Фабрики мысли». В странах с устойчивым демократическим режимом, в условиях плюрализма мнений и открытой конкуренции вариантов развития общества и решений тех или иных конкретных проблем, такие структуры существовали издавна, возникая вначале как подразделения тех или иных основных акторов политического процесса — как аналитические отделы структур исполнительной власти, а также влиятельных политических партий [см.: Шейкина, 1973; Диксон, 1976; Фабрики мысли, 2002].

Собственно говоря, сам демократический процесс в нормативном плане можно рассматривать как процесс конкуренции тех или иных вариантов программ деятельности власти. Однако сами партийные структуры постепенно становились все более формализованными, приводя к становлению «демократии голосований», в которой, по словам нашего соотечественника Н. Ильина, «человек живет в условиях демократии один день в четыре года» — день выборов в парламент или выборов президента. При этом, особенно в условиях двухпартийной системы, уменьшалась и степень вариативности предлагаемых решений, что снижало эффективность процесса в целом. Наконец, все большую активность в политике стали проявлять бизнес-структуры, которым уже не хватало опосредованного влияния через партийные структуры, и которые сами инициировали разработку альтернативных программ.

В результате в XX в. в ряде стран, и прежде всего, в США, стали появляться так называемые «Фабрики мысли», или «Мозговые тресты» — именно так обычно переводят на русский язык английский термин «Think Tanks». Классическим «Мозговым трестом» считают «Рэнд Корпорэйшн»¹, причем для нас важно отсутствие, по крайней мере, видимой связи этой структуры с теми или иными политичес-

кими партиями. Наряду с такими, возникшими из недр второго, бизнес-сектора общества, в США широко известны и достаточно явно связанные с теми или иными политическими партиями «Фабрики мысли», такие, как Бруклинский институт, тяготеющий к Демократической партии, или фонд «Наследие» (Edwards), разработавший в начале 90-х годов для Республиканской партии программу «Повестка дня для Америки», обеспечившей ей победу на выборах в конгресс.

Отметим, что сам термин «Фабрики мысли», равно как и Центры публичной политики, пока не является широко распространенным в современной российской действительности. Большинство тех структур, которые будут здесь предметом изучения, возникли как аналитические, исследовательские или образовательные центры, и лишь немногие ставили перед собой и «внедренческие» задачи. В то же время отличительной чертой «Фабрик мысли» является именно соединение этих задач. Как пишет исследователь Сергей Дацюк, *«"фабрики мысли" сознательно ставят перед собой задачу социальной инженерии общества, то есть такого преобразования общества, которое возникает как идея в головах интеллектуалов, проект в виде консультационного текста в аналитических докладах этих интеллектуалов, объединенных в "фабрику мысли", намерение общественного действия в сфере публичной политики, куда "фабрика мысли" продвигает свои доклады, и затем возникает как конкретное законодательное или исполнительное решение в институциональной политике, где его опять же формулирует "фабрика мысли"»* [Дацюк, 2002]. Отметим, что это все же скорее идеальный образ, так как далеко не все центры, которые работают в этом поле, ставят перед собой задачу «социальной инженерии общества». Напротив, многие российские «фабрики мысли», эффективно действующие в сфере электорального менеджмента, рассматривают себя исключительно как работающие по контракту наемники, честно отработывающие заказ, и принципиально не задумывающиеся о последствиях для общества победы их кандидата. Определение же С. Дацюка скорее можно отнести именно к Центрам публичной политики, т.е. к тем «фабрикам мысли», которые осознают последствия своих действий для общества в целом, деятельность которых направлена именно на становление ответственной публичной власти [Public Policy Institutes, 2001; Open Society..., 2002].

«Фабрика мысли» — такое название подчеркивает социальную функцию Think Tanks: производство и продвижение идей в проектной форме, которая может быть воспринята публичной политикой и интегрирована в социальную практику. «Фабрика» в названии указывает на то, что данный вид производства имеет характер индустрии, применяет определенные, повторяемые и массовые, ставшие от этого промышленными, технологии. Название «мозговой центр» подчеркивает социальную функцию Think Tanks, которая заключается в концентрации, сосредоточении (в некотором центре) мыслящих людей (мозгов), способных строить собственные социальные стратегии, выражать их в социально приемлемой форме в виде конкретного влияния на принятие важных законодательных или испол-

¹ RAND — сокращение от американского выражения «Research and Development» (исследования и развитие — ИСИРА).

нительных решений и, выполняя таким образом хорошо оплачиваемые заказы, становятся независимыми. С другой стороны, мозговые центры, осуществляя социальные проекты в области публичной политики, налаживая коммуникацию с целью продвижения социально значимых проектов, становятся центрами притяжения для всех интеллектуальных людей, объединяя вокруг себя иногда гораздо больше думающих людей, чем имеется собственно внутри структуры мозгового центра.

«Фабрики мысли» представляют собой одно из звеньев в системе принятия решений в государстве и воплощают соединение организованной в корпорацию силы интеллекта с силой и глобальным охватом государства. Это своеобразные узловые точки в структуре того социального процесса, который можно назвать социальной инженерией, то есть инструментальной и технологичной работой по реформированию общества, проводящейся открыто и позволяющей привлекать наилучших специалистов в той или иной области — без посредников, на конкурсной основе, с обнародованием результатов и их публичной оценкой. «Фабрики мысли» (мозговые центры) являются основоположниками специфической сферы политики — публичной политики.

Появление и развитие. Основные предпосылки возникновения «фабрик мысли» в начале XX в. — преобладание государственного вмешательства в экономическую и политическую жизнь общества и усиление заинтересованности деловых структур в рационализации действий государственной власти. Эти обстоятельства стали особенно актуальными в условиях, когда государственный протекционизм являлся решающим оружием в конкурентной политике (особенно на международной арене). Кроме того, немаловажным фактором оказалось накопление критической массы интеллектуального капитала и связанное с этим стремительное развитие общественно-экономических и социально-политических наук.

Первые ростки «фабрик мысли» предстали в виде академических, университетских лабораторий, работавших над политическими рекомендациями и программами правительств. Такими институтами стали Бруклинский институт (Brookings Institution — 1916) и Институт Гувера (Hoover Institution — 1919) при Стэнфордском университете (Stanford University). И тот и другой институты были направлены прежде всего на поиск оптимальных вариантов развития внешней политики США, адекватному ответу на существующие и возникающие мировые вызовы.

Как сформулировано в документах Бруклинского института, «миссия программы исследования внешней политики заключается в том, чтобы предоставлять авторитетную информацию, высказывать критические оценки и осуществлять обстоятельный объективный анализ мировых событий, а также предвещать (опережать) развитие событий, которое вероятнее всего будет влиять на американскую внешнюю политику в последующие несколько лет» (Haass).

Вместе с тем, Эвэрт Линдквист справедливо отмечает, что появление «фабрик мысли» может быть прослежено со времени появления современной public administration, с одной стороны, и социаль-

ных наук — с другой, хотя их становление как феномена может быть связано с ростом современного государства благосостояния и политической науки после Второй мировой войны. С тех пор постоянное развитие «фабрик мысли» как в демократических, так и в авторитарных режимах отражает растущую потребность в том, чтобы помимо центральных бюро и правительств, кто-то задавал трудные вопросы, выполнял исследование и искал решения.

Последняя четверть XX в. была временем особенного бурного развития «фабрик мысли» в США, а также в других странах. Так, между 1970 и 1996 гг. число «фабрик мысли», действующих в США возросло примерно с шестидесяти до трехсот. Только в Вашингтоне в конце 90-х годов действовало около сотни «фабрик мысли».

Эволюцию «фабрик мысли» в XX в. можно делить на периоды господства государственного сектора и преобладания сектора гражданского (частного); периоды до и после выделения публичной политики из аппаратно-государственной, партийной, корпоративной и специальных политик. Глобальной тенденцией является деление развития «фабрик мысли» на два больших этапа — эпоха господства этатизма и эпоха рыночной либерализации. Однако прохождение той или иной страной этих этапов отличается в зависимости от степени созревания публичной политики в этой стране.

В Докладе Центра гуманитарных технологий (Киев) выделяется пять этапов в развитии «фабрик мысли»: 1) «фабрики мысли» на службе у военной машины; 2) «фабрики мысли» с проблематикой будущего, рожденной глобальной технологической взаимной зависимостью; 3) «фабрики мысли» адвокатского действия; 4) локально ориентированные «фабрики мысли» (институты урбанистики и регионального развития); 5) сетевые виртуальные сообщества высокоспециализированных профессионалов по проблемам развития.

Особую стадию развития «фабрик мысли» представляет их развитие в странах Восточной Европы после распада советской системы. Прежде всего, в их развитии существеннейшую роль играли и продолжают играть правительственные и частные фонды из США и Западной Европы. Однако и по сути своей деятельности они имеют существенные отличия от деятельности «фабрик мысли» в Северной Америке и Западной Европе.

Так, по мнению Ивана Крастева, председателя Центра либеральных стратегий, (София) [Krastev, 2002], в странах Восточной Европы «фабрики мысли» оказались востребованными в середине 90-х годов, когда в результате роста общественного недовольства первые реформаторские либеральные правительства уступили власть относительно левым силам. В этих условиях экономические «фабрики мысли» сыграли важную роль в удержании исходной парадигмы экономической реформы. Этого удалось достичь в первую очередь благодаря хорошему взаимодействию «фабрик мысли» со СМИ, к мнению которых прислушивались и новые руководители. Национальные фабрики сыграли таким образом роль посредника между Международным валютным фондом и Всемирным банком, с одной стороны, и национальными правительствами, с другой.

Таким образом, в Америке «фабрики мысли» возникали с целью использования социальных наук для решения конкретных социальных, экономических или политических проблем. В Восточной Европе, напротив, они представляли собой новую стратегию удержания либеральной повестки дня для экономической политики относительно левых правительств.

Виды «фабрик мысли». Можно выделить несколько типов «фабрик мысли», которые используют широкий спектр приближения к процессу улучшения принятия решений, некоторые влияют непосредственно, другие — косвенно. Так, существуют «фабрики мысли», непосредственно ориентированные на улучшение публичной политики (advocacy-oriented groups). Они дают рекомендации или критикуют существующие политики. После подачи предложения, они используют различные рычаги для достижения решения.

На другом крае спектра находятся «фабрики мысли», ориентированные на образование (educated-oriented groups) Они влияют на политику через организацию конференций и семинаров, издание книг и статей, взаимодействия со СМИ. Их деятельность не направлена на достижение конкретных решений, но скорее на определение повестки дня для общественных обсуждений и формирования представлений у будущих лидеров.

Приведем следующие типы «фабрик мысли», соответствующие всему этому спектру:

1. Защита общественных интересов (advocacy). Благодаря финансовой независимости, некоторые организации способны свободно проводить свои рекомендации без конфликта интересов, который часто сопровождается распределением государственных средств. Направления исследований в таких организациях определяются скорее предпочтением их руководства, чем политикой определенных партий. Организации, действующие только в этом поле, относительно редко встречаются за пределами США, так как в других странах сложно найти фонды, поддерживающие действительно независимые группы.

2. Аналитические центры при политических партиях. Партии часто основывают такие центры при себе — так, в Германии такие центры имеют все значимые партии. Естественно, в этом случае уже сложно говорить о независимом формировании программ исследований.

3. Правительственные исследовательские центры. Такие структуры, более или менее связанные с властью, существуют во многих странах. Степень их независимости ограничена, но они могут быть механизмом влияния на принятие решений.

4. Консультативные центры при корпорациях. «Фабрики мысли» могут также работать на экономический рынок — исследования рынка или конкретные задания корпораций. В этом случае есть свобода от власти, но и влияния на их решения также мало. Как правило, такие организации существуют в поле поиска и привлечения инвестиций

5. Научно-образовательные центры. Эти группы в основном ведут академические исследования. Главным достоинством является

способность вести серьезные исследования независимо от власти, но это достоинство редко используется для разработки предложений по улучшению публичной политики. К таким группам принадлежат исследовательские центры при американских университетах, а также некоторые институты Академии наук в Восточной Европе и бывшем СССР.

Типологию «фабрик мысли» можно строить также на основе того, на кого они преимущественно ориентируются в своей работе. Исходя из этого выделяют следующие типы «фабрик мысли»:

1. Ориентированные на правительство. Такие «фабрики мысли» тесно связаны с политическими партиями или с конкретными политиками. Они поднимаются вместе со своими политическими патронами и как правило разделяют их судьбу в случае ухода последних с политической сцены. Так, в Болгарии примером может служить Демократический фонд, работавший исключительно на Союз демократических сил.

2. Ориентация на парламентариев. Как правило, такие «фабрики мысли» получают поддержку за счет интереса доноров в создании новых законов. Они стараются сохранять нейтральность, но как правило подготовленные ими проекты законов не сильно отличаются от уже существующего законодательства. Отсутствие политической поддержки сводит результат их деятельности фактически к упреждениям в политической корректности.

3. Ориентация на СМИ. Эта группа «фабрик мысли» базируется на популярности и авторитете СМИ и часто действует как автономный центр экспертизы. Отличительной чертой этого типа «фабрик мысли» является готовность легко изменить программу своей работы на более актуальную. Но часто структуры этого типа скорее продуцируют высоко качественную журналистику, чем научные исследования в области публичной политики.

Еще одним критерием для классификации «фабрик мысли» может служить наличие или отсутствие в их деятельности идеологической направленности, а также характер такой направленности.

В случае США «фабрики мысли» можно разделить на консервативные, либеральные и центристские (либо не имеющие идеологической направленности), такое разделение легко сделать на основе формулировок их миссии и ежегодных докладов, а также на основе их характеристик, используемых при описании их деятельности в СМИ.

Так, к консервативным относят «фабрики мысли», которые сконцентрированы на развитии свободного рынка, ограничения влияния государства, на индивидуальных свободах, религиозном духе или на традиционных семейных ценностях.

Либеральными (в американском понимании) являются «фабрики мысли», которые, в частности, предлагают использовать правительственные программы для ликвидации экономического, социального и гендерного неравенства, бедности или стагнации цен, либо они призывают к увеличению социальной справедливости, к сохранению окружающей среды, либо снижению расходов на обо-

Организации третьей группы, т.е. не имевшие ни либеральной, ни консервативной направленности, составляли в 1996 г. 141 единицу — или 45% от общего числа. В 1970 г. такие организации составляли 75%.

Из оставшихся 165 идеологически окрашенных «фабрик мысли» примерно две трети — 65% — можно отнести к консервативным, и соответственно, 35% — к либеральным. При этом наиболее быстро росла доля консервативных «фабрик мысли» на региональном и местном уровнях. При этом консервативные «фабрики мысли» оперировали в 3 раза большими ресурсами, чем либеральные — 2864 миллиона; по сравнению с 8,8 млн [Rich, 1999].

Консервативные «фабрики мысли» как правило охватывают более широкий набор проблем, как международных, так и внутренних, чем либеральные, которые часто фокусируются на одной или нескольких проблемах — например, права женщин или обеспечение жильем лиц с низкими доходами. Кроме того, консервативные «фабрики мысли» характеризуются более агрессивной защитой интересов и маркетингом своих продуктов, чем либеральные. Так, консервативный фонд наследие, основанный в 1974 г., направляет около 20% своего годового бюджета (28,6 млн долларов) на то, чтобы донести результаты своих исследований и концепции до конгрессменов или СМИ.

В то время как небольшие консервативные «фабрики мысли» тяготеют к продвижению определенных концепций, в том числе и результатов, наработанных другими организациями, более чем к исследованиям, небольшие либеральные «фабрики мысли» скорее предпочитают исследования.

Можно выделить три типа аналитических «выходов» «фабрик мысли»:

Первый — цель — поиск ответа на заранее сформулированные вопросы или на привнесение новых научных фактов.

Второй — развитие аргументов в дискуссии, уже ведущейся в обществе.

Третий — предлагать новые вопросы для общественного обсуждения, формируют тем самым повестку общественной дискуссии.

На наш взгляд, реальной основой для эффективной классификации «фабрик мысли» может стать также их профильная направленность, тематика их деятельности. Так можно выделить следующие типы:

- Экономические «фабрики мысли», получившие особое развитие в странах переходного периода;
- «фабрики мысли» внешнеполитического характера — как возникшие еще в начале XX в., так и более современные.
- «фабрики мысли», ориентированные на развитие собственно публичной политики, становление открытой и ответственной власти. Этот тип фабрик мысли носит также название «Центры публичной политики»;
- «фабрики мысли», сфокусированные на конкретных темах или проблемах развития общества: экологических, культурных, медицинских и т.д.

— «фабрики мысли» — профессиональные сообщества, как правило, международные, состоящие из «ориентированных на будущее» специалистов. Примером является Римский клуб или Всемирная Федерация исследования будущего.

«Фабрики мысли», власть, общество. Действуя независимо от правительства, «фабрики мысли» выявляют потребности граждан и предлагают формы их реализации в конкретных условиях ограниченных ресурсов — т.е. по сути делают работу правительства. Таким образом, «фабрики мысли» являются видом «интервенции во власть».

Иначе говоря, «фабрики мысли» улучшают способности принятия решений правительством доставляя необходимую конкретную информацию (знание) прямо к ушам и глазам лиц, принимающих решение (власти). Эта деятельность повышает качество процесса принятия решений, как проливая дополнительный свет на проблемы, так и предлагая альтернативные решения.

Что же они дают для власти «фабрики мысли»?

1. Они расширяют спектр политических альтернатив при принятии решений.
2. Они обычно высоко инновационны в своих подходах к анализу и решению проблем, что позволяет ЛПР думать о старых проблемах с новых позиций.
3. Рекомендации «фабрик мысли» позволяют перенести ответственность при принятии непопулярных решений в политических лидеров на предложившие такие решения «фабрики мысли».
4. Через конференции, семинары и специальные тренинги они позволяют представителям власти повышать свою квалификацию в широком и узком смысле.
5. Разработка законопроектов, что особенно важно, когда бюджетный дефицит не позволяет прямо нанимать высококвалифицированных юристов для разработки законопроектов.
6. Человеческие ресурсы. «Фабрики мысли» дают уникальные возможности для рекрутизации во власть лиц, обладающих уже всеми навыками для работы во власти.
7. Резервные посадочные площадки. С учетом переменчивости политической конъюнктуры, «фабрики мысли» дают отличную возможность политиками продолжать свою деятельность в области влияния на процесс формирования публичной политики после покидания ими своих кабинетов во властных структурах.

Не менее важен вклад «фабрик мысли» в развитие демократического общества. Они стимулируют общественную дискуссию и добавляют высококачественные результаты исследования и анализа к голосу простых людей, усиливая их влияние на процесс принятия решений.

Несмотря на свое бурное развитие за последние годы, деятельность «фабрик мысли» мало известна широкой общественности. Дело в том, что она направлена прежде всего на политическую элиту. Их деятельность направлена не только на парламентариев, но и

на высокопоставленных чиновников исполнительной власти, а также на Масс-медиа, которые формируют общественное мнение.

Тем не менее, граждане демократического общества также получают пользу от работы «фабрик мысли», которые делают процесс формирования политики (Policy) менее политизированным. Снабжая лиц, принимающих решение информацией, полученной с помощью легитимных исследований, «фабрики мысли» дают им возможность принимать просвещенные решения. Используя эмпирические исследования, изучая общественное мнение, анализируя спрос и предложение, а также различные методы прогнозирования, «фабрики мысли» развивают объективные предложения для улучшения публичной политики.

Попробуем выделить аспекты деятельности «фабрик мысли», которые нацелены именно на общество — на отдельных жителей и на их ассоциации. Итак, «фабрики мысли», ориентированные на общество:

- доносят потребности жителей до власти;
- информируют жителей о деятельности правительства (в этом смысле они являются одним из краеугольных камней гражданского общества);
- делают большой вклад в создание информированного электората, способного к ответственному принятию политических решений на выборах, а также эффективно лоббировать свои интересы.
- «фабрики мысли» могут также прямо помогать деятельности других НКО, в частности, через обучение и тренинги их лидеров;
- а также через лоббирование улучшения нормативной базы Третьего сектора в целом.

Первый опыт России. Историю развития Центров публичной политики и «фабрик мысли» в современной России можно условно разделить на три периода.

Первый — период поздней перестройки и ранней постперестройки начала 90-х годов. Возникшие на основе политических и дискуссионных клубов перестроечного времени команды интеллектуалов активно участвовали в предложении и продвижении тех или иных технологий демократического транзита. В качестве примера можно привести Международный фонд политико-правовых исследований «Интерлигал» (президент — Н. Беляева), Центр «Экономико-политических исследований» (ЭПИцентр, президент Г. Явлинский); Центр прикладных политических исследований «Информатика для демократии» (ИНДЕМ) под руководством Г. Сатарова; Гуманитарный и политологический центр «Стратегия», руководимый Г. Бурбулисом и другие.

Второй период — вторая половина 90-х годов, когда подавляющее большинство таких команд перешло к ведению избирательных кампаний, при этом они теряли функцию Центра именно публичной политики, так как их усилиями активно развивалась политика теневая, кулуарная, а часто и манипулятивная. Это, например, Фонд «Политика», Центр политического консалтинга «Никколо М»,

Фонд эффективной политики, Фонд «Центр политических технологий» и другие. Этот период можно назвать периодом господства команд политтехнологов, некоторые из них выходили на уровень реальных «фабрик мысли».

Стоит отметить, что к Центрам избирательных технологий различного формата термин «фабрики мысли» практически не применялся. Это определение применялось, хотя и достаточно редко, к организациям, работавшим в сфере экономики — к Институту экономики переходного периода («Институту Е. Гайдара»), Леонтьевскому центру в Санкт-Петербурге и другим организациям аналогичного профиля. Еще одним примером подобных «Экономических фабрик мысли» может служить Институт экономики города, возникший в середине 90-х годов как российская структура американского «Think Tank» — Urban Institute, но затем начавшего самостоятельное и довольно успешное плавание.

Наконец, в самые последние годы, и в Москве и в ряде других регионов России стала заметна деятельность «фабрик мысли» ведущих свое происхождение от организаций Третьего сектора, рассматривающих себя как структуры гражданского общества и предлагающие к внедрению технологии общественного участия, т.е. работающие именно как Центры развития демократии или Центры публичной политики. Примерами могут служить Фонд ИНДЕМ (реорганизованный из Центра ИНДЕМ в 1997 г.), Московская хельсинкская группа, Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «СТРАТЕГИЯ», Центр развития гражданских инициатив в Чите и т.д.

ЛИТЕРАТУРА

- Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002.
- Аринин А., Марченко Г. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: «Инфра-М», 1999.
- Бусыгина И.А. Федеративное строительство в России и административная реформа президента Путина В.В. в контексте демократического транзита // Политический альманах Прикамья. Пермь, 2001.
- Дацок С. Инструменты и технологии фабрик мысли. Магистральный путь консультирования во второй половине XX века // «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002.
- Диксон П. «Фабрики мысли». М.: «Прогресс», 1976.
- Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М., 2000.
- Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1998.
- Макаренко В.П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования // СОЦИС. 1996. № 11.
- Перегудов С.П., Семенов И.С. Группы давления и Российское государство. М., 1999.
- Перегудов С.П., Семенов И.С. Лоббизм в политической системе России // Международная экономика и международные отношения. 1999. № 9.

Политическая обстановка, власть и правительство, народ и революционные силы после XX съезда КПСС // Сборник решений Совета НТС. Франкфурт-на-Майне, 1958.

Смирнягин Л. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998.

Сунгуров А.Ю. Функции политической системы: от застоя к постперестройке. СПб., 1998.

Сунгуров А.Ю. Этюды политической жизни Ленинграда—Петербурга: 1987—1994 г. СПб., 1996.

Ушлейд Ф., Юилл Д. Системы выделения регионов в Европе: возможные уроки для России. Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. Сб. Вып. 2. Новосибирск, 2000.

«Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002.

Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. // СЗ. РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Шейдина И.Л. США: «фабрика мысли» на службе стратегии. М.: Изд. «Наука», 1973.

Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования. М.: Издательский дом «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир», 2000.

Ahonen P. Public Policy Evaluation as Discourse. Helsinki: The Finnish Political Science Association, 1983.

Edwards. Lee The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years — <http://www.heritage25.org/ideasfd.html>; <http://www.heritage25.org/ideasintro.html>

Haass Richard N. Foreign Policy Studies <http://www.brook.edu/fp/fphp.htm>

Heclo H. Review Article: Policy Analysis // British Journal of Political Science. 1972. Vol. 2.

Heidenheimer A., Heclo H., Adams C. Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan. New York: St. Martin Press, 1990.

Hellstern G.-M. Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation // The Public Sector — Challenge for Coordination and Learning / Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991.

Hoffebert R. The Study of Public Policy. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1974.

Kaufmann F.-X. The Relationship between Guidance, Control, and Evaluation // The Public Sector — Challenge for Coordination and Learning / Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991.

Kingdon J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown & Co, 1984.

Krastev Ivsn. Think Tanks and the invisible hand of transition // Background materials. The Conference on prospects for think Tanks Networking and Regional Cooperation in the context of EU Enlargement. St. Petersburg. 2002. April 25—26.

Les Traites de Rome, Maastricht et Amsterdam. P., 1998.

Morrison T. Actionable Learning. A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2002.

Notes et études documentaires. P., 2000. № 5106.

Open Society Institute related public policy centers. Activity Reports. Budapest: OSI, 2002.

Ostrom E. (ed.). Strategies of Political Inquiry. Beverly Hills: Sage, 1982.

Public Policy Institutes: World Experience and Development prospects in the South Caucasus / Ed. By Sabit Bagirov. Baku: OSI & Entrepreneurship Development Found, 2001.

Rich Andrew. Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise. Ph.D.Dissertation, Yale University, 1999.

Sabatier P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences. 1988. Vol. 21. № 3.

Sabatier P. Toward Better Theories of the Policy Process // PS. Political Science and Politics. 1991. Vol. 24. № 2.

Sharkansky I. Public Administration. Policy-Making in Government Agencies. Chicago: Markham Publishing Company, 1982.

Stein H. Presidential Economics. New York: Simon and Schuster, 1984.

Suchman E. Evaluative Research. Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs. New York: Russell Sage Foundation, 1967.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Публичная политика, выработка политики, модели выработки политики, модель «открытых систем», модель «институционального рационального выбора», модель «политических потоков», модель «конкурирующих защищающих коалиций», политические партии, конституционно-правовые основы государственной политики, процесс принятия решений, правительство, группы интересов, системы групп интересов, теоретические модели разработки и осуществления государственной политики, «фабрики мысли», Центры публичной политики, публичная (открытая) политика, структуры гражданского общества, аналитические центры, центры избирательных технологий, академическая и прикладная наука, лоббирование общественных интересов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое государственная (публичная) политика?
2. Зависит ли эффективность публичной политики от механизма ее выработки?
3. Что собой представляет выработка государственной (публичной) политики?
4. Каковы конституционно-правовые основы государственной политики в РФ?
5. Какой порядок принятия решений в органах законодательной власти?
6. Какой порядок принятия решений в органах исполнительной власти?
7. Какие группы интересов влияют на выработку государственной политики в РФ?
8. Какие системы групп интересов выделяет административно-политическая наука?
9. Какие модели согласования групповых и общественных интересов вы знаете?

10. Каковы модели выработки публичной политики?
11. Каковы общие требования к современному процессу выработки политики?
12. Какую роль играют политические партии в процессе выработки политики?
13. Какова партийная система современной России и каков уровень влияния российских партий на публичную политику?
14. Чем отличаются модели выработки публичной политики друг от друга? Когда появились первые «фабрики мысли»?
15. В чем Вы видите сходство и различие между «фабриками мысли» и институтами Академии наук РАН?
16. В чем отличие Центров публичной политики от «фабрик мысли»?
17. Какие типы «фабрик мысли» Вы знаете?

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

7.1. Государственная экономическая политика

Специфика положения государства состоит в том, что оно как суверен или носитель власти само принимает законы и административные акты, которыми руководствуются другие экономические субъекты и из которых могут возникнуть гражданско-правовые отношения независимо от воли других хозяйствующих субъектов. Государство пользуется иммунитетом и сохраняет властные функции даже тогда, когда вступает в построенные на началах равенства гражданско-правовые отношения как обычный хозяйствующий субъект. Цель участия государства в гражданском обороте — эффективное отправление публичной власти, т.е. выполнение определенных общественно значимых функций. Одной из разновидностей этих функций выступает государственная экономическая политика. Государственный сектор обычно дополняет частный сектор и производит общественно значимые товары и услуги. Рыночная модель участия государства в гражданском обороте, как правило, исходит из монистической концепции, когда основным и главным участником таких отношений становится казна (фиск, бюджет). Однажды зафиксированное равноправие фиска в отношениях со всеми другими участниками гражданского оборота в дальнейшем не нуждается в пересмотре и создает равные условия игры другим экономическим субъектам, находящимся в жестких отношениях с бюджетом.

Особенности государства как собственника, выразителя коллективной воли, участника сделок и субъекта ответственности характеризуют его как определенный тип капитала, способного формировать собственные организационные формы. Их развитие и представляет собой процесс огосударствления, который влечет за собой ненадлежащее использование властных полномочий, мягкие отношения с бюджетом, развитие системы государственного посредничества в форме административного регулирования.

Крайней формой процесса огосударствления выступает формирование административной предпринимательской монополии в странах социализма. Идеологическим прикрытием этого служила ложная посылка о том, что государственная собственность — это общенародная собственность, закрепленная в Конституции СССР. Государство, по определению Ф. Энгельса, является аппаратом насилия (принуждения) одного класса над другим (или обществом). Следовательно, собственность аппарата принуждения по своей природе не является общенародной, а лишь выполняет общественные функции с той или иной степенью демократизма. Тотальное огосу-

дарствление превращает государственный капитал в гигантского посредника, особенно в такой части воспроизводства за счет бюджетных средств, где государство не является потребителем им произведенного товара. Частный потребитель бессилён противостоять государственной монополии, и его единственный выбор — смена (трансформация) политической системы с последующим разгосударствлением экономики.

Политическая задача переходного периода — привести в соответствие соотношение собственности и власти, поскольку многопартийная система, основанная на демократических свободах, может базироваться только на рыночных отношениях при определяющей роли частной собственности. При этом создание функционирующей рыночной экономики как базы многопартийной парламентской республики происходит почти исключительно административными средствами. Они используются для разрушения старой и становления новой политической системы, а также при формировании нового экономического базиса. Применение административных методов осуществляется в рамках нового правового поля, где приоритет должен быть передан гражданскому праву, а государство должно превращаться из монопольного предпринимателя, облеченного властью, в относительно равноправного экономического субъекта рынка.

Государственный капитал, вступая в экономический оборот; принимает различные организационные формы. Данные организационные формы используют различные схемы управления и регулирования макроэкономикой. Так государственная программа выступает формой использования государственно-монополистических условий воспроизводства. Государственная программа представляет собой форму реализации какого-либо государственного (общественного) приоритета в социальной, экономической, военной и иной областях за счет фискальных средств и использования коммерческой базы монополий как субподрядчиков. Возникающий на основе реализации программы государственный заказ создает устойчивые конкурентные позиции подрядчикам: гарантированная оплата, отсутствие конкурентных аналогов, компенсации по НИОКР, льготы, налоговые освобождения и т.д. Работа на государственный заказ часто превращает компании в монополистов, что типично для административной экономики. Программа носит временный характер и при достижении соответствующего приоритета прекращается. Например, программа НАСА «Аполлон» была прекращена после высадки астронавтов на Луну. Программа не создает устойчивой долговременной юридической и экономической связи государства и монополий. Присвоение доходов и выгод осуществляется раздельно государством и монополиями. Появление государственных программ в их развитых формах можно отнести к концу XIX — началу XX в.

Владение государственно-монополистическими условиями воспроизводства осуществляется, на наш взгляд, государственно-монополистическим комплексом. Введение в экономический оборот данного термина как организационной формы государственно-мо-

нополистического капитала является заслугой профессоров СПбГУ А.А. Демина и Н.В. Раскова, согласно которым: «Государственно-монополистические комплексы представляют собой относительно обособленную группу монополий (структурообразующий элемент) и государственных органов и учреждений (институциональный элемент) в конкретной области народного хозяйства, к которой через сложную систему контрактов, субподрядов и т.д. притягивается ряд других корпораций различного уровня. Функциональная взаимозависимость, связи различных видов (доходящие порой до уровня достаточно жестких взаимных обязательств, как в контрактных системах) подчиняются в целом деятельности участников комплекса единому ритму, заставляют действовать как единый организм; капиталистическая планомерность, существующая внутри отдельных монополий, в рамках комплекса поднимается на более высокий, межотраслевой уровень» [Государственно-монополистические комплексы, 7979]. Историческим периодом формирования государственно-монополистических комплексов были 60—80-е годы XX века.

В отличие от программ комплексы представляют собой структуру, постоянно самовоспроизводящую программы. Формируются они в тех отраслях, где частотность воспроизведения программ наиболее высока. Например, военно-промышленный комплекс формируется на базе постоянного воспроизводства военных программ. Как структура, реализующая принципы владения, комплекс характеризуется наличием легальной лоббистской составляющей и криминальными коррупционными или мафиозными (организованная преступность) составляющими, являющимися самостоятельными субъектами присвоения доходов. Именно они обеспечивают самовоспроизводство программ и «необходимые» рыночные условия существования капитала. Таким образом, на наш взгляд, криминализация государственной экономики имеет не только объективные корни, но собственные организационные формы существования. Этим же объясняется и относительная неэффективность борьбы с организованной преступностью.

Формой реализации распоряжения государственно-монополистическими условиями воспроизводства является свободная экономическая зона. Она возникает на основе несовпадения государственной границы с таможенной, налоговой, инвестиционной и другими границами государства. В результате формируются уникальные условия воспроизводства, когда частный капитал самостоятельно на данной территории распоряжается государственными доходами. Свободная экономическая зона превращается в своеобразную «черную дыру», где государство, как правило, на какой-то срок отказывается в пользу частного капитала от своих суверенных прав на сбор налогов, таможенных пошлин и т.д. Эффект от подобного деяния довольно значительный. Так, Люксембург, став свободной экономической зоной в ЕС, за десять лет обогнал Швейцарию по абсолютным размерам притока иностранного капитала. В мире в настоящее время существует около 5 тыс. свободных экономических зон разного правового режима, являющихся главными точками экономического роста и концентрации капитала. Данная организацион-

ная форма государственно-монополистического капитала становится важнейшим фактором международной конкуренции.

Государственное предприятие является формой реализации отношений полной собственности на государственно-монополистические условия воспроизводства. Государственным предприятием (унитарным или казенным) считается юридическое лицо, учрежденное государством в предпринимательских целях или в целях выпуска общественно значимых товаров (производства работ или оказания услуг), имущество которого состоит в государственной собственности. Учитывая многоуровневость государственной собственности, к данной категории примыкают и муниципальные предприятия, образованные местными органами власти. В условиях административной экономики они были основой организации государственной предпринимательской монополии, в то время как все другие формы фирменной организации находились под запретом. Их экономическая экспансия подчинена административному управлению, чаще всего отраслевому, финансирование и инвестиционные процессы определяются возможностями государства.

Рассмотрение экономической ситуации, постановка целей и подбор средств, с помощью которых можно было бы преодолеть разрыв между тем, что есть, и тем, что должно быть, происходит в рамках общественного представления о ценностях. Высшей целью любого потребительского общества является увеличение потребляемых и производимых благ. Общественное благо — понятие более широкое, чем материальное благополучие. В нем наряду с материальной составляющей содержатся нематериальные компоненты: личное счастье, удовлетворенность работой, условиями быта, своим местом в обществе, возможностями воспитания и образования детей. Если говорить не об индивидуальном, а об общественном восприятии жизни, можно применить комплексное понятие — общественное благополучие. В программе правительства В. Брандта в ФРГ оно впервые было названо «качеством жизни».

Государственная хозяйственная политика направлена не на достижение абстрактного благополучия, а на улучшение экономических параметров жизни общества в рамках определенного строя, его условий и возможностей. Иначе говоря, чтобы достичь экономического успеха, надо укреплять и совершенствовать существующий строй.

Когда в 30-х годах XX в. стало ясно, что пожарные меры государственного вмешательства, направленные на решение периодически возникающих проблем, совершенно недостаточны для стабилизации рыночной экономики, экономическая мысль перешла к разработке концепций государственной экономической политики как системы исследования ситуации, определения иерархии целей, совместимости средств регулирования, компетенции государственных органов, порядка их взаимодействия, необходимых финансовых ресурсов, последствий, эффективности, противодействующих факторов.

Хозяйственная политика государства превращается в самостоятельную область экономических знаний, исследований, теоретических обоснований, учебную дисциплину.

Отцом теории государственной экономической политики часто называют Дж.М. Кейнса. Системно применить его идеи на практике впервые попытался президент США Ф.Д. Рузвельт, назвавший введенную им систему государственного регулирования «Новым курсом».

Большой вклад в разработку государственного регулирования экономики внесли сторонники неокейнсианской и неолиберальной школ, некоторых других экономических доктрин.

В марксистской экономической мысли идеи государственного управления народным хозяйством были разработаны Г.В. Плехановым, В.И. Лениным.

В конкретном осуществлении государственной экономикой политики глубокий след оставили видные государственные деятели Л. Эрхард, Ш. де Голль, М. Тэтчер, В. Брандт, Дэн Сяопин.

В России, отстававшей в своем экономическом развитии от ведущих держав, всегда был особый интерес к государственной экономической политике, призванной компенсировать это отставание. До революции трижды были проведены успешные перестройки, менявшие цели, критерии хозяйствования и социальную базу государства, — при Иване IV, Петре I и Александре II. Перестройки эти проводились сверху, с народнохозяйственной точки зрения они были подготовлены недостаточно, но проводились последовательно в соответствии с четкой концепцией, в значительной мере административными средствами. В теорию и практику государственной экономической политики дореволюционной России большой вклад внесли П.А. Столыпин, С.Ю. Витте. В годы Второй мировой войны управление экономикой страны перестраивал Н.А. Вознесенский. В послевоенные годы Н.С. Хрущев и Н.А. Косыгин пытались либерализовать бюрократическую экономическую систему социализма также сверху и административными средствами.

Вероятно, следует признать, что в России перемены в генеральных линиях развития чаще происходили именно сверху. Менялась генеральная концепция социально-экономического развития верховной власти, а иногда с нею вместе и сама верховная власть, и государство начинало подводить под новую политическую систему соответствующую ей новую социально-экономическую базу, производственные отношения. Данное мероприятие, носящее макроэкономический характер, обычно именуется экономической реформой. Другими словами, экономическая реформа — это смена парадигм экономической политики.

В СССР государственная экономическая политика как самостоятельная дисциплина не преподавалась. Преподавалась, и не только в сетях «общественного» образования (политпартпросвещения, общества «Знание» и др.), но и в обычных вузах и техникумах «экономическая политика КПСС», она же и была государственной. Было также «социалистическое планирование», или «планирование народного хозяйства», так как государственная экономическая политика при социализме осуществлялась во многом в виде планирования. Частично о государственной экономической политике говори-

лось в лекциях по политической экономии социализма, управлению, финансам.

В странах Запада речь почти всегда шла не о политике, а о регулировании, т.е. гораздо более конкретно. В СССР государственное регулирование в условиях рыночного хозяйства изучалось в курсе политэкономии в разделе «государственно-монополистический капитализм». Изложение материала носило в значительной степени разоблачительно-критический характер. Несмотря на это многие отечественные ученые-экономисты успешно занимались исследованием механизма и эффективности государственного регулирования экономики современного капитализма.

Государственное регулирование экономики — явление нормативное, т.е. количественно определенное. Оно исходит из анализа хозяйственной ситуации (диагноз состояния) и максимально конкретной и ясной постановки целей. Цели эти должны быть четко сформулированы, количественно определены и аргументированы, т.е. рациональность их может быть проверена научным анализом и сравнением с аналогичными ситуациями в собственной стране и за рубежом. Далее разрабатываются средства (инструменты), способные преобразовать реальную экономическую ситуацию в направлении поставленных целей.

Осознание важности государственного регулирования хозяйственных процессов привело к тому, что в 50—60-х годах XX в. в высших школах и на факультетах университетов (в первую очередь экономических, юридических и делового администрирования) в странах Западной Европы, Северной Америки, Японии и других государствах изучение государственного регулирования экономики введено в качестве обязательной дисциплины. При подготовке по ряду других специальностей эта дисциплина объявлена факультативной.

Для обозначения исследуемой нами роли государства в народном хозяйстве в экономической литературе используются разные термины: «государственное вмешательство в экономику», «государственное регулирование экономики», «государственная экономическая политика», «государственное монополистическое регулирование». Первый термин, часто встречающийся в предвоенных или послевоенных публикациях вплоть до 70-х годов, вызывает представление о вмешательстве одной самостоятельной системы (государства) в другую, аналогичное хирургическому вмешательству в человеческий организм. В действительности государство является не внешней системой, а составной частью, элементом современной экономики. Последнее определение, так же как и «государственно-монополистический капитализм», содержит в себе социально-политическую оценку государственного регулирования, соответствующего действительности только частично, поскольку существенные преимущества от успехов государственного регулирования получают и значительные слои фермеров, мелкое и среднее предпринимательство, население относительно отсталых и кризисных районов, а преимуществ от развития и совершенствования инфраструктуры, систем образования, здравоохранения, социального обеспечения и

охраны окружающей среды, участия в интеграционных процессах получают все жители жительство.

Итак, в сегодняшней России есть место и экономической политике государства — определенному курсу политической силы, которая в тот или иной период наполняет коридоры власти, и с начала 90-х годов государственному регулированию, ибо теперешняя Россия это почти стандартная западная страна, где есть и большой частный сектор (до 70%), и крупный государственный сектор. Если последним можно еще и управлять (т.е. принимать и прямые, обязательные для исполнения решения), то поведение частного сектора (а при этом и государственного сектора теми же средствами) можно лишь регулировать: устанавливать правила, ограничения, стимулы, использовать в том или ином наборе известные стандартные приемы, косвенно направляя деятельность предприятий в нужное русло, заданное экономической политикой.

Государственное регулирование экономики представляет собой систему опосредованного воздействия на поведение хозяйственных субъектов и тем самым на экономику в целом путем изменения законодательства, системы налогообложения, таможенных пошлин, валютных курсов, применения других инструментов ограничения или, наоборот, мотивации той или иной деятельности.

По мере развития рыночного хозяйства возникали и обострялись экономические и социальные проблемы, которые не могли быть решены автоматически на базе свободной конкуренции. Возникла необходимость значительных инвестиций, малорентабельных или нерентабельных с точки зрения частного капитала, но необходимых для продолжения воспроизводства в национальных масштабах. Отраслевые и общехозяйственные кризисы, массовая безработица, нарушения в денежном обращении, обострившаяся конкуренция на мировых рынках требовали активного участия государства в экономической жизни.

Государственное экономическое регулирование решает различные задачи, выступающие на передний план в тот или иной период. Это, например, стимулирование экономического роста, регулирование занятости, поощрение прогрессивных сдвигов в отраслевой и региональной структуре, поддержание внешнеэкономического равновесия путем активизации или сдерживания экспорта, либо импорта разных товаров или капитала.

Конкретные направления, формы, масштабы государственной экономической политики определяются характером и остротой экономических и социальных проблем в данной стране в конкретный период.

Государство регулирует экономику во всех национальных моделях общественно-экономических систем. Очевидно, такое регулирование в современной рыночной экономике осуществляется в намного меньших масштабах, чем в централизованно планируемой системе. Однако экономическая роль государства и здесь несопоставимо выше, чем на ранней стадии капитализма.

Колоссальных масштабов достигло межгосударственное регулирование мировой экономики, осуществляемое международными ор-

ганизациями, особенно Международным валютным фондом, Всемирным банком, Большой семеркой, Парижским и Лондонским клубами и др.

Представление о масштабах государственного регулирования дает доля ВВП, перераспределяемая через совокупный бюджет и внебюджетные фонды. Эта доля в середине 90-х годов в Японии и США составляла от 35 до 40%, в Германии, Франции, Италии и Канаде — свыше 50%, а в Швеции — свыше 60%. Несмотря на заметные различия в доле перераспределяемого государством внутреннего продукта рынок в каждой из этих стран играет первостепенную роль, а государство лишь дополняет рыночное саморегулирование.

Регулирование экономики направлено одновременно на достижение всех целей общественного развития в экономической проекции. В разные периоды и тем более в разных странах структура первоочередных целей может быть различна. Идеальная модель экономического устройства общества предполагает использование механизма государственного регулирования для решения различных проблем. Рассмотрим основные из них.

Правовое обеспечение функционирования рыночного механизма. На государство возлагается серьезная задача — защита прав производителей и потребителей, действующих на рынке. К. Поппер отмечает: «...промышленное общество, основанное на рыночных отношениях и предлагающее значительную свободу выбора, немыслимо без правовой системы, без власти закона» [Поппер, 1992, 8]. Для нормального осуществления экономической деятельности субъекты должны быть защищены законодательно.

Прежде всего должно быть обеспечено право собственности. Собственник, неуверенный в неприкосновенности своей собственности, будет опасаться ее отчуждения и ограничения своего права на нее и не сможет использовать в полную силу творческий и материальный потенциал.

В целях государственного противодействия неограниченной власти монополий в экономически развитых странах разработано антимонопольное законодательство, ограничивающее элемент нездорового и недобросовестного соперничества. В рамках законодательства о защите прав потребителей принимаются серьезные санкции против продажи некачественных товаров, ложной информации о деятельности фирм и т.п.

Разработаны законы относительно защиты интеллектуальной собственности, деятельности банковской сферы и других областей экономики. Наконец, уголовное законодательство, направленное против краж, насилий, убийств, создает более стабильную ситуацию в стране и, таким образом, также улучшает функционирование рынка.

Производство общественных товаров. Подобных товаров и услуг, относимых к категории общественных, достаточно много. Напоминаем, что к ним относятся товары оборонного назначения, содержание правоохранительных органов, дороги, дорожная разметка, дорожные знаки и целый ряд аналогичных товаров. Все эти блага служат интересам общества в целом. Предельные издержки на

их производство не зависят от количества потребителей, и государству целесообразнее взять на себя заботу об их содержании.

Государство финансирует подобные сферы бюджетных средств. Известно, что расходы на оборону являются на сегодняшний день одной из весьма значительных статей в расходной части бюджета. Большую расходную статью составляют средства, выделяемые на социальные нужды и на содержание государственного аппарата. Источник финансирования — налоги. Причем в данном случае отсутствует непосредственная связь между величиной уплачиваемого налога и реальным участием в процессе потребления данного общественного товара. Из-за незначительного размера или вообще отсутствия предельных издержек, которые вызывает каждый дополнительный потребитель, не имеет смысла строить сложную систему оплаты общественных благ, поэтому они и финансируются из государственного бюджета.

Минимизация транзакционных издержек. В принципе, принимая на себя содержание общественного блага, государство решает и задачу минимизации транзакционных издержек: весьма сложно было бы, например, заключать сделку с каждым участником движения по шоссе на дорогах, заставляя каждого, кто пользуется услугами скоростной трассы, платить определенную сумму при въезде или выезде. Ясно, что такая система создавала бы «пробки» на дорогах, затрудняла бы проезд и в конечном счете уничтожила бы все те плюсы, ради которых такая скоростная трасса была создана.

Есть товары, которые по определению не относятся к общественным (предельные издержки при производстве дополнительной единицы продукции не равны нулю), но из-за высоких транзакционных издержек государству все же бывает выгодно взять на себя их финансирование. Классический пример подобных товаров — некоторые виды страхования, связанные в основном с производственной деятельностью: страхование на случай безработицы, по старости. Частные страховые компании нуждаются в дорогостоящей рекламе, содержании административного аппарата и страховых агентов, что не нужно государству. Поэтому затраты государства в данной области значительно ниже, и подобные товары, как и общественные, целесообразнее производить государству.

Компенсация внешних издержек (экстерналий). Существуют два основных способа минимизации отрицательных экстерналий государством. Первый способ — принятие административных мер по отношению к тем, кто вызывает отрицательные экстерналии. Например, в США виновникам ухудшения или загрязнения окружающей среды предъявляются обвинения на основании Закона о гражданских правонарушениях, Закона о нарушении прав собственности, а также принятых в 70-е годы Закона о чистом воздухе, Закона о чистой воде, Закона об ограничении шума, Закона о национальной экологической политике. На государство возлагается осуществление контроля за отрицательными внешними эффектами с применением административно-командных мер, гражданского кодекса, штрафных санкций, рыночных лицензий на выброс отходов до определенного уровня загрязнения окружающей среды. Последний способ ограни-

чения государством отрицательных экстерналий стал причиной образования рынка прав на причинение внешних издержек. Государственные лицензии на сброс отходов выступают объектом купли-продажи на рынке на основе спроса и предложения на них. Загрязнители, купившие такие лицензии, но сократившие на период их действия вредные выбросы, могут остаток по лицензии продать на рынке, а если они полностью освобождаются от сброса отходов, то могут продать лицензию тем, кто не укладывается в разрешенные нормы выброса.

Позиция защитников оптимального объема загрязнения подвергается критике из-за невозможности точного измерения издержек, от загрязнения, которые несут другие предприятия, а также граждане. Возникают споры и вокруг экономической политики, основанной на признании прав на побочные эффекты.

В экономической литературе подчеркиваются трудности внедрения в хозяйственную жизнь высокоэффективных средств и методов контроля за состоянием окружающей среды и утилизации отходов производства. И тем не менее формирование рынка прав на загрязнение может способствовать если не полному уничтожению отрицательных внешних эффектов (что вряд ли возможно), то, по крайней мере, их минимизации.

Помимо установления норм и применения запретов, т.е. помимо прямого административного вмешательства с целью минимизации отрицательных экстерналий, государство использует и косвенный метод борьбы с отрицательными экстерналиями через рыночную сферу. Суть его заключается в том, что производители, являющиеся основными виновниками возникновения отрицательных внешних эффектов, облагаются налогами, что заставляет их в определенном смысле менять свое поведение.

Кроме отрицательных экстерналий существуют и положительные экстерналии, когда выгоду получает не только непосредственный потребитель данного блага, но и «третьи лица». Под «третьими лицами» здесь, как правило, понимается общество в целом.

Государство поощряет возникновение положительных экстерналий. В этих целях проводится субсидирование. Предоставляется субсидия потребителю (он сможет платить более высокую цену) или производителю (снижаются его издержки), в любом случае это ведет к увеличению потребления блага. Как правило, государство стремится предоставить субсидию тому, у кого большая эластичность спроса по доходам, степень реакции после субсидии на потребление блага будет выше. Государство субсидирует здравоохранение, образование, различные благотворительные программы, поскольку от реализации мероприятий в этих сферах выигрывают не только непосредственные получатели блага, но и общество в целом: ведь чем больше здоровых, образованных и культурных людей будет в обществе, тем больше предпосылок имеет такое общество.

Стабилизация макроэкономических колебаний. Наконец, государству принадлежит важная роль в сглаживании макроэкономических колебаний, которым подвержена экономика.

Мы видим, что государственное регулирование необходимо осуществлять в определенных пределах. Эти пределы установлены масштабами «фиаско» рынка в целом и конкретной экономической ситуацией. Умелое государственное регулирование позволяет ликвидировать те «провалы», которые невозможно восполнить, используя исключительно рыночный механизм. И вслед за Авраамом Линкольном мы можем сказать: «Разумная цель государства состоит в том, чтобы делать для людей то, что им требуется, но они сами своими силами не могут делать вообще или не могут делать должным образом».

В тесной связи с типами экономических систем и, соответственно, со степенью «вторжения» государства в экономику находятся методы, используемые государством в экономической политике. Отметим, что когда речь идет о методах экономической политики, то подразумевается не только управление принадлежащим государству сектором экономики, но и регулирование деятельности частного бизнеса. В экономической литературе эти методы подразделяются на директивные (предписывающие, обязательные к исполнению) и индикативные (рекомендательные). Чаще их называют административными и экономическими. К первым методам относятся правовые нормы (законы) прямого действия, а также адресные задания, лимиты, ставки и виды налогов, обязательные экологические нормативы и т.п., ко вторым методам — влияние на цены, совокупный спрос и предложение, использование бюджетных инвестиций, налоговые льготы и т.д. Иначе можно сказать, что в первом случае упор делается на принудительное подчинение государственным решениям, а во втором случае государство привлекает различных субъектов экономики к выполнению своих программ и решений на основе их собственной заинтересованности.

Нужно заметить, что наряду с административными и экономическими методами в числе атрибутов государственной политики используются и морально-этические стимулы. К ним относятся, например, призывы и предложения бизнесменам от авторитетных политиков к участию в общественно-полезных делах — к созданию благотворительных фондов, финансовой поддержке образования, культуры, спорта и т.д., а также «джентльменские соглашения» с банками, торговыми фирмами, профсоюзами о ценах, процентных ставках, заработной плате и т.д. Моральные стимулы широко использовались в СССР. Советское время отмечено не только «казенным патриотизмом», но и реальным бескорыстным энтузиазмом людей, позволившим осуществить немало больших свершений как в мирное время, так и в период Отечественной войны. Ныне «романтика» далеких строев, поездки «за туманом и за запахом тайги», а не за деньгами, в публицистике, да и в некоторых «научных» трактатах подаются в иронически-пренебрежительном тоне как признак скудоумия «совков». Между тем и «преодоление романтики» в связи с всесторонней меркантилизацией следует считать одной из серьезных утрат в духовном арсенале российского общества.

Каким методам экономической политики должно быть отдано предпочтение? Очевидно, государство должно использовать такие:

методы воздействия на экономику, которые эффективны, т.е. лучше всего обеспечивают достижение целей и задач этой политики.

Выделим главные формы и методы вмешательства государства в экономику. Прежде всего важно различать две основные формы: *прямое вмешательство* через расширение государственной собственности на материальные ресурсы, законодворчество и управление производственными предприятиями и *косвенное вмешательство* с помощью различных мер экономической политики.

Прямое вмешательство. Во всех промышленно развитых странах существует более или менее значительный по своим масштабам государственный сектор экономики. Его размеры могут служить критерием экономической роли государства, хотя он не абсолютен. Государство обладает капиталами в самых разнообразных формах, предоставляет кредиты, принимает долевое участие, является собственником предприятий. Это делает государство владельцем части общественного капитала. В государственном секторе западных стран занята довольно большая группа людей: от 11% общей численности лиц наемного труда во Франции и Италии, до 8—9% во ФРГ, Бельгии и Голландии.

Во всех промышленно развитых странах становление и развитие государственного сектора происходило практически в одних и тех же отраслях (угольная промышленность, электроэнергетика, морской, железнодорожный и воздушный транспорт, авиация и космонавтика, атомная энергетика и т.п.). Речь идет, как правило, об отраслях, где инвестиционные ресурсы, т.е. совокупность оборудования и машин, необходимых для производства, имеют большие объем и стоимость. Эти отрасли весьма чувствительны к конкуренции и периодическим кризисам.

Прямое вмешательство государства — это и принятие законодательных актов, призванных упорядочивать и развивать отношения между всеми элементами рыночной системы. Примеры государственного регулирования экономики путем издания законодательных актов необычайно разнообразны. К ним можно отнести, помимо упомянутого антitrustовского законодательства в США, положение о кооперации во Франции и т.п.

Косвенное вмешательство. В зависимости от цели вмешательства меры экономической политики могут быть направлены на:

- стимулирование капиталовложений и восстановление (если это возможно) равновесия между сбережениями и инвестициями;
- обеспечение полной занятости;
- стимулирование экспорта и импорта товаров, капиталов и рабочей силы;
- воздействие на общий уровень цен в целях его стабилизации и цены на некоторые специфические товары;
- поддержку устойчивого экономического роста;
- перераспределение доходов и некоторые другие цели.

Для проведения этих разнообразных мер государство прибегает главным образом к фискальной и кредитно-денежной политике. Фискальная политика — это бюджетная политика. Ее можно опре-

делить как политику, проводимую путем манипулирования государственными доходами (прежде всего налогами) и расходами. Кредитно-денежная политика — это политика, проводимая путем регулирования денежной массы в обращении и совершенствования кредитной сферы. Оба эти направления государственной политики тесно связаны друг с другом, хотя по-разному воплощены в рыночной и централизованной экономике. Подробнее различные направления прямого и косвенного государственного регулирования рассматриваются в последующих главах. Страны с рыночной экономикой, начавшей формироваться 2—3 столетия назад, постоянно ищут оптимальное сочетание государственного регулирования и функционирования естественно сложившегося рыночного механизма. Страны со сложившейся централизованной экономической системой пытаются в ходе разгосударствления возродить с помощью государства (как это ни парадоксально звучит) тот самый мощный, животворящий частный интерес, без которого не может быть рынка. Главная проблема при этом — не убить в объятиях государства этот животворящий интерес.

7.2. Государственная социальная политика

Социальная политика государства может быть представлена как форма сознательного воздействия на социальную сферу жизнедеятельности людей с целью ее изменения в интересах участников этих отношений. Это наиболее обобщенное представление о социальной политике государства позволяет рассмотреть ее как часть государственного управления, объектом которого является социальная сфера жизни людей. В силу специфики социальной сферы как объекта управления, социальная политика также является специфическим воздействием. Уяснив данную особенность социальной сферы мы сможем уяснить особенность деятельности государства, которая обозначается таким понятием как «социальная политика».

Социальная сфера жизни общества раскладывается на объективные и субъективные составляющие. К объективным необходимо отнести условия жизни индивидов, а к субъективным — потребности индивидов. При этом социальная сфера жизни людей представлена как отношения между условиями жизни людей и их потребностями. На этом отношении вырастает интерес людей, чьи потребности зависят от распределительной политики государства. Социальная политика оказывает воздействия на условия жизни людей. Пределы этого воздействия в установлении таких отношений между двумя элементами социальной сферы, при которых у индивидов не воспроизводится чувство нужды.

Для того чтобы социальная сфера стала объектом управления государством необходим такой уровень ее развития, который требовал бы вмешательства государства. Условием, при котором это вмешательство становится действительным, является такой уровень развития потребностей индивидов, который не может быть удовлетворен за счет собственного труда, как это имело место в аграрных обществах, а удовлетворяется высокоразвитым промышленным производством. Поэтому развитие производства и степень разделения труда в

этом производстве является материальной основой необходимости государственной интервенции в социальную сферу жизни людей. Попытки обосновать социально-политический характер феодального или рабовладельческого государства не выдерживают критики, так как уровень развития потребностей человека рабовладельческого общества и общества феодального таков, что даже примитивные средства производства позволяли их удовлетворять за счет собственного труда.

Развитая потребность человека появляется с развитым производством и разделением труда, но она становится ограниченной и не всегда удовлетворенной из-за неравного доступа людей к продуктам данного производства, базирующегося на разделении труда. Замечено в рамках социально-экономической школы анализа социальной политики, что чем больше в социальной структуре общества представителей наемного труда, чем выше разделение труда, тем больше доля отчислений, производимых государством на социальные нужды населения страны, тем больше нужда наемных работников в государственной политике. Т.е. наемный труд не в состоянии без помощи государства положительно функционировать. Это как раз связано с тем, что рыночные отношения исключают возможность равного распределения богатства общества.

Экономической основой социальной политики государства является промышленный способ производства и разделение труда, социальной — рабочее движение и объединение представителей наемного труда, чей интерес, так же как и интерес предпринимателей покоится на данном производстве. В силу ограниченных возможностей как самого производства, так и способа распределения, между производством и потреблением возникает противоречие, на основе которого разворачивается социальный конфликт.

Ограниченный и конфликтный характер отношений между индивидами, как результат ограниченного производства и способа распределения, порождает такие группы людей, которые могут воспроизводиться при условии помощи последним со стороны общества в лице государства. К этим группам людей относятся социальные группы, которые либо по малолетству, либо по болезни, либо старости, или в результате отсутствия работы не в состоянии самостоятельно обеспечить удовлетворение своих потребностей и потребностей своей семьи. Данные группы людей имелись во все времена, однако потребности этих групп людей не требовали всеобщей защиты со стороны государства и осуществлялись в основном либо на личном, либо на семейном, либо общинном уровнях. Социальная защита как легитимированная деятельность государства приобретает всеобщий характер в силу того, что для некоторых слоев населения бедность и постоянное недопотребление становятся естественным результатом господствующих отношений. Потребности индивидов становятся политической категорией только на промышленной стадии производства, когда производительная сила общества — человек — начинает носить общественный характер. Этот общественный характер производства и человека предопределяет социально-политическую деятельность государства в социальной сфере и управление потребностями человека.

Социальная политика с момента ее зарождения испытывает изменения, тем самым изменяются представления о социальной политике. Если социальная политика на стадии становления включала в себя традиционную систему социального обеспечения (помощь по болезни, от несчастного случая на производстве, потере кормильца и безработицы), то со временем круг проблем, включенных в сферу социально-политической деятельности государства расширяется. Расширяются и представления о социальной политике. Если раньше социальная политика понималась как некоторый инструмент сглаживающий социальные противоречия, то сегодня под социальной политикой понимают не только инструмент сдерживающий конфликтные формы взаимодействия между наемными работниками и предпринимателями, но и как механизм защиты людей от всевозможных не только экономических рисков, но и природно-климатических катаклизмов, политических рисков, а также социальных рисков. Современная социальная политика превратилась в средство достижения конституируемой цели общества — всеобщего благосостояния. Можно констатировать то, что насколько развита социальная политика, настолько велико приближение к данной цели государства. Социальная политика стала и инструментом развития возможностей каждого человека, а также групп населения [Лебедева Л.Ф., 20].

Сегодня в наиболее развитых странах круг социальных проблем, которые решаются государством, различный. Так, например, для Германии круг проблем относящийся к социальной политике государства отличается от круга проблем, которые решает датское государство. Германское государство ориентировано на защиту наемных работников посредством определения государственной политики на рынке труда, в сфере производства и предпринимательства, выплаты по безработице, молодежи, включает в себя пенсионное обеспечение, акцентирует внимание на положении семьи, учитывает интересы средних слоев населения (фермеров, ремесленников), осуществляет социальную помощь, включает жилищную политику, политику в области образования. В рамках социальной политики осуществляется контроль за экономической конкуренцией, контроль за потребительским рынком, вырабатывается и реализуется политика защиты потребителей от недобросовестных производителей, контролируется состояние окружающей среды, т.е. разрабатывается и реализуется экологическая политика. Датское государство в сферу своей социальной политики включает минимальный набор социальных проблем, за которые несет ответственность. В сферу социальной политики включается забота о лицах пострадавших от несчастного случая, профессиональных заболеваний и болезней, о материнстве и детстве, осуществляется контроль за прожиточным минимумом, безработицей и пенсионным обеспечением [Lampert Heinz, 124; Smid Josef, 14].

Социальная политика государства не существует в отрыве от политики государства вообще, а также от конкретной политики: от экономической, налоговой; бюджетной; внешней и т.д. Сама социальная политика распадается на различные политики. Их можно подразделить на политики, обслуживающие социальную политику,

такие как налоговая, бюджетная политики, и политики составляющие структуру социальной политики такие, как политика на рынке труда, жилищная, молодежная, экологическая, политика в области здравоохранения и т.п. От того насколько развита социально-политическая деятельность государства, настолько развито внутреннее содержание его социальной политики. Социальная политика может вбираться в себя одни политики в одних странах и не вбираться в себя в других странах. Для Германии и Дании характерен широкий охват социальной сферы со стороны государства, для США и Японии характерен меньший охват. Это связано с принятыми конституционными моделями социальной политики.

В современных государствах выделяются три модели социальной политики. Они подразделяются на консервативные, либеральные, социал-демократические модели. Если в основу либеральной (беве-риджской) модели социальной политики положен так называемый «страховочный принцип», предполагающий только или в основном денежные компенсации и только остро нуждающимся, то социал-демократическая модель базируется на таком принципе, что все граждане имеют право на выплаты из фондов, формируемых за счет налоговых поступлений. Консервативная модель социальной политики с успехом применяет как принципы либеральной, так и социал-демократической моделей социальной политики. Консервативная модель является господствующей в Германии, Франции и Италии, либеральная модель получила развитие в таких странах как Великобритания и США, социал-демократическая — в Скандинавских странах, Австрии и Нидерландах [Селезнев Л.И., 25—26].

М. Шмидт разработал критерии отнесения социальной политики к той или иной модели. К ним он относит следующие критерии:

- размер отчислений на социальную защиту лиц наемного труда, связанных с функционированием рынка и другими причинами потери дохода (рассчитан как отношение государственных социальных расходов к валовому внутреннему продукту);

- размер законом установленного социального обеспечения (измеряется как часть социальных расходов, которая используется согласно принципам социальной нуждемости по отношению ко всем государственным социальным расходам);

- соотношение между государственными и частными социальными расходами, (затраты частного страхования по старости и болезни на индивидуальной или групповой основе в процентах к государственным расходам на эти нужды);

- размер индивидуального или коллективного финансирования социального государства посредством налогов (измеряется как доля индивидуальных взносов ко всем социальным налоговым поступлениям);

- количество однотипных социальных гарантий и их распределение по различным профессиональным группам и группам риска (возраст, безработица, болезнь);

- объемы перераспределения общественного богатства социальной политикой (измеряется как доля вкладов работодателей в сис-

тему социального обеспечения и страхования в доходах мало- и высокообеспеченных лиц наемного труда);

- глубина мер, принимаемых правительством по обеспечению полной занятости и в какой мере оно достигло этой цели (измеряется среднегодовым процентом безработных) [Schmidt Manfred G., 161].

С помощью этих критериев конструируются три основных типа социальной политики государства. Так для либеральной модели социальной политики слабая защита со стороны государства против действий сил рынка и в случае потери источников доходов. В этой же модели социальной политики реализуется принцип помощи бедным, тогда как в консервативной и социал-демократической приоритет отдается закреплению в законах социальных прав на данную помощь всем нуждающимся в ней. В целом в таблице 1 показаны черты различных моделей социальной политики в зависимости от интенсивности проявления тех или иных критериев.

Таблица 1

Модели социальной политики современных государств

Показатели	Модель социальной политики		
	Либеральная	Консервативная	Социал-демократическая
Защита против сил рынка и потери доходов	Слабая	Средняя	Сильная
Социальные права или пособия по бедности (помощь бедным)	Помощь бедным	Социальные права	Социальные права
Часть частных социальных расходов	Высокая	Средняя	Низкая
Размер индивидуальной поддержки	Средний	Высокий	Средний
Различные системы обеспечения для различных профессиональных групп и групп риска	Нет	Есть	Нет
Объемы перераспределения	Умеренные	Умеренные	Высокие
Гарантии полной занятости	Нет	Только в становлении	Да

Исч.: Manfred G. Schmidt Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Leske + Budrich, Opladen, 1988. S. 162.

Для того чтобы государство было в состоянии управлять социальной сферой в рамках своей социально-политической деятельности, оно рассматривает социальную сферу в категориях политики. Это означает, что государство выделяет из всей совокупности отношений социальной сферы жизни общества такие отношения, которые начинают носить всеобщий характер и тем самым должны защищаться политически. Обязанность защиты со стороны государства своих граждан вытекает из социальной сути самого государства, которая заключается в установлении политически детерминированной социальной связи между людьми, то есть социальная защита

есть особая политическая форма включения индивидов в социальную жизнь с целью снятия экономических препятствий для каждого гражданина, не позволяющих ему без посторонней помощи их преодолеть. Этим актом государство определяет «социальную зону» своего политического влияния, своей защиты данной социальной зоны всеми средствами и способами, находящимися в его распоряжении. Социальная сфера при этом предстает перед нами как конституируемые социальные права и обеспеченные экономическими возможностями социальные гарантии.

Социальные права граждан — это та область социальной сферы жизни людей, которая не доступна никаким силам общества кроме государства, это тот объект деятельности государства, где его полномочия абсолютны. Социальные права — это реализуемые отношения под эгидой государства, это отношения, в которые вступает индивид свободно, по праву, без каких-либо ограничений и предварительных условий со стороны кого бы то ни было. Социальные права — это особая форма регулирования отношений в обществе со стороны государства и особая институциональная форма разрешения социального конфликта.

Социальные гарантии — это обязательные для государства социальные права, т.е. такие отношения, которые не могут не состояться. Социальные гарантии — это обеспеченные существующими государственными ресурсами декларированные социальные права. Социальные гарантии — это социальные права в действии, реализованные социальные права. Потому социальные гарантии и права, например Х. Ламперт, включает в понятие собственности, которой как бы изначально наделяются представители наемного труда. Социальные гарантии в связи с этим можно рассматривать так же, как возможное право граждан распоряжаться теми ресурсами, которые находятся в распоряжении государства. Поэтому для государства в его социально-политической деятельности является важной проблемой определение круга лиц, которые имеют право на часть дохода государства, а тем самым на некоторые льготы.

Социальная льгота — это такое отношение в обществе, при котором индивид или группа индивидов наделяется продуктом из общественных фондов в силу их нужды. В основании получения гражданами социальных льгот лежит принцип нужды.

Нуждаемость — это временное или постоянное недопотребление человеком продовольствия, предметов длительного пользования и услуг, имеющих в обществе распространенный характер. Однако недопотребление не станет нуждой до тех пор, пока недопотребление не приобретет для государства значимый характер. Значимое для государства недопотребление и называется нуждой. С этого момента недопотребление индивида как его ограниченная связь с обществом становится политической категорией и полностью определяется государством, а ее установление зависит от определения верхнего и нижнего пределов нужды. Различные государства по разному формулируют эти пределы, исходя из конкретной экономической ситуации и общей политики, которую реализует данное правительство. Поэтому в различных странах верхний

и нижний пределы нужды различны, но они не могут быть ниже предельно допустимых физиологических норм и выше среднего дохода, принятого в обществе.

Основанием нужды являются необходимые потребности индивида, удовлетворение которых невозможно без помощи другого лица или государства. Нуждаемость — это такое состояние индивида, которое возникает на неспособности самого индивида удовлетворить свои потребности, а значит быть ограниченным для вступления в отношения, имеющие значимый характер для общества в целом. Данная неспособность возникает на ряде ограничений биологического, экономического, политического и социального характера.

Биологические ограничения подразделяются на физиологические и психологические ограничения, не позволяющие индивиду либо по малолетству и старости, либо по причине инвалидности и болезни трудиться, а значит вступать в отношения, носящий всеобщий характер.

Экономические ограничения подразделяются на ограничения материального и морального характера. К первым из них относятся уровень развития производительных сил, ко вторым — устанавливаемые экономические отношения или элементы этих отношений. К последним относятся принципы, на которых не только выстраиваются отношения, но и которыми они же укрепляются. Установленный принцип, согласно которому удовлетворения потребностей обществом осуществляется через обмен стоимостями, накладывает свой отпечаток на человека, на его потребности, в связи с чем рынок выступает одной из причин порождения нужды. Он создает трудности на пути нормального удовлетворения потребностей людей.

Политические причины покоятся в недрах государственного устройства, которое укрепляет принцип обмена, делает его господствующим, а тем самым выступает политической причиной появления нужды у индивидов. Государство — одна из политических причин появления нужды и установления пределов нужды, носителями которой являются индивиды, имеющие способность к труду, но из-за острой конкуренции на рынке труда не реализующие ее.

Социальной причиной нужды является социальная дифференциация в обществе, превосходящая некоторые пороговые значения. Такими пороговыми значениями являются по одним оценкам восьмикратное, по другим — десятикратное превышение доходов 10% высокодоходной группы над 10% низкодоходной группы.

Социальная защита — это такие отношения, которые позволяют индивидам, находящимся под их покровительством, сохранять свои позиции в обществе. Социальная защита — это охранительная функция либо политического, либо социального союза. Поэтому социальная защита есть свойство любого объединения людей. Наиболее значительными объединениями в данном случае являются государство и профессиональные союзы. Социальная защита со стороны государства пользуется преимуществом только в том моменте, что социальная защита, находящаяся в руках государства, обладает всеобщим характером. В силу того, что социальную защиту могут

осуществлять и другие объединения людей кроме государства, социальная политика может быть реализована либо через государственную, либо через негосударственную систему социальной защиты. Во втором случае обычно эта функция находится в руках профессиональных союзов, однако за государством сохраняется функция правового обеспечения их деятельности. Тем самым создается публично-правовая система социальной политики

В основе системы социальной защиты лежит классическая система социального обеспечения. Социальное обеспечение является и ядром современной социальной политики. Показателем развитости системы социального обеспечения, а также типичным признаком моделей социальной политики являются социальные расходы. Под социальными расходами понимают объем финансирования социально-политической деятельности государства. Обычно в статистике фигурирует такой показатель в виде доли расходов на социальные нужды от внутреннего валового продукта страны. Сегодня имеются страны, где доля социальных расходов превышает 40% от ВВП и есть страны, где социально-политическая деятельность государства не существует вообще. Структура социальных расходов в различных странах различная, но в целом по всем странам наибольшие расходы приходятся на обеспечение по старости и семьям потерявшим кормильца, или как в таблице 2, семьям умершего.

Таблица 2

Доля социальных расходов по функциям в общих социальных расходах в некоторых странах Европейского Союза в 1992 г. (в %)

Страна	Здравоохранение	Обеспечение по старости и семьям умершего	Пособия по безработице	Пособия по несчастным случаям и инвалидности	Помощь семьям	Другие
Бельгия	32,42	44,66	11,41	1,93	8,13	1,45
Дания	27,81	35,10	17,20	0,76	11,98	7,15
Германия*	37,93	40,60	6,16	3,09	8,89	3,33
Греция**	19,66	69,67	2,99	0,08	1,77	5,83
Испания	34,20	41,27	18,48	2,36	1,82	1,87
Франция	32,48	44,05	7,71	2,08	9,54	4,14
Ирландия	35,50	27,19	14,57	0,49	17,42	4,83
Италия	29,30	62,75	1,75	2,27	3,90	0,03
Люксембург	36,13	48,37	0,82	3,17	11,11	0,41
Нидерланды	45,16	36,91	8,37	0,00	7,87	1,68
Португалия	42,93	38,77	5,04	2,47	5,56	5,23
Великобритания	36,00	39,35	6,00	0,39	10,90	7,35

* без ГДР.

** оценка 1991 г.

Ист.: Stefan Hradil, Stefan Immerfall (Hrsg.) Die westeuropäischen Gesellschaft im Vergleich. Leske + Budrich, Opladen, 1997. S. 533.

Государство, опираясь на свое понимание социальной защиты, создает систему социального обеспечения, состоящую из совокупности административных норм и учреждений, реализующих эти нормы в административном порядке. Содержательной стороной системы социального обеспечения, который поддерживается государством, является принцип обязательного государственного страхования. Обязательность страхования не всегда предполагает обязательность взносов со стороны застрахованного. Страховой фонд по некоторым видам государственного страхования может пополняться за счет государства или за счет работодателя, а также наемных работников.

Таблица 3

Доля социальных расходов и социальных вкладов наемных работников Германии (1950—1997 гг.)

Годы	Доля социальных расходов (% ВВП)	Вклад наемных работников (% всех возмещений)			
		Все вклады	Пенсионное страхование	Медицинское страхование	Страхование по безработице
1950	19,2	10,00	5,00	3,00	2,00
1955	19,1	10,60	5,50	3,10	2,00
1960	21,7	12,20	7,00	4,20	1,00
1965	24,0	12,60	7,00	4,95	0,65
1970	26,6	13,25	8,50	4,10	0,65
1975	33,9	15,25	9,00	5,25	1,00
1980	32,6	16,20	9,00	5,70	1,50
1985	31,7	17,55	9,60	5,90	2,05
1990	29,2	17,80	9,35	6,30	2,15
1995	34,1	19,80	9,30	6,75	3,25
1997	—	21,00	10,15	6,75	3,25

Ист.: Manfred G. Schmidt. Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 2. Vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Leske + Budrich, Opladen, 1998. S. 154.

Из таблицы 3 видно, что с ростом отчислений на социальные нужды в Германии растет и вклад наемного труда в социальные расходы. Если социальные расходы с 1950 по 1995 г. увеличиваются в 1,78 раза, то вклад в социальное страхование наемных работников в 2,1 раза в 1997 г. или в 1,98 раза в 1995 г. В 1995 г. общий вклад наемных работников составлял 58% от всех социальных расходов, тогда как в 1950 г. он составлял 52,1%.

Существенным в определении социальной политики того или иного государства являются источники финансирования социальных расходов. Источниками финансирования обычно бывают бюджетные и внебюджетные. Бюджетные источники пополняются за счет налогов, деятельности государства в экономической сфере, а также за счет иных средств, поступающих в бюджет госу-

дарства. Внебюджетные фонды пополняются за счет страховых взносов работодателей и наемных работников. В последнем случае пополнение может происходить как равными, так и неравными долями со стороны работодателей и наемных работников, а некоторые внебюджетные фонды пополняются только за счет работодателей.

Наиболее развитая система социальной политики может быть представлена в следующей схеме структуры социальной политики ФРГ.

Таблица 4

Основная структура социальной политики ФРГ

Государственная социальная политика			
Область, ориентированная на наемных работников	Область, ориентированная на группы	Прочие области социальной политики	Другие особенно важные области социальной политики
Защита наемных работников	Молодежная политика	Жилищная политика	Политика в области конкуренции
Социальное страхование (страхование по болезни, по уходу за больными, от несчастного случая, по безработице)	Политика обеспечения старости	Политика возможностей, состояний и имущественная политика	Политика защиты потребителей
Политика рынка труда	Семейная политика	Политика в области образования	Экологическая политика
Политика в сфере производства и предпринимательства	Политика, направленная на средние слои населения (фермеров и ремесленников). Политика социальной помощи.		

Социальная политика обладает рядом функций, которые в конечном счете определяют гуманистический характер государства, стремящегося через политически создаваемые общественные фонды поддержать состояние индивидов в том социальном статусе, который не был бы обременительным для него и общества. К этим функциям можно отнести следующие функции: компенсаторную, которая направлена на ликвидацию внешних сдерживающих условий, не дающих возможность индивиду быть деятельным участником существующих в обществе отношений; элективную, которая направлена на определение обстоятельств и свойств самого индивида, позволяющих отнести его в разряд нуждающихся; кумулятивная, накапливающая социальный потенциал государства, выражающийся в зависимости индивидов от социально-политической деятельности

государства. Все эти функции тем в большей степени представлены в социальной политике государства, чем в большей степени социальная политика находится в тесной зависимости от политики государства вообще.

7.3. Государственная национальная политика

Главной задачей государственной национальной политики является согласование интересов всех проживающих в стране народов, обеспечение правовой и материальной основы для их развития на основе их добровольного, равноправного и взаимовыгодного сотрудничества. Учет национальных особенностей в жизни социума должен осуществляться в границах соблюдения прав человека. Путь к гармонизации межнациональных отношений лежит в основном в значительной степени через культуру.

Наглядным примером проведения национальной политики в жизнь является международный опыт реализации внутренней политики государства в отношении этнических общностей и межэтнических отношений, реализации культурных аспектов этничности.

Проблема защиты национальных меньшинств возникла в XVIII в. Уже тогда национальные меньшинства не желали ассимилироваться, стремились сохранять и развивать свои национальные особенности и настоятельно требовали специальных правовых гарантий.

Права национальных меньшинств как совершенно самостоятельный вид права — неотъемлемая часть современной демократии. Они не сводятся ни к правам индивида, ни к правам большинства. Но и права индивида и права большинства, в свою очередь, не растворимы в правах национальных меньшинств. Только в 90-е годы XX в. в мировом сообществе появились: Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992), Европейская Хартия о региональных языках и языках меньшинств (1992), Основные права лиц, принадлежащих к народам (национальным группам и меньшинствам) в Европе, Проект Дополнительного протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1994), Конвенция по защите национальных меньшинств, принятая по решению Совета Европы. Согласно Заключительному акту Хельсинкского совещания от 1973 г., в 1992 г. был учрежден пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств в Хельсинки.

Великобритания является многонациональной страной, но по территориальному устройству — это унитарное государство. В течение многих веков в стране принимались меры по ассимиляции в языковой, культурной сферах. Шотландия и Уэльс получили в последние годы значительную автономию. В 1967 г. был принят закон об уравнивании в правах валлийского языка с английским. А Шотландия имеет собственную судебную систему, отличную от английской. Для Северной Ирландии британское правительство пытается выработать самостоятельный статус (например, Акт о Северной Ир-

ландии 1973 г.), хотя с 1972 г. Ольстер (шесть северных графств в Северной Ирландии) периодически находится под прямым правлением Великобритании [Конституция зарубежных государств, 68]. Государственным языком Великобритании является английский, однако на Нормандских островах и в Уэльсе употребляется два официальных языка, соответственно, английский и французский, и английский и валлийский.

В 1982 г. Канада получила собственную Конституцию, в которую входит и Хартия прав и свобод. В статье 15, п. 1 Хартии говорится о запрещении дискриминации по признакам расы, национального и этнического происхождения, цвета кожи, религии, а в п. 2 этой статьи английский и французский языки закреплены как официальные и имеют равный статус в стране, а также двуязычие в провинциях Нью-Брансуик и Квебек. В статье 27 второй части Конституционного акта 1982 г. «Права коренного населения Канады» (под термином «коренные народы Канады» разумеются индейцы, инуиты и метисы) «гарантируется сохранение и приумножение многокультурного наследия канадцев» [Конституция зарубежных государств, 326]. В Канаде проводится мультикультурная политика. Она предполагает выдачу грантов (государственных средств) на реализацию специальных национально-этнических проектов (создание многокультурных центров; активизация культурных обменов между группами; развитие исследований, посвященных истории различных этнокультурных групп Канады и др.). Среди коренных народов Севера наибольших успехов добились инуиты — коренное население Гренландии, Канады и побережья Аляски (всего 100 тыс. человек). Их опыт показывает, что основа развития есть самоуправление на тех землях, где данный народ представляет большинство от постоянно проживающего населения. Именно такое самоуправление позволяет коренному народу решать вопросы развития управления своей территорией, обеспечивая свободное функционирование родного языка во всех сферах жизни. Оно является также решающим условием и средством возрождения культуры, без которой ее представители лишены чувства собственного достоинства, самоуважения и фундаментальных прав, только благодаря реализации самоуправления в Гренландии и в новой административной единице Канады — Кунавуте инуиты получили возможность сохранить и развить идентитет, самодостаточность своей культуры, реального влияния на развитие всего зарубежного сектора Арктики через инициативы полярной Конфедерации инуитов.

В США решение национальных проблем также осуществляется в аспекте политики культурного плюрализма, который предполагает толерантность государства в отношении выходцев из разных этносов и обеспечение соответствующих условий для сохранения и развития их этнокультурной среды, а также для оказания помощи этническим группам в повышении их статуса в американском обществе. Удовлетворение социально-культурных запросов этнических групп ведет к снижению межнациональной напряженности. Амери-

канцы создают атмосферу, благоприятную для развития иноязычной культуры.

В Швеции национальная политика базируется на концепции мультикультурности, что предполагает двуязычное обучение — на языке страны происхождения и на шведском языке. Политика Швеции в отношении облегчения интеграции иммигрантов в шведское общество ориентируется на три основных принципа: 1) равенство между иммигрантами и шведами; 2) свобода выбора культурного развития иммигрантов; 3) сотрудничество и солидарность между коренным населением и различными этническими группами. В Швеции создано и действует около 50 иммигрантских организаций. На нескольких языках выходят радио- и телепередачи Шведской вещательной корпорации. На десяти языках выходит газета для иммигрантов, субсидируемая правительством Швеции. Организируются 700-часовые курсы по изучению шведского языка. В 80-х годах принят закон, препятствующий этнической дискриминации как на работе, так и в других областях общественной жизни.

В Австралийском Союзе, где живут выходцы из 120 стран, принята специальная государственная программа, поощряющая развитие всех национальных культур. История Австралии за прошедшие 200 с небольшим лет не миновала присущих всему человечеству отношений были здес спокойнее, чем в других странах. В многонациональном австралийском обществе утверждён принцип, согласно которому люди всех национальностей должны иметь равные возможности. Мультикультурным обществом считают Австралию 93% ее населения. Сегодня 40% австралийцев — люди, родившиеся за океаном, или их дети. Проводившаяся ранее политика ассимиляции к вновь прибывшим иммигрантам приводила лишь к укреплению этнических общин, в которые объединялись иммигранты, чтобы быстрее и легче адаптироваться к австралийской жизни. Национальные общины объединены во Всеавстралийскую Федерацию. У них есть свои школы, клубы, церкви, культурные центры. Деятельность этнических общин координируют Советы. Общины — это организации, влияющие на политическую жизнь страны, особенно во время выборов. Государство оказывает им поддержку, в том числе и финансовую — ежегодные фестивали, «служба телефонного перевода», целиком финансируются федеральным правительством. На 30 языках печатаются австралийские газеты, на 60 языках вещает радио, а вещание телевизионной станции Эй-Би-Си, осуществляющееся на различных языках, снабжено английскими субтитрами.

Государственное собрание Венгрии 7 июля 1993 г. приняло закон «О правах национальных и этнических меньшинств». Во вводной части этого закона сказано, что «право на национальную и этническую самоидентификацию рассматривается как неотъемлемая часть основных прав человека» и что права национальных и этнических меньшинств «относятся к основополагающим демократическим свободам, имеющим законную силу и соблюдаемые в Венгерской Республике». В законе утверждается также, что «частью инди-

видуальной и коллективной самоидентификации проживающих на территории Венгерской Республики и имеющих венгерское гражданство наций и этнических меньшинств являются их национальные языки, материальная и духовая культура, исторические традиции, а также иные особенности их жизни». Закон способствует поддержке беспрепятственных связей со своей родиной по месту жительства предков или месту рождения родителей. Никто не обязан заявлять о своей принадлежности к меньшинству, так как это исключительное и неотъемлемое право личности. Согласно закону, языками национальных меньшинств считаются армянский, болгарский, греческий, немецкий, польский, румынский, русинский, сербский, словацкий, словенский, украинский, хорватский, романский (ромы беаш) языки. Государство считает родной язык меньшинств в Венгрии «фактором сплочения их сообщества, поддерживает, по их желанию, его преподавание в учебных заведениях». Статья 51 в главе VII закона гласит: «Каждый гражданин Венгрии может свободно пользоваться своим родным языком повсеместно и в любое время». Депутат от национальных меньшинств может выступать на родном языке в Государственном собрании, на родном же языке текст выступления прилагается к протоколу заседания. Этот закон основан на международных актах, его основные положения гарантируют перспективы политического и культурного развития меньшинств в настоящем и будущем. Кроме того, положения Закона актуальны в плане изучения и реализации национальной политики в других странах, в том числе и в России.

Для представителей национальных меньшинств важны две сферы правовой защиты всех граждан: 1) гражданские свободы, особенно свобода употребления языка, свободное выражение мыслей, мнения, свобода объединений, печати, религии; 2) недискриминация, т.е. равенство, всех граждан перед законом.

В современной Германии национальные меньшинства имеют такую же защиту. Например, датское меньшинство (небольшая группа людей в германо-датской пограничной области) защищено — наряду с другими конституционными правовыми нормами федерального уровня — Германско-Датским заявлением, принятым в Копенгагене в 1955 г. В нем две стороны зафиксировали обязывающее правовое положение о том, как они намерены защищать идентичность своих национальных меньшинств — датского на германской стороне и немецкого на датской стороне — и содействовать развитию их культур. Защита фризской национальной группы гарантирована конституцией земли Шлезвиг-Гольштейн. Фризское национальное меньшинство проживает на побережье Северного моря, на острове Гельмланд, многих Северо-Фризских островах и в западной части Шлезвиг-Гольштейна. Конституционным правом защищены лужане — небольшая славянская национальная группа на востоке Германии (на юго-востоке земли Бранденбург и северо-востоке земли Саксония, в Лаузице — Лужице). Цыгане в качестве национального меньшинства, хотя и используют с XIII в. общий — немецкий — язык, живут очень рассеянно.

Важнейшей сферой идентичности является язык и школа. Датское меньшинство в Германии имеет 53 учебных заведения (от школ до гимназий), 63 детских сада, одну школу-интернат. В школах преподают на датском языке. Фризы изучают свой язык в государственных школах и детских садах. У лужан преподавание также ведется на родном языке. Второй важной областью для сохранения национального самосознания является культура. Создаются театральные группы, группы народного творчества, культурные центры, имеется театр, газеты, радио, телевидение. Все национальные меньшинства имеют возможность, исполняя свои религиозные обряды, нести службу и осуществлять всю церковную деятельность на родном языке.

Национальные и культурные отношения очень ярко проявляют себя через язык. На определенном этапе развития общества язык является индикатором национального своеобразия, межнациональных отношений. Именно с языковых вопросов начались многие процессы роста национального самосознания. Языки национальных меньшинств имеют официальный статус в судах Швеции, Швейцарии, Шри-Ланки, Австрии, Индии (кроме высших судов), Италии, Перу. В Италии кроме повсеместного итальянского действуют еще три официальных языка: французский — в Валле д'Аоста, немецкий — в Больцано, словенский — в Триесте. В Австрии действуют три официальных языка (немецкий, хорватский, словенский), в Новой Зеландии — два официальных языка (английский и маори), в Сингапуре — три официальных языка (английский, малакский, тамильский).

Франция, как и Турция, в отличие от многих других стран, не признает национальные меньшинства, считая, что интересы большинства важнее. По конституции Франции признание существования единого народа в границах единой и неделимой республики основано на исторической традиции конца XVIII в., когда была провозглашена «Декларация прав и свобод человека и гражданина». До Великой французской революции некоторые меньшинства, например евреи и протестанты, имели особый статус, ставивший их в неравноправное положение по отношению к большинству. Франция проводит политику ассимиляции, согласно которой представители этнических меньшинств должны принять общепольские ценности, быть прежде всего французами. При этом у каждого человека остается право проявлять свою индивидуальность (в том числе культурную, религиозную или этническую) на личном, а не групповом уровне. Непризнание прав меньшинств, в том числе прав на отделение, избавляет государство от сложной проблемы обязательств по отношению к ним, от угрозы нарушения национальной целостности. Но с 1982 г. во Франции официально признаны языки и культуры этнических меньшинств. В 1985 г. образован Государственный совет по национальным делам и культуре. В законодательстве (но не в Конституции) страны есть пункты, которые дают меньшинствам свободу выражения. Существует определенный разрыв между правом и реальностью. В школах Франции изучают диалекты корсиканского, каталонского, багского, бретонского, фла-

мандского, эльзасского языков. Корсике предоставлен статус автономии в сфере культуры и радиовещания.

Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, восполняют фундаментальные права и свободы всех членов общества. Положение меньшинств — показатель зрелости демократии, поскольку взаимная терпимость к их различиям является существенной частью демократического мироощущения. Демократия не обеспечена, если жизненные интересы и права меньшинств не защищены наряду с интересами и правами большинства. Действительно, история показывает, что неуважение прав меньшинств зачастую является прелюдией к попранию прав большинства [Расы и народы, 5].

Исследуя концепции зарубежной национальной политики, учитывая опыт решения национальных проблем и разработку норм межнациональных отношений на Западе, Россия должна основываться прежде всего на своей специфике, на своих исторических условиях. В «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», которая была одобрена постановлением правительства России в мае 1996 г. и утверждена указом президента России от 15 июня 1996 г., № 909, выделялись следующие проблемы:

1. Развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание субъектов РФ и целостности Российского государства.

2. Развитие национальных культур и языков народов России, укрепление духовной общности россиян.

3. Обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов и национальных меньшинств.

4. Достижение и поддержка стабильного, прочного межнационального мира и согласия на Северном Кавказе.

5. Поддержка соотечественников, проживающих в странах СНГ и Балтии, содействие развитию связей с нашими соотечественниками из стран ближнего зарубежья.

В 90-х годах в целом государственная национальная политика носила, с одной стороны, реактивный характер, отвечая на уже проявившиеся проблемы и конфликты; с другой стороны, была фрагментарной, направленной на решение лишь отдельных задач, вырванных из общеполитического контекста. Учитывая эти обстоятельства, государственная национальная политика России начала XXI в. должна быть превентивной, предусматривающей наиболее опасные этнополитические проблемы, и целостной, предусматривающей решение данных проблем в рамках единой программы.

В новых документах говорится о равенстве прав и свобод граждан, независимо от пола, расы, национальности, языка, отношения к религии. Государство должно создавать равные социальные и политические условия для народов, позволяющие сохранять и развивать свою культуру. Но нереально осуществление равенства народов в жизни. Демократична позиция и в отношении этнической идентификации: право каждого гражданина «определять и указывать свою национальную принадлежность без принуждения извне». Как показали последующие события в некоторых регионах России мно-

гие граждане хотят сохранить привычное «принуждение», то есть оставить пятую графу в документе личности. В целом концепция государственной национальной политики имеет прогрессивный характер, но и отличается половинчатостью, неопределенностью, что сужает ее возможности в плане урегулирования и решения многообразных этнических проблем, а в некоторых ситуациях даже усугубляет их. Существует тенденция подмены национальной политики решением конфликтных проблем на межнациональной почве. Но национальная политика не может в принципе быть направленной на решение проблем сегодняшнего дня мерами временного характера, пусть и актуальными для страны. В России в настоящее время реализуется концепция государственной национальной политики. Она составляет теоретическую основу государственного регулирования межнациональных отношений, однако продолжается ее теоретическая разработка.

В целях создания законодательной базы, всесторонне обеспечивающей реализацию государственной национальной политики РФ в отношении всех народов были разработаны и приняты федеральные законы «О национально-культурной автономии» (№ 74 — ФЗ от 17 июня 1996 г.), «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (№ 82 — ФЗ от 30 апреля 1999 г.), Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации. Проходят подготовка и слушания и других законов. Например, проведены парламентские слушания в феврале 2001 г. проекта закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации», 25 мая 2001 г. проекта федерального закона «О русском народе». Учитывая проблемы, возникшие в практике деятельности национально-культурных автономий РФ, Минфедерации России разработал проект «О внесении изменений и дополнений в статьи 1, 3, 5, 6, 7 и 20 Федерального закона "О национально-культурной автономии"», который предлагает дополнить правовые механизмы для реализации прав и свобод в сфере национально-культурного развития.

В проекте федерального закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации» выделяются следующие основные принципы:

— сохранение государственной целостности и федерального устройства Российской Федерации;

— равенство прав граждан и народов РФ на национальное развитие;

— признание единства российского общества;

— свободное определение каждым гражданином своей национальной принадлежности;

— соответствие законов и иных нормативных актов в сфере национальной политики, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам РФ;

— неотвратимость наказания за разжигание межнациональной вражды, оскорбление чести и достоинства по этническому признаку;

— признание объединяющей роли русского народа, его языка и культуры;

— взаимодействие органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления с общественными объединениями, национально-культурными автономиями всех уровней, национальными этнокультурными общественными организациями, общинами.

Основной принцип государственной национальной политики — равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным движениям. Можно выделить и другие принципы, которые могут быть положены в основу государственной национальной политики:

— Принцип национального паритета и межнационального партнерства — состоит в признании всех народов России государствообразующими и в утверждении того, что ни один народ не может обладать преимущественным правом на контроль над территорией, институтами власти и природными ресурсами.

— Принцип национальной самоорганизации означает создание государством условий, позволяющих представителям разных народов самостоятельно определять и реализовывать свои национально-культурные потребности.

— Принцип национального патернализма состоит в обязанности властей всех уровней в защите прав человека в национальной сфере и оказывать поддержку наименее защищенным этническим группам, этническим категориям беженцев, переселенцев.

Выделяются следующие аспекты национальной политики: территориальный, демографический, экономический, социальный, культурный, социолингвистический, конфессиональный, психологический.

В проекте федерального закона выделяется 5 основных блоков взаимосвязанных направлений государственной национальной политики. Это:

- Содействие национально-культурному развитию народов.
- Содействие формированию равноправия граждан и народов на национальное развитие.
- Совершенствование федеративных отношений.
- Предотвращение межэтнических, в том числе этнополитических и этнотерриториальных конфликтов и кризисное управление этими конфликтами.
- Поддержка соотечественников, проживающих за пределами Российской Федерации.

Теоретически равноправие народов означает отказ от определения: титульный, нетитульный народ, национальное меньшинство или национальное большинство и другие противопоставления. В строго терминологическом смысле равенство народов означает отказ от практики закрепления в той или иной, в том числе и в чисто символической, форме разного статуса национальных субъектов РФ.

Национальная политика только в том случае станет консолидирующим фактором, если будет отражать все многообразие интересов народов России, в том числе и самые главные, может быть, этнокультурные. При реализации национальной политики в духовной сфере необходимо реализовать следующие задачи обществом и государством:

— формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, межнационального согласия, культивирования чувства российского патриотизма;

— распространять знания об истории и культуре народов, населяющих Российскую Федерацию;

— сохранение исторического наследия и развитие национальной самобытности и традиций взаимодействия славянских, тюркских, кавказских, финно-угорских и других народов России в российском евразийско-национально-культурном пространстве, создание в обществе атмосферы уважения к культурным ценностям;

— обеспечение оптимальных условий для сохранения и развития языков всех народов России, использование русского языка как общегосударственного;

— укрепление и совершенствование национальной общеобразовательной школы как инструмента сохранения и развития культуры и языка каждого народа наряду с воспитанием уважения к культуре, истории, языку других народов России, мировым культурным ценностям;

— учет взаимовлияния национальных обычаев, традиций и обрядов религии, поддержка усилий религиозных организаций в миротворческой деятельности [Акиева., 25].

«Межнациональные отношения в стране во многом будут определяться национальным самочувствием русского народа, являющегося опорой российской государственности». Все более актуальными становятся проблемы национально-культурного развития русского народа. На первом месте у русских сейчас стоят задачи улучшения своего положения в обществе, т.е. качества жизни по всему спектру существующих проблем национального бытия — от социально-экономических до духовно-нравственных, причем доминирующими являются потребности повышения национальной солидарности и уровня государственной защищенности русских. Русский народ, составляя большинство населения страны, является в России системообразующей нацией. От положения и национального самочувствия русских во многом зависит национальная безопасность государства в целом. Сам факт проведения парламентских слушаний по вопросу «О концепции государственной программы национально-культурного развития русского народа» говорит о том, что русская проблематика наконец-то перестала быть предметом политических спекуляций и все более становится, с одной стороны, предметом серьезного изучения, а с другой — существенным фактором национальной политики. От благополучия русского народа, составляющего более 4/5 населения страны, зависит в огромной мере общее состояние межнациональных отношений в России.

Одним из основных и наиболее эффективных форм реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, формирования правовой базы регулирования межнациональных отношений, является фактор представительства в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления российских этнических общностей как важнейший залог стабильности в стране, гарантия межнационального согласия в стране. При формировании разных уровней органов власти необходимо учитывать этнический фактор, то есть представительство российских народов, должен быть принцип пропорционального представительства с выделением определенной представительной квоты для каждого из народов, проживающих на территории субъекта Российской Федерации. Русской проблеме почти не уделялось внимания в практике управления. В государственной концепции она упоминается только в связи с задачей использования русского языка как общегосударственного. До сих пор проблемы русских вызывают у управленцев неоправданную стыдливость и опасения, что любые проявления интереса к ней могут стать поводом для обвинения в шовинизме. Между тем от разрешения этой проблемы во многом зависит возможность предотвращения и периферийного этнического сепаратизма и межнациональных конфликтов. Русская проблема имеет несколько основных проявлений. Это продолжающийся отток русского населения из большинства республик России, нарушающий сложившийся баланс этнополитических сил и интересов. Недостаточное участие русских в политической жизни ряда регионов, включая и те, где они являются численно наибольшей этнической общностью, как по причине существующих в некоторых республиках политико-правовых проблем, так и в силу собственной слабой политической активности и самоорганизации. Это и проблема адаптации вынужденных переселенцев из других стран к новым условиям проживания в регионах России. Ухудшение общего психологического самочувствия русских.

В национальной политике России остро стоит проблема коренных малочисленных народов (КМН). В России к коренным малочисленным народам, согласно Единому перечню коренных малочисленных народов РФ, утвержденному постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255, отнесены 63 народа. Это особая группа этносов, проживающих в местах традиционного расселения их предков. Этим народам присущи своеобразие языка, культуры, хозяйственной деятельности и образа жизни в целом, несущее на себе отпечаток природных условий и исторического пути развития. Ввиду недостаточного продуманной государственной политики, равнодушия к их проблемам, патерналистской политики и промышленной экспансии самобытность малочисленных народов оказалась под угрозой. В последние годы созданы законодательные основы правового статуса коренных народов. В 1993 г. права этих народов впервые были закреплены на конституционном уровне, когда государство гарантировало права коренных малочисленных народов в

соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). В 1996 г. принят закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера». В 1999 г. принят федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» и в 2000 г. федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», обогатившие правовую базу статуса КМН. Но, несмотря на все недостатки законодательства, более серьезной проблемой является его осуществление на практике.

Деятельность КМН также может быть урегулирована государством не только с помощью закона, но и договором. Использование при регламентации деятельности КМН публично-правового договора успешно применяется за рубежом, например, в Канаде. В России такая возможность впервые на государственном уровне упоминается в постановлении Государственной думы от 26 мая 1995 г. «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», в котором предлагается рассмотреть вопрос о создании системы договорных отношений Правительства РФ с территориальными объединениями общин коренных народов. В пункте 8 Концепции государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти (февраль 2001 г.) признается возможность и необходимость договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и федеральным центром.

Таким образом, в настоящее время на законодательном уровне и в общественном сознании КМН получила развитие идея договорно-правового регулирования деятельности КМН как возможного варианта их существования в современном мире, хотя в практической деятельности в этом направлении сделано мало. Тем не менее, создание и работа общественных объединений коренных малочисленных народов, в первую очередь Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в центре и в регионах проживания КМН, развитие общин, попытки культурного самоопределения, создания представительных органов власти из коренных народов и борьба коренных народов за конституционные права «на исконную среду обитания и традиционный образ жизни» в конечном итоге могут привести к созданию достойных условий жизни для коренных малочисленных народов.

В национальной политике наиболее выделяются два аспекта: политический и культурный. Политический аспект представлен через деятельность государственных, в том числе и местных органов власти: выделение соответствующих статей в бюджетах, законодательные акты, постановления по конкретным проблемам (например, о возвращении культовых зданий, открытии классов или национальной школы). Культурный аспект — это непосредственная деятель-

ность национально-культурных центров, ассоциаций, национальных школ, прессы и т.п. Национально-культурная автономия может рассматриваться как элемент гражданского общества. НКА не наделяется какими-то властными полномочиями, а деятельность ее определяется в области этнокультурных проблем, это экстерриториальное образование. Так, например, только в Краснодарском крае в 2003 г. в управлении юстиции зарегистрированы три грузинских национально-культурных общественных объединения — в Новороссийске (Грузинское культурно-просветительское общество «Сакартвело», с 1997 г.), в Краснодаре (Краснодарская региональная общественная организация «Грузинская община "Иверия"», с 1999 г.) и в Сочи (Краснодарская краевая общественная организация «Грузинский культурный центр "Иверия"», с 1999 г.).

Этнические проблемы тесно связаны с проблемами федерализма, что придает им актуальность.

Проблемы федерализма относятся к числу наиболее сложных и многогранных. Но они же являются ключевыми и для дальнейшей судьбы России. Без оптимально построенной государственной национальной и региональной политики невозможно проводить любые социально-экономические и политические преобразования. Важным механизмом в этом движении является федерализм. Но в отношении федерализма среди его исследователей нет единого мнения, что он является прежде всего средством оптимального регулирования межэтнических отношений, обеспечения многообразных форм государственного строительства с учетом культурных и правовых традиций народов, населяющих Россию. Все существующие в мировой практике модели устранения противоречий между целями этнонационального и общегражданского развития в рамках федеративных государств сводятся к двум основным направлениям: адаптационному и унификационному. Унификация может проявляться в строительстве федерации на основе этнического федерализма или на полном игнорировании этничности из федеративных отношений, т.е. на так называемой губернизации федерации. Этнический федерализм неприемлем тем, что может усилить вытеснение русских и национальных меньшинств из республик и породить этнические чистки. Губернизация федерации неосуществима (во всяком случае в ближайшие десятилетия) из-за сопротивления этнических элит, у которых сохраняется возможность мобилизации населения республик на открытую борьбу с федеральным центром. В современных условиях разумнее «не ломать сложившиеся формы федеративных отношений, а полнее адаптировать их к обслуживанию как национальных, так и общегражданских задач развития российского общества. Подобный подход может быть реализован в сценарии "этнополитическая интеграция", предусматривающем сохранение этнической специфики регионов, и "достраивание каркаса" единых связей и отношений в рамках федерации» [Беджанов, 217].

Наибольшее политическое значение имеет государственный язык, которому государство оказывает поддержку и развивает его. В нем усматривается сила, обеспечивающая стабильность и единст-

во общества. По Конституции России (1993 г.) государственный язык — русский, хотя республики могут устанавливать свои официальные языки. Языковая политика — деятельность государства, других политических сил по установлению статуса языка в обществе. Она обеспечивает условия для функционирования языков, определяет сферы распространения, возможности соответствующих исследований. В авторитарных режимах языковая политика осуществляется в насильственных формах, сопровождается навязыванием официальных языков и ограничениями на использование родных языков. Языковая политика в демократических государствах опирается на принципы языкового самоопределения личности, равноправия языков, создает широкие возможности для использования родных языков, хотя и ограничивается соответствующими ресурсами и конкретными условиями. Для обозначения языковой политики использовался термин «языковое строительство», предполагающее выбор языка, определение норм, использование в названиях улиц, селений и т.п. Языковая политика представляет собой направление социальной, культурной, образовательной, издательской и, особенно, национальной политики, осуществляется как в форме отдельных мероприятий, так и в их комплексе, направляется законодательными актами. Языковая политика воплощается в Конституциях с указанием на государственный язык — один (Бирма, 1974 г.; Пакистан, 1973 г.; Иран, 1979 г.), четыре национальные языка (Швейцария) и т.п. Соответствующие решения по языковому вопросу затрагивают коренные интересы этноса — культурные, социально-политические и пр.

Конституция России (1993 г.) провозгласила право на сохранение родного языка, гарантировала условия его изучения и развития. В Татарии и Северной Осетии приняты два государственных языка, соответственно, — татарский и русский, осетинский и русский. В любом государстве языковая политика всегда есть отражение политики государства. Она проявляется, осуществляется через систему конкретных государственных мероприятий. Любая языковая политика сводится к следующим основным направлениям:

- ликвидация неграмотности;
- выбор и установление государственного (официального) стандартного языка;
- определенное положение других языков по отношению к государственному языку;
- определение сфер и типов языковых состояний и ситуаций каждого из языков;
- кодификация и совершенствование содержания государственного языка.

5 февраля 2003 г. Государственная дума России приняла в третьем окончательном чтении закон «О государственном языке Российской Федерации» (ранее в первом чтении он был принят под названием «О русском языке как государственном языке РФ»). Закон направлен «на обеспечение использования государственного языка РФ на всей территории» страны. В статье 1-й отмечается, что в соответствии с Конституцией РФ государственным языком на всей территории России является русский язык. Закон накладывает

ряд ограничений при использовании русского языка как государственного, в частности, «не допускается использование просторечных, пренебрежительных и бранных слов и выражений, а также иностранных слов при наличии общеупотребительных аналогов в русском языке». В законе обозначены сферы использования государственного языка.

Государственная национальная политика должна быть ориентирована на создание условий, позволяющих каждому народу сохранить национальное достоинство, самосознание, осуществлять свою национальную независимость и свободное развитие, определять свою судьбу. И в то же время национальная политика должна быть фактором национальной консолидации народов России. Эта политика должна быть направлена на поддержание духа межнационального общения. Принцип самоидентификации народов и принцип их общения между собой, сотрудничества не должны вступать в противоречие друг с другом. Это позволит избежать межэтнической напряженности, конфликтов между народами, а также конфронтаций со структурами власти. Политика дружбы между народами и политика их свободы и независимости должны быть не разными политиками, а единой государственной национальной политикой России. Гармоничное соотношение двух тенденций — этнического, национального и интернационального, общечеловеческого — должно составлять суть государственной национальной политики России в современных условиях.

7.4. Государственная экологическая политика

Деградация природной среды и постепенное разрушение механизма ее естественной регуляции, происходящие в результате длительного нерегулируемого антропогенного воздействия, подрывают основы физического существования, экономического благополучия и воспроизводства самих людей, что привело к коренному пересмотру стратегии взаимодействия общества с окружающей средой, к осознанной потребности формирования экологической политики как системной общественной деятельности, направленной на регулирование экологических процессов.

Государственная экологическая политика — это целенаправленная деятельность государства по организации оптимального взаимодействия общества с окружающей его средой.

Возникновение экологической политики следует рассматривать как исторический этап природоохранной политики. Принципы, на которых строилась природоохранная политика в советский период, определялись существовавшим политическим устройством страны, и излишняя идеологизация не обошла их стороной. В 1987 г. на сессии Генеральной Ассамблеи ООН СССР выступил с резолюцией о международной экологической безопасности, а годом позже М. Горбачев предложил миру идею международной экологической безопасности и основные инструменты ее реализации. Эти шаги Советского Союза были во многом реакцией на чернобыльскую трагедию. Москва хотела продемонстрировать международному со-

обществу, что после 1986 г. она стала по-новому подходить к вопросам экологии. Содержание экологической политики до этого времени ограничивалось лишь вопросами охраны живой природы и использования природных ресурсов. Постепенно понятие «охрана природы», отражавшее взгляд на природу как находящуюся вне общества, было заменено понятием «охрана окружающей среды», предлагающим рассматривать природу и общество как неразрывное единое целое. В официальных документах *окружающая среда* определяется как «совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов», созданных человеком и не обладающих природными свойствами [Федеральный закон..., 3].

Концепция государственной экологической политики. Фундаментом практических действий по сохранению окружающей среды и обеспечению экологической безопасности государства и человека является разрабатываемая государством концепция экологической политики, в которой бы определялись цели, задачи, принципы и приоритетные направления экополитики с учетом национально-государственных особенностей. Однако на сегодняшний день в России таковой пока нет.

Государственная экологическая политика большинства современных государств базируется на принципах, разработанных на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. и развитых в различных международных и региональных документах. Именно здесь в основу экологической политики была положена концепция устойчивого развития.

Со времени подписания 4 февраля 1994 г. Президентом РФ указа «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», а затем и указа «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» от 1 апреля 1996 г. в качестве основы национальной стратегии экологической политики рассматривается модель устойчивого развития (sustainable development), под которым стали понимать достижение удовлетворения жизненных потребностей нынешнего поколения людей без лишения такой возможности будущих поколений [Наше общее будущее, 50].

Концепция устойчивого развития в этом смысле имеет два аспекта — социально-экономический и экологический. Экологический аспект предполагает реализацию общих для человечества принципов хозяйствования и жизни, учитывающих интересы общества и природы. В глобальном масштабе эта концепция обычно рассматривается как альтернатива господствующей в России и во всем мире концепции потребительского отношения человеческого общества к природе и ее ресурсам. На национально-государственном уровне устойчивое развитие можно определить как экологически обоснованное (сбалансированное) экономическое и социальное развитие в интересах настоящего и будущего поколений. Другими словами, при подготовке и принятии властных решений, при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, сопряженной с вредным воздействием на природу, должны учитываться экологические

требования (императивы). В контексте устойчивого развития соблюдение и выполнение экологических требований является критерием правомерности деятельности государственных органов и предпринимателей.

Адаптированная к российской действительности концепция устойчивого развития положена в основу пока еще не принятой, но разрабатываемой органами государственной власти совместно с представителями общественных экологических организаций, научных и деловых кругов Экологической доктрины Российской Федерации — документа, в котором определяются цели, направления, задачи и принципы государственной экологической политики России на долгосрочный период.

Стратегической целью экологической политики российская государственная власть считает поддержание целостности природных систем и их жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, улучшения здоровья населения и обеспечения экологической безопасности страны.

Достижение этой цели возможно лишь при условии решения нескольких важных задач: сохранения и восстановления природной среды; обеспечения рационального и устойчивого природопользования; поддержания благоприятного состояния окружающей среды.

Жизненно важным признается принцип упреждающего действия, заключающийся в предотвращении негативных экологических последствий различных видов хозяйственной деятельности до их реализации и учете отдаленных экологических последствий. Существенное значение имеют также такие принципы, как платность природопользования и возмещения ущерба окружающей среде, приоритетность ресурсосбережения и рационального использования природных ресурсов при развитии производства, открытость экологической информации, участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Основные направления экологической политики. Сохранение природы и улучшение качества окружающей среды являются приоритетными направлениями деятельности большинства современных государств.

Основными направлениями российской экологической политики являются: регулирование природопользования, снижение загрязнения окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, сохранение и восстановление природной среды.

Достичь *устойчивого природопользования* возможно лишь при «неистощимом» использовании возобновляемых и рациональном использовании невозобновляемых природных ресурсов.

Природные ресурсы России (земельные, водные, минеральные, лесные, биологические, а также рекреационные и климатические) вносят существенный вклад в сохранение стратегической безопасности страны, позволяют обеспечить потребности экономики, в т.ч. поддерживать высокий уровень экспорта сырьевой продукции. Состояние природно-ресурсного потенциала страны, охрана и восста-

новление его сегодня в России определяет темпы экономического роста и благосостояние граждан. Природно-ресурсный потенциал нашей страны превышает потенциал США в 2—2,5 раза, Германии — в 6, Японии — в 18—20.

Однако использование природных ресурсов в нашей стране характеризуется слабой эффективностью из-за отсутствия долгосрочной продуманной концепции и должного контроля со стороны государства, имеет негативные экологические последствия ввиду сырьевой ориентации экономики: истощение природных ресурсов в результате интенсивного развития добывающей промышленности при крайне неудовлетворительном развитии обрабатывающей отрасли, нарушение водного баланса, деградация почв, сокращение биологического разнообразия, исчезновение лесов.

Снижение загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, а также опережающее снижение энергоемкости и материалоемкости продукции и услуг по сравнению с ростом их производства невозможно без стимулирования и внедрения ресурсосберегающих и безотходных технологий в промышленности, использования вторичных ресурсов, в том числе переработки накопившихся отходов.

Последние оценки, полученные в результате исследований, проведенных Массачусетским технологическим институтом, по словам его президента Пола Грея, доказывают, что с помощью внедрения современных технологий эффективность использования природных ресурсов повышается в 4 раза. Одним словом, можно жить в 2 раза лучше, потребляя в 2 раза меньший объем природных ресурсов [Far Eastern Economic Review, 121]. Это направление стало приоритетным в экологической политике США.

Политическое руководство России в основу своей государственной стратегии положило принцип «сначала стабилизация, потом экологизация». Государство стремится стабилизировать экологическую ситуацию, то есть сохранить ресурсоемкую и экологически опасную организацию хозяйства за счет усиления эксплуатации невозобновимых энергетических ресурсов. В России на каждый рубль ВВП приходится примерно в 5 раз больше выбросов окислов серы и в 3 раза — окислов азота и углерода, чем в ФРГ [Проект справки..., 14]. Реализация этой стратегии выражается в усилении ресурсоэксплуатирующей функции над природоохранной.

Новым направлением современной российской экополитики, как и в большинстве индустриально развитых стран, стало **обеспечение экологической безопасности** как компонента национальной безопасности страны (*Концепция национальной безопасности*).

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды», вступившем в действие в 2002 г. экологическая безопасность рассматривается как состояние «защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий» [Федеральный закон..., 7].

В современном индустриальном обществе идет производство, накопление и распространение рисков как реальных и потенциальных опасностей для нормального существования человека и природы. Ульрих Бек, исследующий влияние рисков на жизнь общества, считает, что «риски являются сопутствующим продуктом модернизации и производятся в таком изобилии, что их желательно предотвратить» [Бек, 30].

Экологические проблемы — это не проблемы окружающей среды, а проблемы общественные: и по своему генезису, и по своим последствиям. Общество породило риски, оно и должно придумать, как ими управлять. Главным условием обеспечения экологически безопасного развития является признание приоритетности интересов охраны окружающей среды при осуществлении экономической модернизации.

Политика государства *по сохранению и восстановлению природной среды* нацелена в первую очередь на сохранение и восстановление биологического и ландшафтного разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности. Однако она не является для государства приоритетным направлением на сегодняшний день.

В результате непродуманной политики в этом направлении экологической сферы произошло, например, разрушение заповедной системы России, одной из лучших систем охраняемых территорий в мире, которая до недавнего времени была не только государственной структурой с федеральным центром и почти 140 отделениями в регионах (заповедниками, национальными парками, федеральными заказниками и памятниками природы), но и основой общественного союза, объединяющего региональные центры общественных природоохранных движений, центры экологического образования и воспитания, издающего свои газеты и бюллетени. Управление особо охраняемых природных территорий и объектов в статусе структурного подразделения сквозного действия центрального аппарата Министерства природных ресурсов численностью 10—15 человек заменило собой Управление, имевшее 8000 сотрудников федеральных охраняемых территорий и 500 ученых, занимавшихся организацией научных исследований по отечественным и зарубежным грантам и программам, разработкой и реализацией федеральных целевых программ «заповедной отрасли».

Эти и многие другие решения правительства, принятые, на первый взгляд, вопреки интересам граждан, имеющих по Конституции право на благоприятную окружающую природную среду, при более глубоком рассмотрении мотивации правительственного решения отражают интересы большей части населения страны. К сожалению, понижение ранга экологических ценностей в России и изменение приоритетов в программах российских партий, движений и наиболее известных политиков оправдано объективной необходимостью. 75% россиян не довольны состоянием окружающей среды в стране, но при этом 40% против 32% считают, что обеспечение экономи-

ческого роста важнее защиты окружающей среды [Позиции и состояние ОПОД., 11].

Правительство последовательно реализует свою концепцию государственной политики, провозгласившую приоритетным на ближайшие годы принцип выживания и стабилизации за счет эксплуатации сырьевых ресурсов, поскольку именно они — «основное богатство России», а «наш стратегический приоритет» — это «рациональное, справедливое» их налогообложение, которое должно обеспечить поступление в государственную казну средств [Послание Президента РФ, 2001 г.].

Механизмы и методы реализации экологической политики. Осуществление государственной экологической политики требует создания системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием, разработку планов действий на федеральном, региональном и отраслевом уровнях, а также разработку и реализацию мер государственного регулирования. В условиях развития рыночно-ориентированной экономики российское государство сочетает административные и экономические методы реализации экологической политики.

К административным методам относится: введение стандартов и нормативов на качество продукции и параметров окружающей среды, применение экологической экспертизы производственных проектов, экологическая паспортизация хозяйственных объектов, экологический аудит.

Административные методы применяются в нашей стране параллельно с системой экономического регулирования экологических отношений. Экономические методы в отличие от административных призваны воздействовать на сферу экономических интересов природопользователей — юридических и физических лиц. Традиционно к числу экономических методов относятся: плата за природопользование, за загрязнение окружающей среды и другие негативные воздействия на природу; налоги и налоговые льготы; компенсация имущественного ущерба; денежные штрафы и иные материальные санкции за экологические правонарушения; страхование экологического риска. Экономические методы, затрагивая сферу имущественных интересов природопользователей, как бы приводят их к пониманию экономической выгоды и невыгоды определенных вариантов поведения, создавая таким путем заинтересованность в соблюдении экологических требований.

Применение экономических методов экологической политики, как и административных, должно быть закреплено в законодательстве, нормативах и других правовых актах. Поэтому эффективное осуществление национальной экологической политики в значительной степени зависит от регулирующей роли правового механизма. В новой политической системе России роль правового регулирования экологических отношений не просто возрастает, а становится приоритетной. В условиях увеличения частной собственности и уменьшения собственности государства резко снижаются возможности государства влиять на происходящие в стране процессы, регу-

лизовать их, поскольку появляются иные регулирующие механизмы. Право же остается в руках государства.

Государственная экологическая политика России находится в стадии формирования. Она не является пока систематической, долгосрочной и эффективной. Основная причина такого положения заключается в том, что она является далеко не приоритетным направлением государственной политики России и финансируется по остаточному принципу. Кроме того, низкий уровень благосостояния основной массы населения России препятствует осознанию обществом важности решения экологических проблем и соответственно проявлению заинтересованной активности.

7.5. Международная политика государства

Традиционно политику любого государства делят на внутреннюю и международную. Внутренняя политика охватывает сферу, находящуюся под прямой юрисдикцией и легитимным контролем данного государства. Международная же политика находится за пределами этой сферы и связана с деятельностью государства на международной арене. *Международная политика, которая представляет собой механизм регулирования отношений между суверенными государствами и другими международными акторами, выступает для каждого отдельного государства как его внешняя политика.*

В политической науке существует ряд теоретических концепций, стремящихся объяснить природу международных отношений и проанализировать механизмы осуществления внешней политики отдельных государств. На протяжении длительного времени наиболее известной и авторитетной школой в изучении международной политики была *школа политического реализма*.

Основоположником и наиболее видным представителем школы политического реализма в США считается Г. Моргентау. С его точки зрения, международная политика, как и всякая другая, является борьбой за власть. В сфере международных отношений под борьбой за власть Г. Моргентау подразумевал борьбу государств за утверждение своего силового превосходства и влияния в мире. С позиций политического реализма международные отношения — это прежде всего отношения межгосударственные, где единственными реальными акторами являются суверенные государства. Последние, естественно, стараются реализовать собственные интересы, используя весь имеющийся в их распоряжении силовой потенциал.

По мнению Г. Моргентау, цели внешней политики должны определяться в терминах национального интереса и поддерживаться соответствующей силой. В англоязычной литературе понятие «нация» тождественно понятию «государство», что соответствует западным традициям и реалиям, где давно уже сформировались и национальное государство, и гражданское общество. Поэтому речь фактически идет о национально-государственных интересах. Представители школы политического реализма подразделяют их на постоянные, основополагающие и преходящие, промежуточные интересы. К числу постоянных интересов относят: 1) «интересы нацио-

нальной безопасности», под которыми подразумевается защита территории, населения и государственных институтов от внешней опасности; 2) «национальные экономические интересы», а именно развитие внешней торговли и рост инвестиций, защита интересов частного капитала за границей; 3) «интересы поддержания мирового порядка», включающие в себя взаимоотношения с союзниками, выбор внешнеполитического курса. Промежуточные интересы по степени значимости можно выстроить в следующем порядке: 1) «интересы выживания», т.е. предотвращение угрозы самому существованию государства; 2) «жизненные интересы», т.е. создание условий, препятствующих нанесению серьезного ущерба безопасности и благосостоянию всей нации; 3) «важные интересы» — предотвращение нанесения «потенциально серьезного ущерба» для страны; 4) «периферийные, или мелкие, интересы», связанные с проблемами преимущественно локального характера.

В зависимости от конкретной ситуации, складывающейся в мировой политике, на первое место выдвигаются те или иные основополагающие или промежуточные интересы в различных сочетаниях между собой.

Термин «национальная сила», применяющийся в англоязычной литературе, не имеет точного эквивалента в отечественной. Наиболее близок он таким понятиям, как «государственная мощь», «внешнеполитический потенциал государства». Речь идет о ресурсах, которые государство может задействовать для достижения целей своей внешней политики. По мнению Г. Моргентау, в структуру «национальной силы» входят следующие элементы: географическое положение, природные ресурсы, производственные мощности, военный потенциал, численность населения, национальный характер, моральный дух нации, качество дипломатии.

Вместе с тем Г. Моргентау вовсе не отвергал роли права и морали в политике. Напротив, он утверждал, что политический реализм признает моральное значение политического действия. Однако американский политолог указывал на существование неизбежного противоречия между моральным императивом и требованием успешного политического действия. Государство не может, по его мнению, действовать по принципу: «Пусть мир погибнет, но справедливость должна восторжествовать!» Поэтому моральные критерии по отношению к действиям людей, определяющих государственную политику, должны рассматриваться в конкретных обстоятельствах места и времени, а высшей моральной добродетелью в международных отношениях должна быть умеренность и осторожность. Г. Моргентау фактически выступил против навязывания каким-либо одним государством своих принципов всем остальным, утверждая, что политический реализм отказывается отождествлять моральные стремления какой-либо нации с универсальными моральными нормами.

Противоположную позицию по отношению к политическому реализму в изучении международной политики занимали представители другой школы — *модернизма*. Для модернистов большое значение имел системный анализ международных отношений. Внимание модернистов привлекал также вопрос о связи международной

системы с внутренними политическими системами. Иначе говоря, проблема взаимодействия системы и среды рассматривалась как проблема воздействия внутренней политической ситуации на международные отношения и наоборот. Один из самых известных представителей модернизма 60-х годов Дж. Розенау выделил пять основных факторов, влияющих на внешнюю политику: 1) индивидуальные факторы, под которыми понимаются личные качества, таланты, предшествующий опыт политических деятелей, определяющие особенности принятия внешнеполитических решений данными лидерами по сравнению с другими; 2) ролевые факторы или иными словами факторы, имеющие отношение к внешнему поведению государственных деятелей, обусловленные ролью, вытекающей из занимаемого ими официального положения, а не из личных качеств и характеристик; 3) правительственные факторы, касающиеся тех аспектов правительственной структуры, которые определяют границы внешнеполитического выбора политических лидеров; 4) «общественные переменные» — основные ценности общества, степень его национального единства, уровень экономического развития и т.д.; 5) «системные переменные», т.е. факторы, определяемые воздействием внешней среды и международной системы на внешнеполитический выбор государственных лидеров (географические реальности, идеологические вызовы со стороны других государств, стабильность правительств в странах, с которыми данное государство взаимодействует в системе международных отношений и т.д.).

Неудивительно, что при таком подходе к пониманию сути внешней политики и детерминирующих ее факторов внимание модернистов было сосредоточено на субъективной стороне международных отношений, на изучении роли отдельных личностей и групп в принятии внешнеполитических решений. Большую известность получила концепция Р. Снайдера. По его мнению, механизм принятия внешнеполитического решения можно объяснить взаимодействием трех переменных величин: ролью и взаимоотношением различных органов, поступлением в них информационных потоков и действиями отдельных лиц.

Большое значение Р. Снайдер придавал изучению мотивации. В соответствии с его концепцией, мотивы, которыми руководствуются государственные чиновники при принятии внешнеполитических решений, можно разделить на два вида. К первому виду относятся мотивы, выработанные под воздействием профессионального опыта чиновника, приобретенного им в прошлом. Второй вид мотивов детерминирован всем жизненным опытом данного государственного чиновника как частного человека. В большей степени, считал Р. Снайдер, следует учитывать мотивы первого вида. Но бывают обстоятельства, когда именно индивидуальные особенности политических лидеров и государственных чиновников оказывают влияние на принятие решений по вопросам внешней политики.

Специалисты, исследующие механизмы принятия решений, учитывают наличие групп давления, стремящихся влиять на формирование внешнеполитического курса. Среди этих групп давления чаще всего называют: экономическую элиту, политическую и правитель-

ственную элиту, средства массовой информации, лидеров, формирующих общественное мнение, политически активную часть населения.

Представляет интерес модель принятия решений, предложенная в начале 70-х годов английским политологом Н. Форвардом. Он выделил шесть критериев, на основе которых государственные лидеры принимают внешнеполитические решения: 1) критерий сохранения национального единства, или иными словами учет факторов, обеспечивающих существование данной страны в качестве независимого государства; 2) критерий обеспечения национальной безопасности; 3) критерий сохранения национальной роли, т.е. учет факторов, позволяющих государству сохранять свое место в системе международных отношений; 4) критерий создания прецедентов; 5) критерий сохранения репутации, смысл которого в том, что каждое государство, выполняющее свои обещания и угрозы, поднимает свой международный авторитет, а государство, поступающее иначе, напротив, его теряет; 6) критерий сохранения международного стандарта, или критерий следования нормам морали и международного права.

Н. Форвард называет три идеальных типа лиц, принимающих внешнеполитические решения. В основе этого деления лежит различие в принципах отбора и учета критериев. Первый тип получил наименование «торопливые». К нему относятся политические лидеры, быстро реагирующие на любые действия, угрожающие национальным интересам, не учитывающие долгосрочные последствия принимаемых в данный момент решений. Этот тип принимает во внимание первые три критерия, одновременно игнорируя три последних. Вторым идеальным типом — «беспокойные». По Форварду, это политические деятели, ориентированные на долгосрочные последствия принимаемого решения и учитывающие пятый и шестой критерии. Третий тип назван политологом «мечтателями». Это люди, опирающиеся только на международные стандарты и считающие, что при принятии внешнеполитических решений следует руководствоваться нормами морали и международного права.

На основании данной схемы попытаемся типологизировать политических лидеров бывшего Советского Союза. Вероятно, Н. Хрущева можно было бы назвать «торопливым», М. Горбачева — «мечтателем», а Л. Брежневу больше всего подошло бы определение «беспокойный», если бы не его решения о вводе войск в Чехословакию и Афганистан.

В последние десятилетия позиции политического реализма и модернизма подверглись вполне обоснованной критике. Основным противовесом традиционным представлениям о мировой политике и международных отношениях, начиная с 70-х годов, стала концепция *транснационализма*. Новое направление в изучении мировой политики и международных отношений оформилось в 1971 г. с выходом в свет под редакцией Р. Кеохэйна и Дж. Найа книги «Транснациональные отношения и мировая политика». В этой работе на основе анализа сдвигов в мировом общественном развитии, происшедших к началу 70-х годов, Най и Кеохэйн констатировали резкий рост уровня взаимозависимости между отдельными странами, а

также усиление взаимодействия в экономической, политической и социальной сферах. Государство больше не способно полностью контролировать такой обмен, оно утрачивает свою прежнюю монопольную роль главного субъекта международных отношений. С точки зрения сторонников транснационализма, полноправными субъектами международных отношений могут выступать транснациональные компании, неправительственные организации, отдельные города или иные территориальные общности, различные промышленные, торговые и иные предприятия, наконец, отдельные индивиды. К традиционным политическим, экономическим, военным отношениям между государствами добавляются разнообразные связи между религиозными, профессиональными, профсоюзными, деловыми кругами этих государств, причем роль последних может иногда равняться роли первых. Утрата государством прежнего места и роли в международном общении нашла выражение и в терминологии — замене термина «интернациональный» (межгосударственный, исходя из западного понимания единства нации и государства) термином «транснациональный» (т.е. осуществляемый помимо государства, без его непосредственного участия).

Последователи транснационализма сделали вывод, что на смену традиционным международным (межгосударственным) отношениям должна прийти новая мировая политика как механизм демократической самоорганизации качественно обновленного международного сообщества. Главные тенденции этой политики будут определяться уже не столько индивидуальными действиями отдельных государств, сколько логикой развития международных политических институтов: глобальных и региональных международных организаций, системой официальных договоров и неофициальных договоренностей, институтами международного права и мирового общественного мнения.

С конца 70-х годов политический реализм постепенно трансформируется в *неореализм*. Утверждение неореализма в качестве самостоятельного направления исследований международной политики связывают с выходом в свет в 1979 г. книги К. Уолтца «Теория международной политики». Сохраняя приверженность традиционным постулатам классического политического реализма о естественном характере международных отношений, о национальном интересе как главной детерминанте внешней политики государств и о силе как средстве достижения цели такой политики, неореализм одновременно существенно обновил его воззрения.

В первую очередь это касается отказа от чисто этатистского подхода к мировой политике лишь как к сфере борьбы отдельных государств за могущество и влияние между собой. Новое в неореализме выразилось в признании того факта, что действия государств зависят от структуры самой системы международных отношений, в которой все большую роль начинают играть международные организации и негосударственные акторы. «Естественное состояние» международных отношений сохраняется только для великих держав, взаимодействующих между собой и определяющих структурные свойства международной системы. Действия же мелких и средних госу-

дарств зависят прежде всего от их места и роли в этой системе, следовательно, для них уже не подходит прежнее представление политического реализма о целях и детерминантах внешней политики. Неореалисты вслед за неолибералами признают снижение роли чисто военных и, соответственно, возрастание роли экономических и социальных факторов в международных отношениях. Но делают они это своеобразно: по их мнению, увеличивается экономическая составляющая совокупной мощи государства и относительно падает доля военной составляющей, но стремление к большей безопасности путем наращивания силы, как глубинный мотив внешнеполитического поведения самого государства, по-прежнему сохраняется.

При всех изменениях, которые произошли в теории и практике международных отношений, нельзя не признать, что рассмотренные выше концептуальные подходы к анализу внешней политики государства в значительной степени сохраняют свою актуальность и могут применяться для оценки и характеристики международной политики любой страны мира, включая Российскую Федерацию. Одновременно следует помнить, что каждое государство в своей международной деятельности представлено в виде ряда отдельных, хоть и связанных между собой, но относительно самостоятельных институтов.

Наиболее важная роль в области внешней политики принадлежит исполнительной ветви государственной власти. Именно эта ветвь способна обеспечить единство внешней политики государства. Только исполнительная власть, в отличие от законодательной или судебной, может полноценно представлять государство на арене международных отношений. Плодотворное участие государства в международных отношениях предусматривает последовательность и непротиворечивость его политики, высокий профессионализм его представителей, наличие у них значительных информационных, организационных, интеллектуальных и иных ресурсов. Все это может обеспечить исполнительная власть.

В президентских республиках, например в нынешней России, исполнительная власть замыкается на главе государства. В соответствии с пунктом 4 статьи 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации представляет ее в международных отношениях. В его ведении находятся как дипломатические, так и иные каналы связи с иностранными государствами, разведывательные органы, научные центры и центры анализа информации, наконец, аппарат, необходимый для реализации принимаемых внешнеполитических решений.

Полномочия Президента в области международных отношений определены Конституцией и соответствуют стандарту, принятому в президентских республиках. Он осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации (пункт «а» статьи 86), утверждает военную доктрину РФ (пункт «з» статьи 83) и, хотя это прямо не оговорено, доктрину внешней политики. Президент обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями об основных направлениях внутренней и внешней политики (пункт «е» статьи 84), он вправе отклонить одобренный Федеральным собра-

нием закон, в том числе и по внешнеполитическим соображениям (часть 3 статьи 107).

Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации (пункт «б» статьи 86 Конституции). С учетом Закона о международных договорах РФ Президент может заключать и договоры, не нуждающиеся в ратификации парламентом. После консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального собрания он назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах (пункт «м» статьи 83).

Как Верховный главнокомандующий Президент осуществляет права, предусмотренные законами страны и международным правом на случай вооруженного конфликта, включая применение Вооруженных сил в порядке самообороны, объявление нейтралитета, заключение соглашений и перемирия.

В парламентских республиках ведущая роль в осуществлении внешней политики принадлежит правительствам. В России правительство традиционно, и в дореволюционное время, и в период существования СССР и сегодня, было скорее экономической, хозяйственной структурой, чем политической. Однако это не исключает участия правительства в формировании и осуществлении внешнеполитического курса, прежде всего в вопросах его компетенции. Роль Федерального собрания Российской Федерации, как и большинства других парламентов, сводится к принятию законодательных актов, необходимых для осуществления внешней политики. Например, закона о ратификации международных договоров, а также бюджета, в котором целый ряд статей обеспечивает внешнеполитическую деятельность государства. Не являясь официальным органом внешних сношений (по нормам международного права), парламент не может обращаться непосредственно к иностранным правительствам. Одновременно активные связи с парламентами других стран — обмен опытом, координация законотворческой деятельности, совместное участие в работе Межпарламентского союза — одно из важнейших направлений деятельности представительного органа власти.

Все возрастающее значение для внешней политики и международной деятельности государств имеет институт судебной власти. В прошлом суды стремились уйти как можно дальше от международных проблем, но сегодня ситуация изменилась. Во многом это связано с возрастанием роли международного права во внешней политике государств и проникновением этого права в те сферы общественной жизни, которые ранее регулировались исключительно внутренним правом каждого государства. Особенно это касается прав человека. Их соблюдение стало в последние десятилетия важнейшим принципом международного права. Государства объективно заинтересованы в том, чтобы споры по поводу прав их граждан на территории иных государств решались в обычном судебном порядке, а не поднимались на межгосударственный уровень, внося тем самым осложнения в международные отношения. Судам приходится рассматривать множество дел, в той или иной степени затра-

гивающих интересы как иностранных граждан, так и иностранных государств в целом. Качество судебных решений по подобным делам не может не оказывать воздействия на межгосударственные отношения. Можно констатировать, что деятельность судебной власти в целом имеет немаловажное значение для поддержания в нормальном состоянии отношений между государствами и для выполнения этими государствами своих международных обязательств.

В отличие от официальных органов государственной власти роль государственного аппарата в формировании и осуществлении внешней политики бывает иногда менее заметной, но зато более существенной. Если рассматривать международные отношения в самом широком плане, то в них участвуют практически все министерства и ведомства. Поэтому большое значение имеет координация деятельности различных государственных структур в международной сфере. В советские времена такую функцию выполнял негосударственный орган — Политбюро ЦК КПСС. В его состав входили представители тех органов власти и государственного управления, которые имели прямое и непосредственное отношение к внешней политике. В современной России подобную роль выполняет Совет Безопасности Российской Федерации, созданный на основании 83 статьи Конституции РФ. Как правило, в состав данного органа входят премьер-министр, министр обороны, министр иностранных дел, руководители органов безопасности и внешней разведки, т.е. те должностные лица, деятельность которых связана с обеспечением жизненно важных интересов общества и государства, в том числе и в сфере международных отношений. Подобного типа органы существуют и в других государствах.

Важнейшим государственным ведомством в области международной политики в каждой стране является Министерство иностранных дел. В современной России на МИД РФ возложены следующие задачи: разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации; практическая реализация внешнеполитического курса России; правовое обеспечение внешнеполитической деятельности РФ; координация международных связей субъектов Федерации и международной деятельности федеральных органов исполнительной власти в целях проведения единой политической линии в отношениях с иностранными государствами и международными организациями.

Роль Министерства иностранных дел Российской Федерации как органа государственного управления значительно возросла по сравнению с советскими временами. В те времена многие направляющие международной политики фактически находились в ведении партийного аппарата, а внешнеполитическое ведомство выполняло лишь дипломатические функции. Сегодня именно МИД является главным системообразующим центром всего внешнеполитического процесса Российской Федерации, и это требует дальнейшего совершенствования структуры и самой деятельности этого ведомства.

ЛИТЕРАТУРА

- Акиева М.Х. Взаимодействие культур как фактор политической консолидации общества // Духовно-культурные процессы в современной России. М., 1998.
- Беджанов М.Б. Россия и Северный Кавказ: межнациональные отношения на пороге XXI века. Майкоп: Изд-во «Адыгея», 2002.
- Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / Пер. с нем. М., 2000.
- Боков Х.Х., Перфильев М.Н., Соколов Е.Ф. Институт омбудсменов (национальные и региональные отношения в России). М., 1998.
- Долмыкова Р.И. Методология и методика прогнозирования внешней политики несоциалистических государств. М., 1986.
- Конституции зарубежных государств. М., 1996.
- Концепция национальной безопасности РФ. М., 1997. Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24.
- Косолапов Н.А. Внешняя политика и внешнеполитический процесс субъектов международных отношений // Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 3.
- Лебедева Л.Ф. США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М.: Наука, 2000.
- Лебедева М.М. Мировая политика. Учебник. М., 2003.
- Лукашук И.И. Внешняя политика России и международное право. М., 1997.
- Международные отношения: социологические подходы / Под ред. П.А. Цыганкова. М., 1998.
- Национальные интересы: теория и практика / Под ред. Э.А. Позднякова. М., 1991.
- Наше общее будущее. Доклад Международной Комиссии по окружающей среде и развитию. М., 1989.
- Петровский В.Ф. Американская внешнеполитическая мысль. М., 1976.
- Позиции и состояние ОПОД «Российское движение "зеленых" в 2000 г. и задачи РДЗ на 2001—2002 гг.» Доклад Политсовета РДЗ // Зеленый мир. 2002. № 7—8.
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию 3 апреля 2001 г. // Официальный сайт Президента РФ. [http // 194.226.80.159.events/191.html](http://194.226.80.159.events/191.html). 2001-04-03-01.
- Проект справки, подготовленной Госкомэкологией России к заседанию Правительства Российской Федерации 4 мая 2000 года по вопросу «О мерах по совершенствованию организации природоохранной деятельности» // Зеленый мир. 2001. № 3—4.
- Процесс формирования и осуществления внешней политики капиталистических государств / Отв. ред. В.И. Гантман. М., 1981.
- Расы и народы. Вып. 24. М., 1981.
- Рогожина Н.Г. Региональная экполитология. М., 1999.
- Селезнев Л.И. Политические системы современности: сравнительный анализ. СПб.: Изд-во Петрополис, 1995.
- Современные буржуазные теории международных отношений / Отв. ред. В.И. Гантман. М., 1976.
- Федеральный Закон «Об охране окружающей среды». М., 2002.
- Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (Институт омбудсмена). М., 1997.

Цыганков П.А. Теория международных отношений. Учебное пособие. М., 2003.

Far Eastern Economic Review. Hongkong, 1997. 25 September.

Lampert Heinz. Lehrbuch der Sozialpolitik. 5. Auflage, Berlin, Springer, 1999. S. 124.

Schmidt Manfred G. Sozialpolitik: Historische Entwicklung und internationalen Vergleich. Opland: Leske + Budrich, 1988. S. 161.

Smid Josef. Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Leske + Budrich, Opladen, 1996. S. 70.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Государственная экономическая политика, государственная социальная политика, государство всеобщего благосостояния, государственная национальная политика, государственная экологическая политика, окружающая среда, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, международная политика

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем различие между экономической политикой государства в плановой и рыночной экономике?
2. В чем суть современной экономической политики российского государства?
3. Каковы конституционные основы социальной политики российского государства?
4. Назовите типы социальной политики?
5. Каково содержание национальной политики в современном обществе?
6. Каковы основные принципы национальной политики российского государства?
7. Объясните, чем различаются понятия «природоохранная политика» и «экологическая политика».
8. Охарактеризуйте основные направления государственной экологической политики Российской Федерации.
9. Назовите механизмы и методы реализации экологической политики России.
10. Что входит в понятие «международная политика»?
11. В чем различие между политическим реализмом и модернизмом в анализе внешней политики государств и международных отношений?
12. Что нового по сравнению с традиционными подходами в понимании международной политики привнесли транснационализм и неореализм?
13. Какова роль отдельных институтов государственной власти в формировании и осуществлении внешней политики?

Глава 8

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА КАК ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ ЦЕЛЬ
ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ**

Политическая философия нового времени исходит из того, что главным предназначением государства является обеспечение прав человека и гражданина. Каждое человеческое право выражает насущные потребности индивидуума, группы, общества, отдельных народов и человечества в целом. Причем проблема прав и свобод человека не сводится только лишь к личным интересам и потребностям людей, а охватывает еще и общественный и государственный строй, институты власти, все социально-экономическое, политическое и духовное развитие народов и обществ. Состояние с правами и свободами человека, степень их реализации, соблюдение баланса интересов всех участников общественных процессов, уважительное отношение к правам каждого человека или пренебрежение ими лежат в основе социального климата в государстве, стабильности или нестабильности. Вот почему как отдельные общества, так и человечество в целом все более связывают решение всех проблем их социально-экономического, политического и духовного развития с правами человека и благом человека.

Демократизация и постоянное совершенствование политической системы является условием реализации гражданских и политических прав. Экономические, социальные и культурные права человека можно реализовать путем преодоления отсталости и бедности. Обеспечение жизнеспособного развития человека возможно, только поставив его в центр всех процессов развития. Главная цель здесь состоит в том, чтобы поставить человека в такую окружающую среду, которая гарантировала бы всем людям безопасную и творческую жизнь. Жизнеспособное развитие направлено, таким образом, на содействие возвышению человеческого достоинства и реализацию всех его прав и свобод, как экономических, социальных, культурных, так и гражданских и политических. А все это, вместе взятое, требует обеспечения должного управления государственными и общественными делами, совершенствования институтов власти, обеспечения правления закона¹.

¹ «Мы знаем, что демократия и права человека окажутся иллюзорными без социальной справедливости и жизнеспособного развития, — писала Верховный комиссар ООН по правам человека М. Робинсон в январе 1998 г. в обращении к Комиссии ООН по развитию. — Бедность лишает миллионы людей их фундаментальных прав. Общества, в свою очередь, лишаются вклада этих людей. Достижение жизнеспособного развития требует признания взаимозависимости между уважением к правам человека, жизнеспособным развитием и демократией» (Integrating human rights with sustainable human development. A UNDP policy document United Nations Development Programme. 1998. January. Forward).

Понимание проблемы прав человека неразрывно связано с пониманием самого человека как живого существа, части природы, общественного явления, разумного творца, главного объекта и субъекта исторического действия. Другими словами, проблема прав и свобод человека — это одна из основных проблем, если не вся суть философии жизни. Это — проблема разумности и справедливости человеческих отношений, места индивидуума и групп людей в них, отношений общества и государства к человеку и наоборот.

Права и свободы человека — это сложный комплекс естественных и рукотворных условий и факторов, необходимых для нормального функционирования индивидуума как творца, работника, человека и гражданина, придающих общественной жизни то или иное качество, делающих ее полноценной и комфортной или бедной и тяжелой для ее участников. Это — прямое выражение человеческого достоинства и одно из главных составляющих феномена, именуемого гуманизмом, человечностью. Корректное соблюдение всеми участниками общественной жизни прав и свобод каждого человека, эффективное содействие этому во всех случаях, когда отдельные индивидуумы по тем или иным причинам оказываются неспособными сделать это самостоятельно, уважительное отношение к их жизни и свободе равнозначны уважению достоинства человека и осознанию своей собственной принадлежности к роду человеческому. В этом, в конечном счете, и состоит истинный гуманизм.

Права человека по праву считаются выражением его гордости и достоинства. Так, на коллоквиуме по проблеме прав и свобод, организованном Международным институтом прав человека (5—6 марта 1971 г.) один из авторов проекта Всеобщей декларации прав человека лауреат Нобелевской премии Р. Кассэн назвал права человека «особой ветвью общественных наук, предметом которой является изучение человеческих отношений и человеческого достоинства при определении прав и способностей, необходимых для полного развития личности каждого человека» [см.: The International, 1982, XVI].

Международные декларации, пакты и конвенции о правах человека классифицируют их по многим параметрам. Это:

- права человека и права гражданина;
- права абсолютные и неотъемлемые, и права относительные и прогрессивные;
- права естественные, универсальные, и права позитивные и приобретаемые.

Все они, в свою очередь, делятся на:

- а) права человека, имеющие целью защиту жизни, свободы, а также физической и моральной целостности личности (право на жизнь, свободу от рабства, крепостного и принудительного труда, свобода от пыток или жестокого нечеловеческого или деградирующего обращения или наказания, свобода от произвольного ареста или задержания, право на справедливый суд, право на частную жизнь, право на свободу мысли, совести и религии);

б) гражданские и политические права (право на свободу мнения и выражения, право на мирные собрания и ассоциации, право выбора и быть избираемым и т. д.);

в) экономические, социальные и культурные права во всем их многообразии.

Другой критерий классификации прав и свобод человека — это способ пользования ими. В этой связи права и свободы человека делят на индивидуальные, групповые и коллективные. Подобное деление является несколько относительным, ибо не всегда можно с точностью определять, какие права к какой группе относятся.

Все права человека взаимосвязаны и дополняют друг друга. Все они «проистекают из достоинства и ценности, присущих человеческой личности, и ...человеческая личность является центральным субъектом прав человека и основных свобод и, соответственно, должна быть основным пользователем этих прав и свобод, и активно участвовать в их реализации», — говорится в преамбуле Декларации Всемирной конференции по правам человека в Вене (июнь 1993 г.).

Речь идет, таким образом, о единой и стройной системе прав и свобод, обусловленной многогранностью самой жизни. Она дифференцирована на множество сфер, областей и аспектов, в которых все люди в той или иной степени принимают участие. Каждая из них порождает особую группу прав и свобод человека.

Г. Гроций отождествлял право со справедливостью: право означает то, что справедливо. По его мнению, это моральное качество, приданное человеку и справедливо наделяющее его некоторой особой привилегией совершать какое-то специфическое действие. Его права являются врожденными, хотя они иногда относятся так же и к вещам, как пользование землей, природными ресурсами, и называются *реальными правами*, в противоположность *персональным правам*. Совершенное моральное качество человека именуется *способностью*, а несовершенное — *склонностью*. Применительно к природным явлениям первое предполагает действие, а второе — *власть* [Grotius. Hugo, III—IV].

Исследователи и защитники современной демократии неразрывно связывают права человека с общественными отношениями, человеческим достоинством и формированием способностей, необходимых для полного развития личности каждого человека [см: The International, 1982, XVI]. Так, один из крупных исследователей прав человека К. Васак видел прямую связь между состоянием государственного управления и правами человека. Наука прав человека, считал он, «рассматривает отдельного человека, живущего в государстве, который, подвергнувшись оскорблению, или, став жертвой ситуации, пользуется защитой закона, должным заступничеством национального суда или суда международной организации... и теми правами, особенно правами равенства, которые гармонизируются с требованиями общественного порядка» [The International, 1982, XVI].

Естественно поэтому, что без признания и уважения достоинства человека на всех этапах его жизни и постоянного равенства го-

сударственных институтов на этот фактор не может быть и речи о каких-то реальных правах и свободах.

Права и свободы — это не только некие юридические нормы, устанавливаемые государствами или международным сообществом, за нарушение которых неизбежно следует такая-то кара (если не на государственном уровне, то на международном). Они должны пониматься так же и как первичные условия успешного функционирования любого социума, нормальной жизнедеятельности свободного человека, реализации им всех своих *человеческих* потенций.

Внимательный анализ всей мировой практики в области прав и свобод человека показывает, что в большинстве стран права и свободы человека провозглашаются и пропагандируются лишь в декларативных целях. Как правило, пишут и говорят о правах и свободах вообще, а человек при этом как бы отсутствует. Это не просто небрежность или недостаточное понимание проблемы, а определенная тактика политической власти. Ведь если акцент делается на *права*, то проблема становится чисто юридической, с акцентом на законы, кодексы, судебные институты и карательные учреждения. Таким подходом как бы обосновывается необходимость дальнейшего усиления политического общества и зависимости от него живущего и функционирующего в нем, то есть гражданского общества. Когда же акцент делается на слове «человек», проблема приобретает, во-первых, социальный и гуманистический, и, во-вторых, универсальный характер.

Одним из первых на принципиальные различия между обществом и государством указал англо-американский мыслитель Т. Пейн. «Некоторые авторы так путают общество с государством, — писал он, — не делают малейших или никаких различий между ними; в то время как они не только различны, но и имеют разное происхождение. Общество порождено нашими потребностями, государство — нашими пороками и злом; первое способствует продвижению нашего счастья в положительном направлении, объединяя наши привязанности и интересы, последнее — отрицательно, ограничивая наши недостатки. Первое поощряет общение, второе создает различия. Первое — патрон, последнее — каратель (punisher)» [Paine, Thomas. 1776, 19].

Гражданское общество — это синоним социума в эпоху буржуазной демократии, это сообщество граждан. Социум существует всегда, начиная с появления на земле людей. Он функционировал первоначально как родовое, а затем рабовладельческое или феодальное общество. Родовое общество еще не знало имущественного неравенства между людьми, а соответственно, и публичной власти со всеми ее институтами. Оно функционировало как одномерное образование, оценивавшее деяния всех своих членов в соответствии со сложившимися здесь естественным образом нормами и правилами. Оно — носитель социальной власти, необходимой для упорядочивания и цементирования общественной жизни. Политическое общество, государство, политическая власть — явления более позднего происхождения. Они возникают тогда, когда социальные, религиозные, этнические, нравственные нормы оказываются уже недоста-

точными для урегулирования усложнившихся отношений между людьми и их группами. Возникает необходимость в сильной и авторитетной публичной власти, в единых для всех его членов общества правовых (в дополнение к уже существующим, социальным), нормах жизни. Практическая реализация этой потребности происходит путем образования политического общества или государства и ведет к формированию, наряду с уже существовавшими и извечными для человека экономической, социальной и духовной сферами жизни и относительно самостоятельной политической сферы. Политическое общество, государство не заменяют собой гражданское общество, а только лишь наделяет его некоторыми новыми чертами и характеристиками, делают многомерным. Говоря образно, гражданское общество и государство — это то же самое, что человек и его одежда или человек и его жилье, которых он изобрел и постоянно совершенствует для своих собственных удобств. Первое более устойчиво, постоянно, подвергается преимущественно качественным изменениям, второе же — мобильно, более изменчиво. Государство — это своего рода шагреновая кожа, сужающаяся или расширяющаяся в зависимости от обстоятельств. Подобно одежде на человеке, количество и качество которой зависят от климатических и иных факторов, государства может быть «больше» или «меньше» в зависимости от социального климата внутри отдельных обществ и их качественных характеристик, а также от международного климата. Утверждать или полагать, что государство, его институты управляют гражданским обществом — это примерно то же самое, что и допускать, что наша одежда или зонтик в наших руках для защиты от дождя управляют нами. Эти, создаваемые человеком, атрибуты защищают его от невзгод, болезней, делают его жизнь уютной, здоровой, а поведение — оптимистичным. Примерно таковы же и функции политического общества, государства, политической власти, но применительно ко всему гражданскому обществу.

Существуют объективные критерии соответствия политической власти своему призванию и ожиданиям гражданского общества. Их много. Наиболее важными и определяющими из них являются:

- степень общественного согласия в обществе и безопасности его граждан;
- степень реализации прав и свобод каждым членом этого общества;
- авторитет государства как арбитра, как планировщика и регуляров социально-политических процессов;
- верность государства и его служащих своему долгу, их компетентность и тесная связь с народом, которому они служат;
- обусловленные всеми ими показатели человеческого и общественного развития (жизненный уровень, здоровье людей, интеллектуальный потенциал, продолжительность жизни, социальный климат).

Эффективное управление — это обеспечение максимальной гармонии общественных отношений и безопасности каждого их участника путем правового регулирования возникающих между ними отношений как собственников средств производства и неимущих, ра-

ботодателей и наемных работников, хозяев и подневольных, производителей и потребителей, представителей разных социальных, этнических, религиозных, культурных и иных групп и слоев. Это — правовое регулирование отношений и проблем владения, пользования, купли, продажи, обмена, распоряжения, получения и передачи знаний, их применения на практике. *Безопасность члена гражданского общества, человека и гражданина — это прежде всего безопасность его жизни, возможность трудиться¹, реализовать его знания и способности, получать за свой труд нужное количество необходимых средств существования, учиться, иметь возможность отдыхать, восстанавливать затраченную энергию, лечиться, пройти качественную социализацию, оставаясь на всех этапах жизни свободным и равноправным членом своего общества.* Отсюда одна из важнейших функций власти — гарантировать каждому члену общества возможность трудиться в соответствии с его способностями и дарованиями, а также получать справедливое вознаграждение за свой труд (оплата труда, заработную плату, жалованье) в соответствии с его количеством и качеством.

Власть обязана в долгосрочных интересах всего общества и стабильности государства управлять этими процессами, правовым путем регулировать отношения купли-продажи, гарантируя оплату труда в разумных размерах. Такая необходимость признана ныне всем мировым сообществом, что нашло свое выражение в международных соглашениях о правах человека, провозгласивших право работника на достойное вознаграждение за свой труд. ВДПЧ говорит о праве на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, «обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения». Эта формулировка повторена в международных пактах о правах человека, в Европейской социальной хартии и в конвенциях МОТ.

Государственная власть призвана законодательно устанавливать пределы дозволенного в обществе и, в данном случае, не позволять оплачивать труд ниже международно признанного уровня. Во многих странах это делается и практически — в одних фактически, в других — формально. Как правило, устанавливается минимальная

¹ Человек издревле понимал, что труд для него является нечто большим, чем просто способом добывания средств существования. «Люби труд: он нужен тебе если не для добывания продовольствия, то для твоего физического развития, — писал известный просветитель и гуманист В. Пенн. — Это полезно для твоего организма и для твоего ума. Он предотвращает пороки безделья, которые очень часто проистекают из ничего неделания и порождают самое злое». Сад, лаборатория, работный дом, усовершенствование и воспитание являются приятным и выгодным разнообразием жизни в противовес праздности; здесь отсутствуют плохие сопутствующие, противные характеру природы и искусства. Такое разнообразие просвещает и сохраняет хорошую конституцию тела и ума. (Penn, William. Some Fruits of Solitude. Creation of machine-readable version: Judy Boss. University of Virginia Library Electronic Text Center. 1999. P. 57—58). Ф. Энгельс выразил значимость труда в жизни человека формулой «труд создал человека».

почасовая оплата труда. В 2000 г. в США она составляла 5 долл. 70 центов, в Новой Зеландии — 7 долл. 20 центов за час труда взрослых и 4 долл. 50 центов за час труда детей до 14 лет. Можно ли считать политическое управление рациональным, если минимальный размер оплаты труда устанавливается в размере 5—7 долл. в месяц, ставя граждан в условия ниже физиологического минимума? Даже прожиточный минимум — это сигнал тревоги, опасная черта, ниже которой начинается разрушение организма с необратимыми последствиями для здоровья человека.

Плоды земли и ее недра, даже согласно Библии, призваны служить живущим людям, и это естественно, что признается ныне и нормами международного права и правам народов. Суверенитет над природными ресурсами, гласит резолюция ООН «О постоянном суверенитете над природными ресурсами» (Резолюция ГА ООН 1803 (XVII) от 14 декабря 1962 г.), должен осуществляться в *интересах национального развития и благосостояния населения стран, на территории которых эти богатства и ресурсы располагаются*. Открытие, развитие и размещение этих ресурсов, а также вложения иностранного капитала в этих целях должны происходить в соответствии *со свободно установленными самими народами правилами и условиями*. Полученная прибыль должна быть распределена в размерах, согласованных государством-реципиентом и инвестором. *Это ни в коем случае не должно вести к ослаблению суверенитета государства над его естественными богатствами и ресурсами*. Национализация, конфискация или реквизиция могут быть основаны на соображениях общественной целесообразности, безопасности или национального интереса, которые очевидным образом стоят выше индивидуальных или частных интересов, независимо от того, являются они внутренними или иностранными.

8.2. Национальные средства защиты прав и свобод человека

Человеческие общества, вырабатывая определенные нормы и правила жизни, формируя соответствующие институты власти и управления, наделяя их теми или иными правами и полномочиями, строго следят за тем, чтобы соблюдался баланс интересов общего и отдельного, целого и его частей, государства и его граждан, гражданского и политического обществ. Гражданское общество стремится к тому, чтобы власть государства сводилась к необходимому минимуму («ночной сторож», «комитет по управлению делами граждан», «блюститель порядка и законности в обществе», «выразитель воли и защитник интересов граждан»). Не делегированные государству права сохраняются за индивидами, и защита их становится задачей всего общества.

Наиболее близкими к индивиду, массовыми и доступными ему являются национальные средства защиты прав человека — институты как гражданского, так и политического обществ. Права и свободы человека — это тот аспект человеческой жизни, главным источником угрозы для которой является часто само государство. Всем институтам власти, и, прежде всего, государству, олицетворяющему

собой политическую власть, свойственно стремление к абсолютизации собственной власти, что возможно только путем ограничения прав и свобод живущих в нем людей. Обуздать «Левиафана» может только гражданское общество. И самыми эффективными в деле защиты человека от него оказываются средства, механизмы и институты гражданского общества. Это — образовательные институты, ассоциации, объединения и организации групп и слоев населения (женщин, инвалидов, ветеранов, наемных работников, военнослужащих, ученых, врачей и т.д.), общественные комиссии и центры по защите прав человека.

Главным национальным средством защиты прав и свобод человека является Основной закон (Конституция) государства, которая определяет форму политического управления и соотношение прав и обязанностей граждан и учреждаемого ими государства. Она распределяет власть и властные полномочия между субъектами и институтами политического общества, устанавливает процедуры их формирования и способы их взаимодействия с тем, чтобы ни один из них не выходил за рамки своих, определенных законом, полномочий. Четко фиксируется цель деятельности каждого института и обязательства каждого субъекта сложной системы политических отношений. Если Конституция является действительным выражением всенародной воли, в которой закреплена наилучшая для общества форма политической организации и максимально полно учтен баланс интересов всех образующих политическое общество элементов, она соблюдается всеми элементами политической системы, а нарушение ее воспринимается как тяжкое преступление. Иначе складывается ситуация, когда так называемая Конституция составлена неизвестно кем и навязывается обществу. В таком случае она не будет соблюдаться никем.

Конечно же, одного лишь провозглашения прав и свобод человека в Конституции и в других правовых актах недостаточно. Формально многие абсолютистские страны в плане «словесного обеспечения» защиты прав и свобод человека намного опережают буржуазно-демократические страны мира. Так, английский билль о правах состоит из 13 пунктов, американский билль о правах — из 10 поправок, а российский билль, содержащийся в Конституции РФ 1993 г. — из 48 пунктов. В Конституции Турции 1982 г. их насчитывается более 70. К тому же США ратифицировали менее 10 из более 100 универсальных и континентальных соглашений о правах человека, а Россия — более 30. Но в Англии, США и в других странах есть эффективные средства защиты провозглашенных, пусть даже меньше количеством прав, а в России и в Турции их пока что нет или почти нет. А как говорили еще древнеримские правоведы, *ubi remedium ibi jus* (только там, где есть средство защиты, есть право). И, напротив: *ubi jus ibi remedium* (право есть только там, где есть средства защиты).

Следовательно, нужно усиленно работать над созданием эффективных средств защиты прав и свобод человека. Самым действенным и надежным средством, как уже говорилось, является само гражданское общество, члены которого хорошо знают о всех своих

правах и свободах, дорожат своим человеческим достоинством, способны и готовы защищать их. Отсюда первый вывод, к которому уже давно пришло международное сообщество: *учить людей науке прав и свобод человека*. Высказанные еще Платоном мысли о том, что «кто знает, тот и властвует», сведущий человек мудр или мудр тот, кто сведущ, в данном случае подтверждаются полностью. Знающий человек не позволит попираť свои права, будет знать, что и как защищать. Говоря образно, чем светильник горит ярче, тем меньше тьмы вокруг него. Так и человек, просвещенный знанием о том, какую неповторимую ценность он собой представляет, что обеспечивает его достоинство и гордость, какими правами и свободами он обладает. Такой человек никому не позволит ущемлять свои естественные права, манипулировать собой.

Один из основополагающих постулатов почти всех международных соглашений о правах человека состоит в том, что *признание каждому человеком достоинства, равных и неотделимых прав всех остальных членов человеческого сообщества является общей основой свободы, справедливости и мира на земле, что все права человека универсальны, неразделимы и взаимозависимы друг от друга*. Поэтому самым действенным способом защиты прав человека и человеческого достоинства являются соответствующее «программирование» человека, усвоение каждым индивидом вместе с молоком матери правил социального поведения. Необходимо превратить сознание каждого члена сообщества в носителя высоких гуманистических ценностей и самоуважения, обязательно включающего в себя также уважение личности другого человека, прав и свобод других людей. Этому человек учится всю свою жизнь, осмысливая опыт предшествующих поколений людей и усваивая нормы поведения своего собственного социума, но начинается этот процесс, как правило, в семье и в школе. Весь образовательный процесс должен быть ориентирован на это. И люди все более осознают это.

В ноябре 1974 г. 18-я сессия Генеральной конференции ЮНЕСКО приняла рекомендацию включить права человека и фундаментальные свободы в число предметов школьного и вузовского образования. Согласно рекомендациям ЮНЕСКО, образование должно подчеркивать истинные интересы народов. Оно должно быть направлено на уничтожение условий, которые увековечивают и ухудшают главные проблемы, воздействующие на выживание человечества и его благосостояние — неравенство, несправедливость, международные отношения, основанные на использовании силы, — и содействию международному сотрудничеству, необходимому для совместного решения общечеловеческих проблем. Обучающиеся должны изучать такие проблемы как: равенство прав народов и право народов на самоопределение; поддержание мира; характер и влияние экономических, культурных и политических отношений между странами; содействие соблюдению прав человека; сохранение культурного наследия человечества; включение прав человека в обучение государственных служащих, полицейских сил и военных и др. [Recommendation, 1974, 15, 18].

Институты гражданского общества предупреждают нарушение прав человека, создают определенные гарантии для их соблюдения и воздвигают барьеры на пути нарушителей. Важную роль в защите социальных и экономических прав наемных работников играют профессиональные союзы и их объединения на разных уровнях. Общественные комиссии, советы и центры по защите прав человека собирают и обобщают конкретные факты нарушения прав человека различными институтами государства, факты их бездействия, предают их гласности и делают достоянием общественности. Это — своего рода сторожевые башни и естественные рубежи защиты человека, и в то же время колокола, в которые передовые и прогрессивные люди звонят в каждом случае нарушения прав человека, и которые не прекратят звонить, пока ошибка не будет исправлена. Количество таких объединений населения постоянно растет, а круг их деятельности расширяется.

Во многих странах не осталось сколько-нибудь крупного населенного пункта, где не было бы своих комиссий, групп или центров по защите прав человека. Например, в условиях нарастания социальной напряженности в России в 1990-х годах здесь формировались и продемонстрировали свою высокую эффективность многие новые объединения граждан. Это: «комитеты солдатских матерей», движение «нет провозу отработанных радиоактивных материалов», объединения по защите людей без места проживания, детей, оставшихся без помощи со стороны родителей и государства, а также по поиску бесследно исчезнувших людей, инициативные группы граждан по защите рек, озер, лесов, заповедников и другие.

По примеру общественных учреждений создаются и государственные комиссии по различным аспектам прав и свобод человека. Это: комиссии по правам человека (Австралия, Канада, новая Зеландия); корпорации или комиссии по развитию коренных народов (Чили, Колумбия); советы, управления или посредники по вопросам национальных меньшинств и межрасовых отношений (Китай, Новая Зеландия, Румыния).

Исключительно важную роль в защите прав и свобод человека играют такие институты гражданского общества, как национальные комитеты «Амнести интернейшнл» (Международная амнистия), хельсинкские группы правозащитников, национальные общества международного права и др.

Международная амнистия, как сказано в ее статусе, — это организация, основанная на всемирном добровольном членстве, целью которой является продвижение прав человека, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека и в других международных документах. В начале XXI в. Международная амнистия объединяла в своих рядах более 1 млн. человек из 140 стран мира, организованных в секции и группы. Это — беспристрастная и независимая от любых правительств, политических убеждений и религиозных верований организация, финансируемая исключительно за счет пожертвований ее членов. Особое внимание эта правозащитная организация уделяет международным кампаниям за освобождение заложни-

ков совести¹, за проведение скорых и справедливых расследований дел политических заключенных, за отмену смертной казни, пыток и других жестоких форм обращения с заключенными, за прекращение практики политических убийств и исчезновения людей. Она выступает и против таких действий оппозиционных групп, как захват заложников, пытки и убийства заключенных, помогает беженцам, опасаящимся возвращаться в страны, где их фундаментальные человеческие права могут оказаться в опасности, сотрудничает с ООН, с международными и региональными межправительственными организациями по защите прав человека. Международная амнистия стремится убедить государства ратифицировать международные соглашения о правах человека, осуществлять их и обучать им своих граждан.

После Совещания глав государств и правительств в Хельсинки в июле 1975 г. и принятия им Заключительного акта, в котором договоривались соблюдать коллективно выработанные нормы взаимоотношений между странами и народами и гарантировать своим гражданам предусмотренный международными соглашениями прав и свобод, появились хельсинкские группы правозащитников. Эти группы следят за тем, как их государства выполняют взятые ими на себя обязательства, предают гласности каждый, ставший известным им, случай нарушения прав человека. Эта работа имеет огромное значение, так как государства, вынужденные считаться с мировым общественным мнением, как правило, пытаются устранить ставшие известными факты и, по возможности, не допустить их повторения.

Выработать политические средства защиты конституционных прав и свобод человека, накладывать на их нарушителей санкции, вынести решения об исправлении допущенных ошибок, выплачивать жертве правонарушения соответствующую компенсацию и создавать правовые заслоны на пути нарушения прав человека могут только институты государства. И то только при том условии, если оно само функционирует в полном соответствии с интересами гражданского общества и выработанными последним нормами. Ими являются легитимность и устойчивость права, демократичность общественного строя, действенность и всеобщность закона (закон един для всех членов общества), четкое фиксирование как прав и свобод членов политического общества, так и механизма их реализации, неотвратимость наказания за отклонение от установленных норм права, независимо от должности и социально-политического статуса нарушителя. Социальный мир и порядок в обществе, единство гражданского и политического обществ как своеобразных партнеров, демократическая природа государства, его соответствие своему прямому назначению — цели обеспечения безопасности жизни, свободы и равенства граждан, содействия их

¹ Ими считаются люди, задержанные из-за религиозных убеждений, этнического происхождения, пола, цвета кожи, языка, национального или социального происхождения, экономического или семейного положения и кто не использовал или не оправдывал насилие.

стремлению к счастью — важнейшие условия и гарантии прав и свобод человека.

Первым и важнейшим условием гарантии прав и свобод человека является строгое соблюдение Конституции страны всеми субъектами социально-политических процессов, прежде всего самим государством. Объективно в этом заинтересованы все участники этих процессов, а государственность, кроме много другого, означает еще и единое правовое поле. Непосредственное управление процессом реализации прав человека, обеспечением правопорядка и законности в стране осуществляет множество политических институтов: прокуратура, суд, правоохранительные органы, омбудсмены и уполномоченные по правам человека и др. (см.: Участие власти в защите прав человека: Комиссии и уполномоченные, 2001).

Прокуратура является институтом по контролю над соблюдением в государстве его правовых норм, в том числе и в плане недопущения нарушения законности и ущемления прав и свобод граждан. Но во многих обществах прокуратура продолжает рассматриваться с позиций времен абсолютизма как «государево око», защитник (стражник) интересов государства. Можно, конечно, сказать, что государство — это граждане и, защищая его, прокуратура защищает и их. Это верно лишь в том случае, если действительно существует полная гармония интересов государства и его граждан. Но часто государство ассоциируется только с его институтами власти и должностными лицами, от которых исходит главная угроза правам человека. В этом случае стражник интересов государства никак не может превратиться в защитника прав гражданина, ибо никому не дано служить одновременно и добру и злу. Этим и объясняется, почему миллионы людей в России не получали и не получают своевременно заработной платы, в том числе и от государства, жили и живут впроголодь, им нечем платить за коммунальные и прочие услуги, а прокуратура молчит. Люди исправно платили за топливо и освещение в квартирах, но из-за конфликтов с местными властями монополисты света и топлива отключали целые кварталы и населенные пункты, невзирая на время года. Мерзли, заболели и умирали тысячи и десятки тысяч людей, а прокуратура бездействовала, и тем самым сама присоединялась к нарушителям прав человека. Чтобы этого не было, прокуратура должна стать институтом, независимым от исполнительной, но подконтрольным законодательной власти, объективно заинтересованной в том, чтобы принимаемые ею законы исполнялись. Контрольным органом в этом плане и должна стать прокуратура.

Считается, что функции по защите прав человека выполняет суд. Так полагали и теоретики политико-правовых наук, обосновывая необходимость разделения властей и существования независимой судебной власти, где стороны конфликта могли бы на равноправной основе защищать свои права. Полагают, что вопрос о том, кто вправе решить спор между королевской властью (прерогативой) и представительным органом народа (статусом), остро встал в начале XVII в. в Англии. Глава юстиции королевства Кок ответил на этот вопрос, заявив, что его должен решить не король и не парла-

мент, а суд. Король обрадовался подобному суждению, ибо был уверен, что судьи должны будут решать такие споры всегда в пользу короля. В этом его убедил лорд Ф. Бэкон — «амбициозный», как его именует Черчилль, правовед, полагавший, что судьи должны стать «львами перед тронном». Будучи назначаемы королем, считал Бэкон, они должны будут вести себя так же, как и все остальные его слуги [Churchill W.S., 1964, 155].

Как видно, сомнения относительно направленности симпатий и антипатий судей, их объективности и непредвзятости существовали даже тогда, когда спор шел о взаимоотношениях между двумя ветвями государственной власти. Они становятся еще более острыми и трудно разрешимыми, когда речь идет о конфликтах между государством и отдельным человеком или группой людей. Тем более при решении спора между государством, являющимся главным нарушителем прав и свобод человека, и отдельным гражданином, индивидом — жертвой произвола со стороны всесильного Левиафана. Постулат «суд независим и подчиняется только закону» весьма далек от реальной действительности, пока что это всего лишь идеал. Суд — институт государственной власти, политический институт. Его работники, — служащие государства, являющегося не только работодателем, но и, говоря образно, программистом их действий. Суд является институтом государственной власти, руководствуется в своей деятельности законами государства, и он объективно будет защищать государство, выражать его волю. Это априори вложено в закон, которым суд обязан руководствоваться.

Нередко суды действительно помогают восстанавливать законность, в том числе и попранные права и свободы индивидов. Часто в качестве цены уже нарушенного права человека, суд устанавливает компенсацию, в том числе и за моральный ущерб. Больше справедливости и беспристрастности в решениях судов можно наблюдать в случаях, когда сторонами тяжбы являются индивиды или равно весовые институты гражданского общества — предприятия, учреждения, объединения граждан. Справедливости и беспристрастности становится значительно меньше, или совсем не остается, когда сторонами конфликта выступают гражданин и государство, институт гражданского общества и то же самое политическое общество. Здесь действует «принцип Ф. Бэкона»: судьи, как слуги правителя, становятся «львами перед тронном», то есть «защищают» его. Многоопытный Т. Джефферсон никогда не верил ни в демократичность, ни в гуманизм, ни в независимость суда. «Суды любят людей всегда, как волки любят овец», — писал он Д. Джею в 1789 г. Джефферсон считал власть суда опасной для общества и его членов, так как «судьи находясь в должности пожизненно и не ответственны, как другие органы, перед избирателями» [Th. Jefferson to William C. Jarvis, 1820, 277].

Во всех случаях, когда возникает конфликт между государством и гражданами, арбитром должен стать не чисто политический, а как минимум, социально-политический институт в лице *избираемого гражданами*, а не *назначаемого властями*, суда. Соответственно, и арбитром при решении вопроса о правах человека может стать либо

общественный суд, состоящий из знатоков международного кодекса прав человека и руководствующийся исключительно его нормами, либо же международный суд такой же компетенции. Во всяком случае, этот орган должен находиться в равном отдалении от всех ветвей государственной власти и быть выборным. Близкий к этому вариант был найден в начале XIX в. в лице так называемого омбудсмана (от шведского слова *umbud* + *man* — сила, авторитет, лицо, являющееся переводчиком или представителем других людей). В современном языке утвердилось английское произношение этого слова (омбудсмен). Это — лицо, уполномоченное представительным органом охранять права и свободы человека и осуществлять контроль над должностными лицами государства для соблюдения ими государственных и международных актов без права изменения принятых последними решений. Омбудсмен назначается парламентом на четыре года, но сам парламент не имеет права вмешиваться в его деятельность.

Учреждая такой же пост спустя 110 лет, Финляндия значительно расширила полномочия омбудсмана. Здесь *под надзором омбудсмана находятся все должностные лица государства, за исключением президента страны и министра юстиции*. С согласия парламента он может контролировать деятельность всех министров правительства, деятельность судебной системы, и в случае нарушения судьями законов, он обладает правом привлечь их к ответственности [см.: Aalto J.S., 1984]. Сейчас омбудсмен как конституционный институт существует во многих странах мира. Согласно ст. 86 Конституции Аргентины, «омбудсмен — независимый орган, созданный в рамках Национального Конгресса и работающий целиком автономно и без получения указаний от любой власти. Миссия омбудсмана — защита и охрана прав человека и других прав, гарантируемых и защищаемых Конституцией и законами страны. Он может выступать стороной в судебном процессе, обладает иммунитетом и привилегиями законодателей, избирается и освобождается Конгрессом двумя третями голосов присутствующих членов каждой палаты». Функции современного омбудсмана, как с учетом своего личного опыта работы в качестве омбудсмана Испании определял А. Хиль-Роблес, состоят в защите и охране человека «от государства, от действий органов государственной администрации».

В России аналог этого института появился только в 1990-х годах в лице уполномоченного выборного органа (Государственной думы, Законодательного собрания и т. д.) по правам человека (см. главу 9 учебника).

8.3. Взаимодействие национальных и международных систем защиты прав человека

Права и свободы человека — объект не только государственного, но и межгосударственного управления, поскольку они нуждаются в международной защите, и могут быть защищены эффективно лишь усилиями всего международного сообщества. Именно этим обусловлено наличие, наряду с национальными биллями о правах человека

и институтами их защиты, также и Международного кодекса прав человека, континентальных инструментов и институтов защиты этих прав, а также сотен специальных деклараций, пактов, хартий, конвенций о правах человека.

Государства являются субъектами мировой политики и соуправляющими глобальными процессами. Учреждая те или иные международные институты и подписывая соглашения по решению тех или иных проблем, государства берут на себя определенные обязательства перед континентальным или всемирным сообществами. Соответственно, и выполнение этих обязательств участниками соглашений становится объектом многоуровневого контроля.

Каждое международное обязательство государства в области прав и свобод человека должно быть подкреплено соответствующим национальным правовым актом¹. В них следует определять конкретные пути и механизм защиты прав и свобод человека в данной стране, установить институты, непосредственно ответственные за выполнение государственных обязательств, а также меры санкций или наказаний к нарушителям данных обязательств. Государства имеют право сделать оговорки к тем или иным принимаемым им на себя обязательствам, отодвигать их выполнение на определенный срок, приступать к их выполнению постепенно, прогрессивно, по мере создания или возникновения соответствующих условий.

В случаях непринятия государственных законодательных актов о способах реализации предусмотренных в международных инструментах прав человека, сами эти международные инструменты могут быть приравнены к внутренним законам подписавшего их государства. Так, ряд стран-членов Совета Европы придали Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКЗПЧОС) статус своего государственного закона и включили ее в национальные конституции. После вступления России в Совет Европы и ратификации и ею ЕКЗПЧОС последняя стала для нее документом, имеющим приоритет перед ее собственными законами в этой области.

Существуют нормы международного права, которые государства обязаны соблюдать независимо от того, подписывали они соответствующие документы или нет. Это так называемые нормы обычая, признанные всем международным сообществом. К числу таковых относятся все положения Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ).

Международная система защиты прав и свобод человека основана на единстве и взаимосвязи национальных и интернациональных средств защиты этих прав. Это логично и рационально. Человек является гражданином определенного государства и в случае нарушения его прав и свобод он первоначально обращается к националь-

¹ «...Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте», — гласит параграф 2 ст. 2 МПГПП.

ным средствам, прибегая к их помощи последовательно по восходящей линии. После безуспешного исчерпания всех национальных средств, он вправе прибегнуть, соблюдая установленную процедуру, к помощи многоуровневых международных институтов. При этом человек имеет право выбирать одно из них по своему усмотрению. Более надежным и эффективным, безусловно, является обращение к континентальным средствам защиты, где очередь жалоб меньше, чем на глобальном уровне, куда стекаются иски со всех концов планеты. В таком случае глобальные средства могут быть использованы в последнюю очередь.

Для реализации прав и свобод человека важны мир и спокойствие на земле. Они благоприятствуют сотрудничеству народов и государств, обмену достижениями, способствующими развитию экономики, науки и культуры, росту жизненного уровня населения. Чем больше сообщающихся сосудов между государствами, народами и континентами, тем быстрее достижения одних стран и народов, в том числе и в области реализации прав и свобод человека, становятся достоянием всех остальных. Вот почему обеспечению мира и безопасности на земле, содействию развитию стран всегда придавалось и придается такое значение. Отставание целых стран и даже групп стран, по причине которого невозможно реализовать многие права человека, имеет не только объективные, но и вполне зависимые от стран и народов причины (недемократичность существующих политических режимов, безответственность властей, хищения государственных средств, коррупция должностных лиц государств и т.д.). Объективные причины устраняются, воздействуя на условия, их порождающие. Субъективные причины могут быть устранены относительно быстро и легко. Здесь важны воля и решимость народов как отдельных стран, так и всего международного сообщества.

На базе гражданских обществ в отдельных странах складывается глобальное гражданское общество (универсум), которое способно воздействовать тем или иным образом на политические режимы тех стран, где такое общество пока еще слабо и не способно выступать в качестве равноправного партнера политического общества. Глобальное гражданское общество формирует элементы и глобального политического общества в лице многочисленных, функционирующих на разных (глобальном, континентальном и региональном) уровнях, политических институтов.

Международные институты призваны создавать в мире в целом и на отдельных континентах климат сотрудничества и взаимопомощи при решении стоящих перед человечеством задач. Это — всемерное содействие совершенствованию (модернизации) институтов гражданского и политического обществ, осуждение и бойкот диктаторских режимов, международное сотрудничество в борьбе с нарушителями прав и свобод человека и многое другое.

Это относится и к выполнению международных обязательств государств по сотрудничеству в борьбе с международной преступностью, угрожающей правам и свободам человека, в том числе и в борьбе с коррупцией, представляющей собою главную угрозу прав-

лению закона, демократии, социальной справедливости и правам человека. Коррупция препятствует экономическому развитию стран и извращает принципы распределения и функционирования экономики [Civil, 1999, Preamble]. Государства обязаны не только предусмотреть в своем внутреннем законодательстве решительные и действенные меры по борьбе с коррупцией. Они должны также эффективно сотрудничать между собой во всех вопросах, касающихся коррупции, сообщая друг другу имеющуюся у них информацию, признавая судебные решения иностранных государств, участвуя в возмещении судебных издержек в соответствии с условиями международных соглашений и т.д.

Международная система защиты прав и свобод человека весьма широка и сложна: международные суды, трибуналы, институты контроля, учреждаемые для контроля над реализацией каждого международного соглашения о правах и свободах человека. Международные правозащитные институты выполняют разные функции: информационную, исследовательскую, примирительную, по вынесению решений и по наложению санкций. Есть институты для выполнения конкретных функций, а есть и такие, которые осуществляют все перечисленные функции одновременно. В силу специфики субъектов международного права число институтов, наделенных правом выносить решения, весьма ограничено, хотя заметна тенденция к их постепенному увеличению. К их числу можно отнести Европейский, Межамериканский и Африканский суды по правам человека.

Нормы взаимоотношений между государствами в области прав человека сформулированы и конкретизированы в «Декларации о защите прав человека и принципы невмешательства во внутренние дела государств», принятой Институтом международного права 13 сентября 1989 г. Этот документ исходит из бесспорного постулата о том, что права человека являются прямым выражением достоинства человеческой личности. Их защита отвечает интересам всех государств, а потому требует дальнейшего расширения их солидарных действий для обеспечения этих прав во всем мире. В случаях нарушения прав человека в том или ином государстве, члены ООН имеют право предпринимать индивидуально или коллективно дипломатические, экономические и другие меры, исключая применение вооруженной силы, в отношении государства-нарушителя своих обязательств. Такие меры не могут рассматриваться как незаконное вмешательство во внутренние дела других государств (ст. 2). Меры по обеспечению коллективной защиты прав человека обоснованы, когда они предпринимаются в ответ на серьезные нарушения этих прав, а именно широкомасштабные или систематические нарушения или когда нарушаются права и свободы, которые не должны быть попораны ни при каких обстоятельствах. Представление по дипломатическим каналам или устное выражение государствами озабоченности в связи с нарушениями прав человека или неодобрение подобных действий являются необходимыми и законными при всех обстоятельствах.

Все меры, предпринимаемые индивидуально или коллективно для защиты прав человека должны соответствовать условиям:

1) за исключением случаев исключительной срочности, от государства, нарушающего права человека, должно быть формально потребовано прекращение совершаемых им действия;

2) предпринимаемые меры должны быть пропорциональны серьезности нарушения;

3) они должны быть ограничены государством-нарушителем;

4) при этом должны приниматься во внимание интересы индивидуумов и третьих стран, а также влияние принимаемых мер на стандарт жизни населения соответствующей страны.

Предложение государством, группой государств или международными гуманитарными институтами продовольственного или медицинского снабжения государству или территории, где живет страдающее население, не должно рассматриваться как незаконное вмешательство во внутренние дела того государства. Однако это снабжение не должно принимать характера угрозы вооруженной интервенции (ст. 5). Признается крайне желательным усиление интернациональных методов и процедур, в частности методов и процедур международных организаций, имеющих целью предупредить, наказать и исключать нарушения прав человека (ст. 7).

Даже самый совершенный механизм защиты прав и свобод человека не даст ничего, если сами субъекты этих прав и свобод (люди) не будут должным образом реагировать на каждый случай нарушения их прав. Индивидуумы, граждане и государства, ущемленные в своих правах, первыми приводят в движение существующий правозащитный механизм, ибо последний не везде имеет право по своей собственной инициативе начинать рассмотрение дела, возбуждать иски, выносить решения. Этот механизм приводится в действие *заявлениями и исками* тысяч и тысяч граждан и государств, ставших жертвами нарушения как их собственных прав, так и не желающих мириться с фактами попрания прав и свобод других людей.

Международные институты, как это и предусмотрено соглашениями о правах человека, рассматривают два типа заявлений и исков — индивидуальные и межгосударственные. Первые исходят от непосредственных жертв нарушения прав человека и имеют целью устранение данного нарушения. Отдельные лица вправе обращаться в международные институты по защите прав и свобод человека только после того, как ими будут исчерпаны все внутренние (национальные) средства защиты. По мнению интерпретаторов международных договоров по правам человека, это необходимо для того, чтобы предоставить правительствам возможность исправить допущенные ими нарушения собственными средствами в рамках своей национальной правовой защиты. Но может быть правомерным и другое объяснение. Люди, как правило, больше доверяют международным институтам, независимым от правительств отдельных стран, а, соответственно, обеспечивающим большую объективность при рассмотрении жалоб, чем своим национальным судам. Поэтому естественно их желание обойти бюрократические перепо-

нки и волокиту в национальных судах и сразу же обратиться за поддержкой в международные инстанции.

Следующее непереносимое условие, которое должно быть соблюдено заявителем: иск нельзя передавать в другие органы защиты. Такая проблема возникает во всех случаях, когда нарушено право, предусмотренное одновременно и международным и региональным соглашениями о защите прав человека и основных свобод. Существует международная договоренность о том, что в случае возникновения таких проблем, первое слово должно принадлежать региональному институту.

Наконец, все международные институты устанавливают сроки времени, когда можно обращаться к ним с заявлением. Как правило, этот срок ограничен 6 месяцами после последнего рассмотрения дела в национальных институтах. В 1980—1990-х годах некоторые институты (ЮНЕСКО, МОТ) продлили эти сроки, справедливо полагая, что жертва могла быть лишена возможности реализовать свою волю в этот период, скажем, будучи посаженной в тюрьму, запертой в психиатрической больнице и т.д. Но при всех условиях, считают они, этот срок должен оставаться разумным. Общее требование состоит в том, что заявление не должно быть анонимным, истец обязан идентифицировать себя. ЮНЕСКО допускает упрощение и этого требования: заявление не обязательно должно быть подписано самой жертвой. Когда жертва лишена такой возможности по независящим от нее обстоятельствам, в качестве защитника ее прав и интересов могут выступать группа людей или общественная организация.

Одним из первых международных институтов по продвижению и защите прав человека является Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС), избираемый ее Генеральной Ассамблеей в количестве 54 членов. Он уполномочен выносить рекомендации от имени ООН в целях поощрения «уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех». ЭКОСОС наделен правом получать от государств-членов ООН и ее специализированных учреждений доклады о мерах, предпринимаемых ими во исполнение данных рекомендаций, и сообщать Генеральной Ассамблее свои замечания к докладам государств.

В целях реализации возложенных на него обязанностей ЭКОСОС своей резолюцией от 16 февраля 1946 г. создал *Комиссию по правам человека*, которая начала свою деятельность в 1947 г. с работы над проектом Всеобщей декларации прав человека. Затем при участии Комиссии были разработаны проекты двух международных пактов о правах человека. В соответствии с резолюциями ЭКОСОС № 728 F (1959 г.), № 1235 (1967 г.) и № 1503 (1970 г.) Комиссия по правам человека стала рассматривать жалобы на нарушения прав человека, поступающие в ООН со всех концов мира.

При Комиссии по правам человека созданы рабочая группа специальных репортеров, призванных изучать на местах различные аспекты нарушения прав и свобод человека, и ряд подкомиссий по отдельным аспектам прав человека (комиссии по правам женщин, по предупреждению дискриминации, по делам национальных мень-

шинств и т.д.). Принятие международных пактов о правах человека потребовало дальнейшего совершенствования контрольного механизма ООН путем создания новых институтов (для контроля над реализацией положений каждого международного инструмента предусматривается специальный институт) и конкретизации полномочий существующих институтов.

Высшим наблюдательным органом по международному Пакту о гражданских и политических правах является Комитет по правам человека, состоящий из граждан участвующих в Пакте государств, обладающих высокими нравственными качествами, признанной компетентностью в области прав человека и достаточным юридическим опытом. Участвующие в этом Пакте государства обязаны представлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в настоящем Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав во всех случаях, когда того потребует Комитет.

Комитет по правам человека изучает все полученные им материалы и составляет свои обобщающие доклады, которые представляются всем участвующим в Пакте государствам. Он может также высказать им и замечания, какие сочтет целесообразными. Комитет вправе препроводить ЭКОСОС эти замечания вместе с экземплярами докладов, полученных им от участвующих в Пакте государств. Эти государства, в свою очередь, вправе представлять Комитету свои соображения по любым из высказанных им замечаний. Ежегодно Комитет по правам человека через Экономический и социальный совет представляет ГА ООН доклад о состоянии реализации гарантируемых Пактом прав в мире.

Международные институты контролируют деятельность государств и по выполнению ими их обязательств по обеспечению равноправия женщин, борьбе с пытками, расизмом, апартеидом, расовой дискриминацией. Естественно, что для надзора над выполнением положений этих конвенций созданы и соответствующие органы. Ими являлись и являются *Специальный комитет против пыток, Комитет по устранению дискриминации против женщин, Комитет по апартеиду, Постоянная рабочая группа экспертов, Комитет по устранению расовой дискриминации, специальные докладчики* о ситуации с правами человека и фундаментальными свободами коренных (индейских) народов. Координирует деятельность всех этих институтов Верховный Комиссар ООН по правам человека.

Таким образом, права и свободы человека являются объектом многоуровневого управления через разветвленную систему институтов. Есть институты гражданского и политического обществ. Хотя институты защиты прав и свобод человека политического общества располагают большими возможностями (кадрами, ресурсным обеспечением и т.д.), более эффективными пока что остаются институты гражданского общества. Это означает, что государство пока еще не выполняет в полном объеме своей основной миссии. Для успешного решения этой задачи следует подумать над тем, как объединить средства гражданского и политического обществ, а также координировать усилия государственных и межгосударственных пра-

возащитных институтов защиты прав человека с тем, чтобы объединить положительные стороны и тех, и других.

ЛИТЕРАТУРА

Бойцова В.В. Европейский Омбудсман // Московский журнал международного права. Спец. выпуск. 1998.

Всеобщая декларация прав человека. Принята ГА ООН 10 декабря 1948 г.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1951 г.).

Институт омбудсмана: утраченные иллюзии // Адвокат. 2000. № 2.

Международный Пакт о гражданских и политических правах (1966 г.).

Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.).

Резолюция ГА ООН 1803 (XVII) от 14 декабря 1962 г.

Участие власти в защите прав человека: Комиссии и уполномоченные / Отв. ред. А. Сунгуров. СПб.: Норма, 2001.

Aalto J.S. The Parliamentary Ombudsman in Finland. Position and Functions. Helsinki, 1984.

Churchill W.S. A History of the English Speaking Peoples. Vol. 2. The New World. New York, 1964.

Civil Law Convention on Corruption. Strasbourg. 1999. 4.XII.

Crotius Hugo. On the Law of War and Peace. Indianapolis, 1975. Electronic Texts Centre, University of Virginia (<http://etext.lib.virginia.edu>).

Integrating human rights with sustainable human development. A UNDP policy document United Nations Development Programme. 1998. January.

Locke John. Second Treatise of Government / Edited by C.B. McPherson. Hackett Publishing Company. Indianapolis; Cambridge, 1980.

Lodge G. The New American Ideology. Cambridge Univ. Press, 1986.

Paine Thomas. Common Sense. Electronic Text Center, University of Virginia (<http://etext.lib.virginia.edu/>).

Penn William. Some Fruits of Solitude. Creation of machine-readable version: Electronic Texts Centre, University of Virginia (<http://etext.lib.virginia.edu>).

Recommendation Concerning Education for International Understanding, Cooperation and Peace and Education Relating to Human Rights and Fundamental Freedoms. Paris, 1974.

The International Dimensions of Human Rights / *Karel Vasak.* General Editor. Paris, 1982. Vol. 1.

The Writings of Tomas Jefferson. Millenium Edition (ME) / Lipscom and Berghs, editors, 1905. Electronic Texts Centre, University of Virginia (<http://etext.lib.virginia.edu>).

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Амнести интернейшнл, безопасность, билль о правах, Всеобщая декларация прав человека, Государственная дума, Гражданское общество, Декларация, Европейская Комиссия по правам человека, Европейская социальная хартия, Европейский Суд по правам человека, жизнеспособное развитие, заявления и иски, Институты защиты прав человека: Глобальные, Государственные, Гражданского общества, Континентальные, Политические общества, Региональные; Комиссия по правам

человека ООН, Комитет по апартеиду, Комитет министров Совета Европы, Комитет по правам человека, Комитет по устранению дискриминации против женщин, Комитет по устранению расовой дискриминации; Конгресс, Конституция, Межамериканский Суд по правам человека, Международная система, Международное обязательство, Минимальная оплата труда, МОТ, омбудсман, ООН, Основной закон, Пакты о правах человека, парламент, политическое общество, Постоянная рабочая группа экспертов, Правозащитные институты, призвание власти, прокуратура, специальные докладчики, Специальный комитет против пыток, суд, Хельсинкские группы, ЭКОСОС, эффективное управление, ЮНЕСКО

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какое место занимают права и свободы человека в деятельности государства?
2. В каком соотношении находятся права и обязанности государства и его граждан?
3. Как вам представляются эффективные способы защиты прав человека?
4. Назовите основные правозащитные институты гражданского и политического обществ.
5. Как международные институты защищают права человека?
6. Какова процедура защиты прав человека международными институтами?

Глава 9

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (ОМБУДСМАНА)

Институт уполномоченного по правам человека (российская разновидность института омбудсмана) является достаточно новым для нашей страны институтом. Его появление связано с развитием демократических преобразований в Российской Федерации, и к началу 2003 г. в России действуют уже Федеральный Уполномоченный по правам человека и двадцать Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Важность института Уполномоченного по правам человека для России определяется его специфическим местом в государственно-правовой структуре общества, а также унаследованной от предыдущего режима гипертрофированной ролью государства и характерной для переходного периода слабой дисциплиной и коррумпированностью чиновников, а также отсутствием взаимного доверия в обществе. Как известно, омбудсман понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений (Бойцова, 1996; Stacey, 1978).

Опыт свидетельствует, что потребность в этом институте возникает тогда, когда существующие институты не удовлетворяют решению всех контрольных задач и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола. Именно такая ситуация имеет место в современной России. Известно, что институт омбудсмана действует сейчас более чем в ста странах мира. Поэтому при распространении этого опыта на Россию представляется важным рассмотреть уже имеющийся опыт в других странах.

В некоторых странах наряду с национальными омбудсманами существуют также региональные и даже местные Уполномоченные по правам человека. Так, например, в Австрии существуют региональные омбудсмены в Тироле и Вораальберге, в Дании существует отдельный омбудсман Гренландии, все главные города Дании имеют муниципальных омбудсманов. В других странах, например, в Италии, институт Гражданского защитника существует пока только на региональном уровне.

Прежде всего, отметим многообразие названий, под которыми существуют в разных странах омбудсмены и их службы. В скандинавских странах, родине этого института, используется название омбудсман юстиции, в англоязычных странах — парламентский уполномоченный (Парламентский уполномоченный по делам администрации — Великобритания, Северная Ирландия, Шри Ланка),

Парламентский уполномоченный для расследований (Новая Зеландия), просто парламентский уполномоченный (омбудсман) — англоязычные провинции Канады; в трех странах применяется термин уполномоченный без упоминания прилагательного «парламентский»: уполномоченный по жалобам (Израиль), уполномоченный по правам граждан (Польша), уполномоченный по правам человека (Россия). Используются термины посредник, медиатор (Франция), проведор (поручитель) юстиции (Португалия), помощник граждан (штат Айова, США). В названии этого института применяется также термин «защитник», подчеркивающий его направленность именно на защиту прав граждан: защитник граждан (провинция Квебек, Канада), народный защитник (омбудсман) (Испания), публичный защитник (штат Небраска, США), гражданский защитник (итальянские провинции). Иногда функцию института омбудсмана выполняет коллективный орган: коллегия народной правозащиты (Австрия), комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации (Непал), парламентская комиссия по правам человека (Латвия) (Righting Wrongs, 2000).

9.1. Краткая история развития института омбудсмана

Исторически первой вехой в истории института в Швеции (и, соответственно, во всем мире) является возникшая в XVI в. фигура Главного Сенешаля («drotsen»), основная задача которого определена в Конституции 1960 г.: «Исторически и до сих пор в обязанности Сенешаля входит осуществление от имени верховной власти короля надзора за деятельностью и отправлением правосудия в королевстве». Право прямого воздействия на судебного чиновника, вплоть до его обвинения в суде, было возложено с 1683 г. на General Richz Schultz.

В 1713 г., вернувшись домой после многолетнего отсутствия и, в частности, после разгрома под Полтавой, Карл XII застал свою администрацию далеко не в лучшей форме. Это привело его к идее распространения полномочий омбудсмана и на администрацию королевства (Указ от 26 октября 1713 г. об учреждении Konungens Hogsta Ombudsmannen). В 1719 г. он получил звание Justitie-Kansler (канцлера юстиции) и широкие полномочия для вмешательства в дела королевской администрации и правосудия. До введения конституции 1809 г. — должностное лицо при Короне, обладающее правом доклада и начала уголовного преследования.

После смерти Карла XII канцлера юстиции назначал король, а отчитывался он о своей деятельности — перед Риксдагом, поскольку Рикстаг собирался нерегулярно, позиции омбудсмана усиливались, в период между сессиями он осуществлял подлинный парламентский надзор за королем и его чиновниками. В 1772 г. Густав III издал новую Конституцию, в которой канцлер снова переходил в подчинение королю. После убийства Густава III и свержении его преемника Густава IV, а также после потери 1/3 своей территории, отошедшей к России, Рикстаг вновь обрел полноту власти и провозгласил Конституцию 1809 г.

По Конституции 1809 г. введен институт *Justitie-Ombudsmannen* (омбудсмана юстиции). Он был отделен от Канцлера юстиции, по-прежнему подчиненного королю и являющегося его чиновником. В 1915 г. наряду с гражданским появляется и военный омбудсман, в функцию которого входили контроль за военной администрацией и расследование всех жалоб, подаваемых солдатами и офицерами в связи с их службой в армии. С 14 декабря 1967 г. начали действовать уже три шведских омбудсмана, первый из которых осуществляет надзор за судами, прокуратурой, армией и полицией; второй занимается социальными вопросами, информацией, прессой и народным образованием, третий же отвечает за остальные вопросы, касающиеся управления (транспорт, налоги и т.д.).

1 января 1975 г. вступила в действие новая шведская Конституция, и в итоге с 1976 г. в Швеции работают уже четыре омбудсмана юстиции.

До 1919 г. в **Финляндии** существовал канцлер юстиции, он назначался генерал-губернатором для контроля за деятельностью правительства и администрации в звании прокурора.

В принятой 17 июля 1919 г. Конституции подтверждалось создание омбудсмана юстиции, действующего параллельно и независимо от канцлера юстиции, укрепившего свои позиции. В 1933 г. позиция омбудсмана упрочилась в конституционном порядке и в правовом контексте страны, с этого времени в стране сосуществуют оба контролирующих института.

В **Норвегии** первым возник институт военного омбудсмана, закон о котором был принят Стортингом в 1952 г. В 1962 г. в этой стране появился гражданский омбудсман юстиции, затем — и омбудсман потребителей. Институт омбудсмана юстиции **Дании** был учрежден законом 11 июня 1954 г.

Первой из англоязычных стран, применивших у себя институт омбудсмана была **Новая Зеландия**. История его создания начинается с семинара ООН в Цейлоне в 1959 г., где присутствовали генеральный прокурор Новой Зеландии и будущий министр юстиции, которые инициировали принятие в 1962 г. закона о парламентском уполномоченном по делам администрации, в 1976 г. в этой стране появился новый закон об омбудсмане.

В 1955 г. в **Великобритании** была создана комиссия по административным судам и расследованиям (комиссия Фрэнкса). Доклад комиссии обнародован в 1957 г. В нем предлагалось создать два Совета по административным судам. Однако положение со средствами защиты граждан оставалось нестабильным и в 1959 г. последовал доклад комиссии Whyatt или доклад «Justice» (английское отделение Международной комиссии по правосудию). Выводом доклада было заключение о целесообразности использования опыта омбудсмана. Консервативное правительство Мак-Милана встретило это предложение в штыки. Г. Вильсон включил эту идею в свою политическую программу и, победив на выборах в 1964 г., начал реализацию. В итоге закон о парламентском уполномоченном был принят в 1967 г.

В **Северной Ирландии** с 1969 г. существует два вида омбудсмана, которые исполняет одно лицо: уполномоченный Северной Ирландии по делам администрации и уполномоченный Северной Ирландии по разбору жалоб.

В **Канаде** федерального омбудсмана пока нет, хотя проект соответствующего закона был представлен в 1978 г., зато существуют два отраслевых федеральных омбудсмана: уполномоченный по вопросам государственных языков (1969) и следователь по делам исправительных учреждений (1973). Во всех канадских провинциях существуют свои омбудсманы, их посты были учреждены с 1967 г. (Альберта) по 1977 г. (Британская Колумбия).

Идея федерального омбудсмана была отклонена и в **США**, но он появился в ряде американских штатов: Гавайи (1967), Небраска (1969), Айова (1972), Нью-Джерси (1974) и Аляска (1975). Появился и целый ряд псевдоомбудсманов, назначаемых губернаторами, или даже являющиеся одновременно вице-губернаторами. Омбудсманы появились и в ряде городов: Дейтон (Огайо), Эри (Пенсильвания), Джеймстаун (Нью-Йорк), Сан-Хосе (Калифорния) и др.

Особенность **Франции** заключается в том, что эта страна имеет особую область административной юстиции, рассматривающей конфликтные отношения между администрацией и администрируемым, которая в последней инстанции представлена судебной деятельностью Государственного совета.

Идея внедрения института омбудсмана широко обсуждалась в начале 70-х годов и встретила резкое оппонирование чиновников-профессионалов. После форсированной парламентской дискуссии в 1972 г. внесенный правительством закон был принят 3 января 1973 г. Как будет видно далее, французская модель (медиатор) имеет ряд специфических особенностей, и некоторые исследователи считают даже, что сам термин «омбудсман» не может здесь использоваться. (Дельбоф, 2001). Институт медиатора получил здесь распространение также на региональном (Иль-де-Франс) и местном уровне (Париж).

Парламентская комиссия **Израиля** в 1968 г. рекомендовала ввести институт омбудсмана. В 1971 г. подготовлен соответствующий закон, однако на деле Закон о генеральном цензоре был дополнен 7-й главой о деятельности уполномоченного по жалобам, в результате генеральный цензор брал также полномочия Уполномоченного по жалобам.

Отдельно стоит остановиться на особенностях института омбудсмана в странах, имеющих федеративное устройство. Как уже отмечалось, федеральные омбудсманы отсутствуют в Канаде и США. Отсутствует он и в **ФРГ**, хотя там уже с 1957 г. существует Уполномоченный Бундестага по делам армии (Трумпель, 1998). На уровне земель ситуация иная, так в земле Рейнгальт-Вестфалия должность гражданского омбудсмана существует с 1974 г. — это Поверенный граждан, подчиняющийся Собранию этой земли. Еще раньше — в 1970 г. — институт Уполномоченного по защите частной жизни был образован в земле Гессен.

В **Швейцарии** при отсутствии общешвейцарского омбудсмана действуют омбудсман кантона Цюрих и омбудсман Базеля. В **Бельгии** существуют свои омбудсманы для валлонской и фландрской частей страны.

В **Индии** идея федерального омбудсмана также не нашла поддержки, зато существуют омбудсманы штатов. По-видимому, первый федеральный омбудсман появился в **Австралии** (Закон от 13 апреля 1977 г.) К этому времени в стране уже два года существовал омбудсман по делам сил обороны. Имеются омбудсманы и во всех федеральных штатах — они появились с 1971 г. (штат Западная Австралия) по 1979 г. (о. Тасмания). В последнем случае он работает в двойном качестве — местного и федерального омбудсмана — в тех случаях, когда ему делегированы соответствующие полномочия. Опыту Австралии последовал и **Пакистан**, где имеется один федеральный омбудсман, а также региональные омбудсманы в каждой провинции.

Институт омбудсмана справедливо рассматривается как один из важных рычагов демократизации власти в странах с авторитарным и тоталитарным прошлым. Так, в **Португалии** пост Поручителя юстиции был введен законом № 212 от 21 апреля 1975 г. В **Испании** институт Народного защитника (омбудсмана) был определен Органическим законом № 3 от 6 апреля 1981 г. Первым из восточноевропейских стран этот институт был введен в **Польше**, причем институт Уполномоченного по правам граждан начал действовать уже в последние годы правления ПОРП (Летовска, 1997). Далеко не везде институт омбудсмана находит признание. Так, например, еще в 1980 г. Национальный парламент **Бангладеш** принял специальный акт, направленный на установление в стране института омбудсмана. Однако этот акт до сих пор не вступил в силу и служба омбудсмана в этой стране отсутствует.

9.2. Институт омбудсмана: основные цели и задачи

Из приведенной выше краткой истории развития института омбудсмана в мире видно, что исходно его главной целью была вовсе не защита прав человека, о которой Карл XII вряд ли думал вообще, а повышение эффективности деятельности исполнительной власти. Жалоба же жителей являлась индикатором того, что либо чиновник не выполнял существующих законов или норм, и его надо было поправить, либо сами эти законы и нормы уже устарели, и их надо изменять.

Быстрое распространение этого института в последней четверти XX в. связано, по-видимому, с тем, что усложнение функций государственного аппарата в условиях «государства всеобщего благоденствия» или социально ориентированного государства с неизбежностью выявило проблему эффективного контроля деятельности чиновников исполнительной власти. Именно об этой функции свидетельствуют названия омбудсмана в англосаксонских странах — Уполномоченный по делам администрации.

С другой стороны, именно во второй половине XX в., после ужасов Второй мировой войны человечество осознало важность соблюдения прав человека, как понятия, лежащего в основе самого права, получила дальнейшее развитие концепция естественных прав человека, и государства стали осознавать, что соблюдение прав человека являются их важнейшей задачей.

Начавшаяся в середине 70-х годов XX в. третья волна демократизации, крушения авторитарных режимов и перехода к демократии выявила также важную роль института омбудсмана в повороте структур исполнительной власти от обслуживания интересов вождей и правящей верхушки к работе для блага большинства населения. Иначе говоря, начинался процесс превращения «государевых служащих» в положение «Public administration» — публичной власти, осознающей свою прямую зависимость и подотчетность не от короля или генерального секретаря ЦК, а от рядовых налогоплательщиков и избирателей. При этом должны были радикально меняться многие принципы и технологии деятельности власти, например, из засекреченной, сакральной и скрытой от посторонних она должна была становиться открытой и прозрачной.

И институт омбудсмана оказался важным механизмом, способствующим этому переходу. С одной стороны, это был важный институт вневедомственного государственного контроля, с другой стороны, он помогал решению проблем простых граждан. Наконец, и сам он был в большинстве случаев чистой формой «власти авторитета» (authority), так как он не обладал характеристиками «власти силы» (power). И само его наличие в системе властных институтов свидетельствовало и свидетельствует о желательном направлении эволюции государственного аппарата. Не случайно, что именно в постфранкистской Испании институт омбудсмана получил название Защитника народа, которое быстро распространилось затем на всю Латинскую Америку.

Важной функцией института омбудсмана, особенно в поставитарных странах, стала также функция «моста между обществом и властью», функция посредника, восстанавливающего связность социальной системы, разрывы между простым человеком и государственной машиной. Институт омбудсмана становится своеобразным «дружелюбным интерфейсом» государственного механизма. Эта функция получила отражение в названии института омбудсмана во Франции — институт Медиатора (посредника).

Наконец, институт омбудсмана берет на себя функции внесудебного рассмотрения дел, осуществляя своей деятельностью своеобразный «туннельный эффект» в условиях все усложняющейся и все более дорогой судебной власти. И здесь деятельность омбудсмана приближается по сути к функциям восстановительного правосудия, к функции «восстановления мира в общине».

Итак, основные функции института омбудсмана:

- содействие более эффективной работе власти;
- содействие жителям в восстановлении нарушенных властью прав;

- реализация функции посредника, моста между обществом и властью;
- реализация функции внесудебного расследования.

Быстрое распространение института омбудсмана в конце XX в. можно объяснить тем, что в глазах общества он обладает следующими привлекательными чертами:

- он представляет собой легко достигаемый ресурс власти, близкий к обычному жителю;
- он обладает быстротой рассмотрения и реагирования;
- важной чертой института омбудсмана является также большее доверие, «кредитоспособность» со стороны простых жителей;
- институт омбудсмана исправляет дисбаланс между «Давидом» (жителем) и «Голиафом» (правительством);
- наконец, он усиливает ответственность чиновников;

В то же время он обладает привлекательными чертами и в глазах публичной власти:

- доступность института повышает привлекательность самой власти;
- институт омбудсмана не несет в себе угрозы насилия для власти и не связан с партиями, т.е. не является потенциальным конкурентом;
- он достаточно экономичен (по оценкам специалистов, его стоимость для государства составляет $1/10$ от стоимости суда);
- институт омбудсмана является важным инструментом предупреждения коррупции;
- он способен дать новый взгляд на проблему;
- наконец, он является механизмом контроля парламента за деятельностью исполнительной власти, особенно ее среднего и нижнего уровня.

9.3. Развитие института омбудсмана в современной России

Первое упоминание института Уполномоченного по правам человека в российских юридических документах относится к осени 1990 г. — этот институт отдельной статьей предусматривался в первой редакции проекта новой Конституции РСФСР, подготовленного рабочей группой конституционной комиссии Съезда народных депутатов России (Сироткин, 1998). Эта статья сохранялась и во всех последующих редакциях проекта Конституции, и таким образом идея института омбудсмана прочно вошла в юридический оборот. В первоначальных вариантах проекта омбудсман именовался Государственным комиссаром Верховного Совета РФ по правам человека, в последующих — Парламентским уполномоченным по правам человека, Уполномоченным Верховного Совета РСФСР по правам человека (Комарова, 1999).

Однако острая конфронтация между президентом и Верховным Советом РФ в 1992—1993 гг. привели к тому, что в проекте Конституции РФ, обсуждавшемся с мая 1993 г. Конституционным совещанием и вынесенном с некоторыми модификациями на референдум 12 декабря 1993 г., определение «парламентский» исчезло, и единст-

венная норма, касающаяся Уполномоченного по правам человека (ст. 103), относит к ведению Госдумы назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Такой закон будет принят только в 1997 г. (Цымбалова, 2002).

Первым Уполномоченным по правам человека в РФ, назначенным постановлением Государственной думы в 1994 г. стал известный российский правозащитник С.А. Ковалев. Однако он не был защищен соответствующим законом, и после его четкой антивоенной позиции по поводу Чечни он был отстранен от должности весной 1995 г. также постановлением Госдумы. На федеральном уровне этот пост оставался вакантным еще три года, пока не был избран д.ю.н., профессор О.О. Миронов (Комарова, 1999; Восстановление..., 2002). В этот период, однако, начался процесс развития института Уполномоченного по правам человека на уровне субъектов РФ. Так, действующий на основе регионального закона, Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан Ч.Б. Газизов был избран на этот пост еще в 1996 г., Уполномоченный по правам человека в Свердловской области В.В. Машков — в 1997 г. Как уже отмечалось, к началу 2003 г. в российских регионах действовало уже двадцать Уполномоченных по правам человека, а также двое Уполномоченных по правам детей — в Краснодарском крае и в г. Москве (Головань, 2002).

При рассмотрении судьбы правовых институтов, уже существующих в других странах, в новых условиях, можно представить себе несколько вариантов:

1. копирование;
2. адаптация;
3. имитация;
4. отторжение.

Рассмотрим коротко эти варианты на примере развития института Уполномоченного по правам человека в регионах России и других стран бывшего СССР (На пути..., 2000; Участие власти..., 2001; Комиссии, 2002).

Копирование. Этот вариант в отношении института омбудсмана в России практически не встречается. Он более характерен для других бывших республик СССР, в особенности стран Балтии или Молдавии. Здесь желание как можно скорее стать европейскими странами (или походить на Румынию, как в случае с Молдавией) в сочетании с серьезной международной финансовой поддержкой часто приводит к прямому копированию иностранных форм. Так, в Румынии институт омбудсмана существует в виде трех парламентских адвокатов — и в Молдавии он развивается именно в такой форме. В Швеции институт омбудсмана существует сегодня в виде нескольких «профильных» омбудсманов — и в Литве сегодня уже существует семь омбудсманов.

Адаптация. Этот наиболее плодотворный, на наш взгляд, вариант имеет место в России как на федеральном уровне, так и в некоторых регионах. Пример деятельности Уполномоченного по правам

человека в РФ О.О. Миронова убедительно показывает, как в течение трех лет работы этот институт находит свой путь развития, постепенно завоевывая симпатии общественного мнения и готовность к сотрудничеству со стороны первоначально настроенных резко отрицательно правозащитников. На уровне субъектов РФ — это Уполномоченные по правам человека в Саратовской и Смоленской областях А.С. Ландо и В.Е. Осин, по этому же пути идет развитие и Уполномоченного по правам человека в Астраханской области В.В. Виноградова.

В этом случае происходит реальная адаптация, пусть и непростая, института омбудсмана к реальным условиям страны или ее отдельного региона, поиск своего лица и способа действия. Результат зависит как от ситуации в регионе, от позиции власти и структур гражданского общества, так и от личности самого Уполномоченного (Сунгуров, 2002).

Имитация. Этот вариант возможен при авторитарных или полуполитических режимах, которые, однако, хотят соблюсти демократический декор и показать наличие у них всех необходимых демократических и правовых институтов. Ярким примером является создание института омбудсмана в Узбекистане, где на эту должность избрана дочь бывшего первого секретаря КП Узбекистана Рашидова. Этот институт имеет свой Веб-сайт в Интернете и все необходимые атрибуты, но говорить о его реальном влиянии на ситуацию с правами человека в этой Республике пока не приходится. В некотором смысле аналогичная ситуация имела место до недавнего времени и в Республике Башкортостан, где на пост Уполномоченного по правам человека был избран (первым среди российских регионов!!!) заместитель прокурора республики. Следует отметить, однако, что с течением времени в его работе все сильнее проявляется адаптационная модель.

Отторжение. В наиболее яркой форме феномен отторжения института Уполномоченного по правам человека проявился в Архангельской области, где после 8 месяцев деятельности этого института Уполномоченный был смещен с должности, офис распущен и с тех пор в течение четырех лет губернатор блокировал все попытки депутатов восстановить этот институт. В таких регионах, как Хабаровский край и Мурманская область, главы администраций наложили вето на принятые депутатами законы «Об уполномоченном по правам человека...», а депутаты не смогли его преодолеть. В других случаях блокируются сами попытки рассмотрения законопроектов в законодательных органах субъектов федерации (например, Ростовская область).

В сентябре 2002 г. в г. Екатеринбурге состоялся Шестой Круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, в котором приняли участие почти все избранные на тот момент Уполномоченные. В результате проведенного среди них анкетирования удалось установить, что из четырех перечисленных выше основных функций омбудсмана российские Уполномоченные на первое место единодушно ставят такую функцию, как *содействие жителям в восстановлении нарушенных властью прав*. На втором месте

уверенно находится *реализация функции посредника, моста между обществом и властью*. *Содействие же более эффективной работе власти* находится лишь на третьем месте, и далеко позади, на четвертом — *реализация функции внесудебного расследования*.

9.4. Перспективы развития института омбудсмана

При обсуждениях перспектив развития института омбудсмана в его различных видах и формах часто можно слышать, что слабой стороной этого института является необязательность решений омбудсмана, их рекомендательный характер. Однако эта «слабость», по мнению многих исследователей, является одновременно и наиболее важным достоинством обсуждаемого института, обеспечивая ему высокую вариабельность, инициативность в принятии решений или образе действия при реагировании на выявленные нарушения прав человека (обнаруженные сбои в работе администрации). Для определения этого преимущества на английском языке используют термин «Flexibility», как противоположность ригидности, закостенелости.

Работа омбудсмана, с одной стороны, близка к деятельности конфликтолога, а с другой, к полю восстановительного правосудия, когда целью ставится не кара виновному, а восстановление мира в обществе. При анализе деятельности омбудсманов в странах Центральной и Восточной Европы можно видеть, что существенную часть рабочего времени занимают системные проверки работы тех или иных правительственных служб или агентств, например, системы образования или здравоохранения, при этом основной целью таких проверок является выстраивание, отлаживание в этих ведомствах эффективной внутренней системы работы с жалобами и обращениями жителей. Отсюда понятно, почему институт омбудсмана все исследователи относят к одному из важных правовых институтов предупреждения коррупции (Основы противодействия..., 2000).

В заключение приведем перечень факторов, которые определяют благоприятный климат для дальнейшего развития обсуждаемого института в современном мире. Итак, с позиции общества институт омбудсмана будет иметь хорошие перспективы развития, если он будет:

- обеспечивать более систематическое расследование;
 - слушая проблемы людей, предлагать способы их лучшего обслуживания властью;
 - направлять авторов жалоб к нужным адресатам;
 - развивать сотрудничество с другими правозащитными структурами;
 - проводить больше консультаций с экспертами.
- Институт омбудсмана будет иметь хорошие перспективы для развития, с позиции (публичной, просвещенной) власти, если он будет:
- помогать создавать внутренние системы контроля качества;
 - играть роль медиатора не только власти и общества, но и между департаментами власти;
 - повышать качество с помощью инновационных подходов;

— давать хорошее образование чиновникам (в том числе и личным примером, примером деятельности своего офиса);

— усиливать влияние этического фактора в деятельности государственной власти.

Рассматривая ситуацию в современной России, можно выделить следующие проблемы, с которыми сталкивается институт Уполномоченного по правам человека:

— неукорененность, невстроенность института УПЧ в систему власти как на федеральном уровне, так и в регионах. Часто вместо того, чтобы адаптироваться к новому правовому институту, традиционные правовые институты пытаются подстроить его под себя;

— в ряде случаев УПЧ не готовы взаимодействовать с общественными правозащитными организациями на партнерских основах, иногда к этому не готовы и общественные правозащитные организации;

— сами Уполномоченные по правам человека ясно видят только часть задач, стоящих перед институтом регионального омбудсмана, в частности, существует недооценка этого института как важного механизма повышения эффективности структур исполнительной власти;

— существует определенный дефицит в законодательном оформлении на федеральном уровне деятельности региональных УПЧ;

— отмечаются определенные проблемы в менеджменте, в организации работы аппарата Уполномоченных.

Соответственно, успех развития этого нового института в России зависит от того, будут ли найдены эффективные решения этих проблем.

ЛИТЕРАТУРА

Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: БЭК, 1996. 408 с.

Восстановление нарушенных прав граждан. Примеры правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в 2001 г. / Под ред. О.О. Миронова. М.: Юриспруденция, 2002. 208 с.

Головань А. «Я не хочу быть виртуальным Уполномоченным...» // Индекс. Досье на цензуру. 2002. № 17. С. 33—39.

Дельбофф Жерар. Уполномоченный по правам человека во Франции // Общая тетрадь. 2001. 3 (18). С. 70—74.

Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 21—31.

Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002. 288 с.

Лентовска Е. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. М., 1997. Т. 1. 312 с.; М., 1998. Т. 2. 310 с.

На пути к региональному уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2000. 224 с.

Основы противодействия коррупции (системы общегосударственной этики поведения) / Науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000.

Сироткин С. Вместо предисловия // Лентовска Е. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам / Пер. с польского. М., 1998. Т. 1. С. 10.

Сунгуров А.Ю. Из опыта развития института омбудсмана в регионах России // ПОЛИС. 2002. № 2. С. 147—154.

Трумпель К.Б. Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омбудсмана // Правоведение. 1998. № 4. С. 36—42.

Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2001. 232 с.

Цымбалова Н.А. История учреждения института омбудсмана в России // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 105—114.

Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000. 500 p.

Stacey, Frank A. Ombudsman compared. Oxford: Clarendon Press, 1978. 256 p.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Омбудсман, Уполномоченный по правам человека, модератор, комиссар по делам администрации, защитник народа, публичная власть, правозащитные организации, правовые инновации, копирование, имитация, адаптация,

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Когда и где возник институт омбудсмана?
2. Существуют ли региональные и местные омбудсмены?
3. Кто был первым Уполномоченным по правам человека в РФ?
4. Может ли Уполномоченный по правам человека возбуждать уголовное преследование?
5. Каковы возможности Уполномоченного по правам человека при расследовании обстоятельств дела?
6. Укажите основные проблемы, с которыми сталкивается институт Уполномоченного по правам человека в России.
7. В чем состоит основное преимущество института омбудсмана?

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ БЮРОКРАТИИ И ТЕОРИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

10.1. Социальная природа административных организаций и цели организационного развития

Природа организаций рассматривается в теории организации в качестве части ее методологической базы. Сама теория организации в социологии и политологии рассматривается как межпредметная теоретическая дисциплина, сформированная в рамках организационно-управленческой проблематики. Теория организации соотносит свои положения и с другой межпредметной дисциплиной — общей теорией управления, а также с ее составной частью — теорией менеджмента. Методологические основания этих научных дисциплин были заложены в XIX—XX вв. представителями классической школы организации и управления.

Разграничение предметов этих дисциплин достаточно условно, между ними нет деления вплоть до сегодняшнего дня, так как проблематики этих дисциплин тесно взаимодействуют друг с другом. Но тем не менее можно выделить и существенные различия. Так, теория управления и, соответственно, менеджмента, рассматривают процессы управления коллективной деятельностью, связанные, прежде всего, с целеполаганием и целедостижением, остальные проблемы управления рассматриваются именно с этой точки зрения. Теория же организации сосредоточивает свое внимание на природе и специфике объекта — то есть, организации как коллективного социального субъекта этого целедостижения. В основе ее методологий изучения организации оказываются условия самовоспроизводства и выживания организации, принципы построения ее структуры, а также закономерности ее функционирования и развития. Управленческая проблематика затрагивается в связи с вышеизложенными параметрами организации. Особенностью теории организации является описание организации как самоорганизующегося социального объекта, имеющего свою особую природу, а также логику функционирования и развития, что сближает ее с методологией синергетики.

Научной базой теории организации стали как общенаучные методологии — философия, системная методология и общая теория систем, так и узкоспециальные методологии отдельных дисциплин — кибернетики, социологии, политологии и психологии. Основной вклад в теорию организации внесла социология. Именно в ней была разработана современная организационная теория, из которой выделилось направление, получившее название социологии организаций, изучающая организацию как социальный институт.

Большой вклад в теорию организации внесла также психологическая наука — в рамках социальной психологии было выделено новое направление — психология организаций и теория организационного поведения (Р. Канн, Д. Кац, Р. Блейк и др.) Среди политологов можно выделить Р. Дарендорфа и Дж. Марча, которые уделяли серьезное внимание этому направлению. Тем не менее, необходимо отметить, что теория организации не характеризуется единством теоретических представлений и моделей, что связано с ее междисциплинарной проблематикой, где специалисты как в области социологии и политологии, так и психологии и экономики находят обширное поле для применения своих концепций и теорий.

Изучение бюрократии как способа и методологии управления начиналось с рассмотрения двойственности самой природы социальной организации. С одной стороны, любая организация в обществе несомненно представляет из себя тип социальной общности людей, то есть организация — это прежде всего коллективный социальный субъект деятельности, который координирует и направляет поведение социальных групп и отдельных индивидов в процессе совместной деятельности. Деятельность людей в организации интегрирована для достижения определенных социальных целей, а действия отдельных элементов организации осознаны и целенаправлены для их реализации (естественная модель организации). Но, с другой стороны, сама организация представляет собой искусственно проектируемую систему или инструмент, сознательно создаваемый людьми для решения определенных задач (основа теории рационального выбора). В последнем случае возникает иллюзия полной рационализации как самой структуры организации, так и организационного поведения людей, что не совсем соответствует действительности. Противоречивая природа социальной организации во многом предопределила принципиальные различия подходов к ее изучению в рамках теорий рационального выбора и естественной модели в теории организации.

Административная организация как особый тип социальной организации рассматривается в виде инстанции, выполняющей функции объединения, регламентации поведения людей и координации их разнонаправленных усилий. Надо отметить, что в неявном виде эти аспекты деятельности присутствуют в любом типе организации, но именно в административных институтах они получают преимущественное развитие. В узком смысле слова, административная организация — это особый тип органов исполнительной власти на государственном, отраслевом (министерства) или региональном уровне (местные региональные органы власти субъектов федерации, местное самоуправление — муниципалитеты), которые отличаются от других типов организации наличием четко определенных и установленных институциональных целей. Такие организации как правило имеют жесткую, зафиксированную в нормативных документах формальную структуру, систему узаконенных правил и стандартов, а также четкое распределение сфер компетенции и властных полномочий своих сотрудников.

По классификации А.И. Пригожина, административные организации отличаются от общественных (клубы, добровольные общества) и ассоциативных (семья), тем, что обладают относительной устойчивостью своих целей и ограниченной возможностью сотрудников таких организаций корректировать институциональные цели. Для этого в административных организациях используются механизмы формальной регуляции деятельности (поведения) человека, они имеют четко зафиксированную систему ролей с ярко выраженными полномочиями. Т. Парсонс называл их «роли статуса», а Р. Дарендорф фиксировал «сгустки ролей» в рамках «императивно координирующих ассоциаций». Таким образом, можно констатировать, что в своей деятельности административные организации руководствуются принципом разделения труда, а также сфер компетенции и властных полномочий.

Примером административных организаций, независимо от форм собственности (частные, государственные, региональные), могут служить как правительственные или региональные учреждения государственной власти, так и производственные, коммерческие организации, банки, страховые компании, медицинские, образовательные и подобные им организации. Крайней формой развития административной организации являются бюрократические организации, в которых формализация и стандартизация деловых отношений достигает высшего уровня, а вся деятельность строится на основе безличных формальных правил. Это крайняя форма административной организации имеет место как в государственном, так и в частном секторе (в крупных корпорациях).

Теоретическая модель (идеальный тип) социальной организации разработана в рамках классической школы организации и управления (А. Файоль и его последователи), причем она целиком построена на принципах формальной организации деятельности. В ней предусматривается жесткое разделение и специализация труда в управлении, четкая регламентация сфер деятельности, их стандартизация (рутинизация) и работа по правилам, разграничение компетенции, нормирование власти, иерархизация и профессионализация управленческой деятельности. Первоначально эта модель представляла вариант так называемой машинной модели организации, в которой человек был лишь «винтиком» в сложной машине управления, а организация представлялась идеальным инструментом для выполнения поставленных целей. Именно эта модель социальной организации стала базой для анализа возможностей рационализации административной деятельности и организационного поведения в организациях формально-управленческого типа, крайней формой которых и была признана бюрократическая форма организации.

Критерием измерения рациональности и эффективности управленческой деятельности стало определение типа изменений в организации, которые дают положительный или отрицательный эффект. Концепции, в которых рассматривались различные критерии таких изменений, получили общее название теорий организационного развития. Причем, если первоначально в рамках теории естествен-

ного развития организации, применялись такие оценочные критерии как повышение способности системы к выживанию, структурное и функциональное усложнение организации, а также возрастающие роли функционального взаимодействия и обеспечения интеграции (Т. Парсонс), снижение гибкости и усиление контроля организации (И. Адизес) и повышение уровня закрытости организации (А. Хоули), то в настоящее время выдвигается целый ряд других критериев. Это прежде всего реакция организации на нововведения, которые могут иметь как положительные, так и отрицательные последствия, например, увеличение ее размеров и как следствие — потерю управляемости (А. Кизер, Дж. Чайлд). Другой подход к изменениям, необходимым в организации, иногда понимается как сложная образовательная стратегия, рассчитанная на изменение верований, отношений, ценностей и соответственно структуры организации в целях усиления ее адаптации к новым технологиям и рынкам (У. Беннис).

Таким образом, цели организационного развития в организации выражаются в процессе подготовки и реализации позитивных, качественных изменений, которые затрагивают способы, средства деятельности и взаимодействия, а также отражают трансформации организационной структуры. Основным признаком развития организации считают структурные изменения, которые закрепляются в организационной структуре и становятся устойчивыми и необратимыми, тем самым меняя качество самой структуры организации.

Представители классической школы управления делали акцент на рациональных механизмах проектирования структурных изменений и рассматривали этот процесс как обусловленный факторами внутренней среды; школа человеческих отношений связывала их с процессами групповой динамики, а школа социальных систем пыталась сочетать в себе логику естественной эволюции и рационально спланированной деятельности менеджера, причем целью организационного развития, в данном случае, являлось достижение равновесия внутренней структуры с ее внешней средой. Если в инновационном подходе структурные изменения выступают как полностью спланированные менеджером, и они протекают в связи с изменениями как внешней, так и внутренней среды организации, согласовываясь друг с другом, то в ситуационном подходе организационное развитие описывается в терминах пассивной рациональной адаптации различных сегментов организации к внешней среде. Организационно-экологический подход в теории организационного развития пытается соединить рационально-естественный путь развития организации с методологией естественного отбора и селекции.

Одним из первых классификацию моделей структурных изменений опробовал А. Голднер, который использовал, во-первых — рациональные, обусловленные реализацией проекта изменения, и во вторых — естественные изменения, понимаемые как эволюционный, социокультурный процесс, модели организационных изменений. Впоследствии к этой классификации прибавились более сложные характеристики, такие как: источник структурного изменения (внутренняя и внешняя среды), механизм достижения баланса с

внешней средой или конфликт с ней, степень запрограммированности процесса изменений и др. В современных теориях организационного развития существует несколько классификаций моделей структурных изменений. Так, в классификации М. Ханнона и Дж. Фримена, где за основу взят механизм структурного изменения, выделяется три такие модели: селекционная (организационная экология), балансовая (адаптация к внешней среде организации) и случайностная модель, в которой организационные изменения — результат действия множества слабоконтролируемых факторов, а результаты этого процесса слабо соотносятся как с поставленными целями, так и с требованиями внешней среды. В другой классификации за основу взят способ контроля за поддержанием в организации баланса с внешней средой — это инвайроментальная модель структурных изменений. М. Зей-Феррел, автор этой концепции организационного развития, выделяет два основных типа такой модели: модель адаптивных изменений, где изменения в организации происходят исключительно под влиянием внешней среды, и модель адаптирующих изменений, где достижение баланса связано с воздействием организации на внешнюю среду — модель ресурсной зависимости. Наиболее полной, хотя и не завершенной, в западной организационной науке считается классификация моделей структурных изменений по четырем основаниям: единица анализа (одна или группа организаций), источник изменений (внутренняя или внешняя среда), механизм изменений (селекция или баланс), активность или пассивность организации в достижении баланса с внешней средой. Эта классификация разработана П. Гудменом и Л. Керком.

В заключение необходимо отметить, что цели организационного развития сводятся в основном к повышению эффективности взаимоотношений как внутри организации, так и с внешней средой. В основе построения целей организационных изменений остался принцип рационализации деятельности, заложенный классической школой и теоретическая концепция М. Вебера о «рациональной» бюрократии. Несмотря на их серьезную критику и новые критерии организационных изменений сам принцип подгонки структуры организации к необходимым изменениям, продиктованным внутренними (бюрократизация) и внешними причинами — изменения рынка, конъюнктуры, а также социокультурными основаниями общественной жизни, в целом, остался неизменным.

10.2. Теории организационного развития и современные концепции бюрократии

В современном политико-управленческом дискурсе проблема бюрократизации является одним из сложных и запутанных вопросов. Увеличивающийся рост бюрократического аппарата, вызванный усложнением систем управления во всех сферах общественной жизни, ставит перед исследователями комплекс задач, решение которых в данный момент не имеет однозначных ответов. В политическом управлении это усиление роли исполнительной власти в ущерб законодательной, проблема демократизации политического

управления в связи с усилением манипулирования личностью и ее отчуждением от политической власти и т.д.

Все это ставит задачу выявления сущности и социальной природы современных бюрократических деформаций в условиях индустриального и постиндустриального общества. Политический характер проблемы бюрократизации аппарата управления подтверждается постоянным обращением к этой теме различных политических партий и общественных движений, которые умело используют критику административно-бюрократических структур современного государства в своей агитации и пропаганде.

Необходимо отметить многозначность самого термина «бюрократия». Подчас под этим понимают совершенно различные явления общественной деятельности. Во-первых, под термином «бюрократия» понимается социальный слой служащих государственных учреждений и организаций, иногда его распространяют и на служащих негосударственных и общественных организаций (политические партии, общественные движения, профсоюзы и др.); во-вторых, под этим же термином подразумевается система управления, прежде всего административная, построенная на принципах формализации и обезличивания самого процесса управления; и в-третьих, под термином «бюрократ» скрывается сугубо негативное отношение населения любого государства к бюрократическим патологиям в системе управления. Исходя из вышеизложенного, становится понятным, как постоянный интерес к этой теме, подогреваемый политиками и СМИ, так и постоянные, инициируемые сверху попытки административных реформ. Если первый подход можно назвать социологическим, второй — менеджериальным, а третий подход скорее аксиологическим (ценностным), то такое положение констатирует сложившуюся методологическую мешанину из этих понятий, которая, как правило, применяется в различных исследованиях одновременно, что отнюдь не способствует научному и объективному исследованию этой проблемы. А если вспомнить, что политическая агитация и пропаганда избрала бюрократию своим излюбленным объектом беспроектной критики, то становится понятным постоянный интерес к этой теме, где происходит манипуляция различными методологическими критериями. Вследствие этого проблема бюрократии превращается в единый и неразрешимый «гордиев узел», который каждый, из обсуждающих эту проблему, и предлагает разрубить одним махом. При этом абсолютно игнорируется тот факт, что бюрократическая форма организации в современном управлении из административно-политической сферы деятельности, как это было два века назад, плавно распространилась, под влиянием научно-технической революции и усложнения самого аппарата управления на все другие сферы общественной жизни, по существу превратившись во всеобщую универсальную форму социальной организации как таковой.

В связи с вышеобозначенной методологической путаницей разноплановых понятий, объединенных в термине «бюрократия», появляются не совпадающие друг с другом оценки процесса бюрократизации в политологии, социологии и общественном мнении. В со-

циологических методиках под бюрократией, прежде всего, понимается рационально организованная структура управления, но это лишь один из многочисленных смыслов бюрократии, но не всегда главный или решающий. Автор книги «Бюрократический феномен» М. Крозье различает, по крайней мере, три употребления слова «бюрократия». Традиционное, когда под этим термином понимается «управление при помощи государственных учреждений, которые укомплектованы назначаемыми, а не избранными чиновниками, организованными иерархически и зависимыми от суверенной власти». Бюрократическая власть в этом смысле означает господство закона и порядка, но в то же время — управление без участия управляемых. Второе употребление введено М. Вебером и чаще всего используется социологами и историками: бюрократия есть рационализация коллективной деятельности. Ее характерными чертами являются иерархичность системы управления, специализация функций и строгое разграничение ответственности служащих, подчинение их строгим правилам и регламенту, а также формализм, безличность и бесстрастность чиновничьего аппарата и т.д. Подобная бюрократизация вызывается к жизни благодаря концентрации производства как следствие усложнения разделения труда в сфере управления, и касается вообще всех организаций и развития в этих организациях безличных правил как для определения функций и разграничения ответственности, так и для упорядочения движения по службе. Третье употребление, по М. Крозье, соответствует вульгарному и часто употребляемому значению слова «бюрократ». Здесь под бюрократией подразумевается медлительность, рутинность, усложнение процедур, напыщенность и несоответствие реакций бюрократических организаций нуждам и потребностям их членов и клиентуры.

В научной литературе, с подачи М. Вебера, считается, что в обществе есть два, исторически сложившихся типа бюрократии — традиционная государственная бюрократия, появившаяся в эпоху феодализма, которую Т. Парсонс связывает с «естественной моделью» организации, которой общественное мнение приписывает все негативные качества и «новая», «веберовская бюрократия», оперирующая, главным образом, на уровне производственных предприятий, выросшая на рациональных принципах и лишенная каких-либо негативных черт традиционной бюрократии. По замыслу М. Вебера и его последователей эти две системы управления коренным образом противоположны друг другу, что является лишь отчасти верным. В современной западной социологии существует теория, которую можно было бы назвать «теорией сообщающихся сосудов», по которой нарушение основных принципов «рациональной бюрократии» ведет к возникновению явлений, свойственных традиционной бюрократии. Таким образом, констатируется, что традиционная бюрократия настолько присутствует в современной, насколько последняя отходит от своих рациональных принципов.

Однако серьезное изучение «дисфункций» и «патологий» бюрократического аппарата, проводимое современной западной эмпирической социологией, по существу ставит под сомнение реальное су-

ществование в полном объеме веберовской идеальной рациональной модели бюрократии, даже применительно к промышленному управлению, которая оказалась чреватой все теми же болезнями, но только в несравненно большем масштабе. Техническая неэффективность бюрократического аппарата характеризуется разными авторами в таких понятиях, которые принято считать «дисфункциями»: «обученная неспособность» (А. Веблен), «профессиональный психоз» (Д. Дьюи) и «профессиональная деформация» (Т. Уорнотт) и др. Если первое и второе понятия связаны с профессиональными знаниями и навыками, которые психологически превращаются со временем в недостатки системы управления в формальном смысле, то третье понятие связано с тем фактором, что чрезмерное заострение внимания на одних объектах неизбежно приводит к упущению других, порой весьма важных объектов, т.е., по замечанию Р. Мертона, «способ видения является в то же самое время способом невидения. Фокусирование внимания на объекте А влечет за собой невидение объекта Б».

Большинство западных социологов признают, что все выделенные Вебером черты рациональной модели бюрократии на практике приобретают характеристики прямо противоположные веберовским. Решения и действия должностных лиц в формально установленной системе правил и инструкций, по классической рациональной модели бюрократии, должны были вести к эффективной, бесперебойной деятельности бюрократического аппарата и его служащих. Однако на практике это безоговорочное следование правилам и фиксированным процедурам ведет к превращению формальных процедур в своего рода фетиш, в абсолютное правило, пронизывающую плоть, кровь и мозг бюрократии. Формализм становится идолом, которому поклоняются без раздумий, он становится самореализующейся сущностью бюрократии. Этот процесс отмечал еще Гегель, а Маркс, разбирая гегелевские правовые концепции, поддерживал его идею о том, что бюрократия как по своей сути, так и по целям есть «государственный формализм». Маркс отмечал: «Так как бюрократия делает свои формальные цели своим содержанием, то она вступает в конфликт с реальными целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи или канцелярские задачи — в государственные». Таким образом, еще Гегель и Маркс видели, что формализм в бюрократии превращается в самоцель, а в результате получается то, что впоследствии будет названо Р. Мертоном «смещением целей». Правило (инструкция) из средства для достижения цели превращается в цель-в-себе, и происходит процесс смещения целей путем которого «промежуточная ценность становится ценностью конечной».

Исследованию этих и других «дисфункций» бюрократии посвящена многочисленная социологическая литература. Исследователи отмечают, например, характерное для современной бюрократии соединение почти военной дисциплины и иерархии чинов и званий с чисто внешними атрибутами «коллективного творчества, что особенно ярко проявляется в многочисленных совещаниях, обсуждени-

ях и т.д., что ведет к широко известному "дискуссионному параличу"» (10).

Одним из самых распространенных недугов бюрократии является абсолютно нерациональный рост, разбухание штатов. Также характерной чертой западного общества является резкий рост бюрократического аппарата не только в структуре правительственных органов, но и в сфере частного предпринимательства. Другой серьезной проблемой, которая беспокоит как теоретиков, так и практиков современного менеджмента, является проблема трений внутри бюрократического чиновничества, отсутствие единства, соперничество, скрытая враждебность, зависть, подсиживание и т.д., что, конечно, имеет не только моральное, но и сугубо прагматическое значение, поскольку «тормозит» плавное движение бюрократической машины. В данном случае, речь идет об отсутствии политической идеологии, которая объединила бы весь управленческий аппарат в «единую команду», заставила бы служить не из страха наказания, а в связи с идейными убеждениями. Таким образом, можно констатировать, что исследователи бюрократического феномена единодушны в том, что веберовская идеальная модель весьма далека от реальностей повседневной жизни, что в современном обществе невозможна «хорошая бюрократия», а возможно лишь минимизировать ее отрицательные черты.

Для объяснения причин возникновения бюрократии современного типа большинство западных политологов и социологов исходят из принципов технологического детерминизма. Теории индустриального и постиндустриального общества наряду с концепцией Вебера представляют методологическую основу большинства современных теорий управления и бюрократии. На этих позициях стоят как рьяные сторонники современного «организованного общества», такие как У. Ростоу, Р. Арон, Дж. Гелбрейт, Д. Белл, а также большинство сторонников так называемого «научного менеджмента», так и его ожесточенные противники в лице Г. Маркузе, Л. Мамфорда, И. Илича, Э. Фромма, П. Гудмена и др. При всем различии их идейных установок, они рассматривают научно-технический прогресс в качестве основной и конечной причины возникновения и развития современных форм бюрократического способа управления. Прогресс в области науки и технологии, по их мысли, неизбежно ведет к централизации и концентрации производства и экономики вообще, к созданию современного бюрократического механизма управления.

Многие западные политологи связывают возникновение современных форм бюрократии с необходимостью разделения труда в огромных по своим размерам организациях, которые якобы не могут вследствие этого быть управляемыми иначе, как бюрократически-иерархическим способом. Предлагаемый ими выход из бюрократического тупика — разукрупнение и децентрализация организаций и институтов современного общества, т.е. создание конкурентной рыночной среды.

Несостоятельность теории Вебера была подвергнута критике в западной эмпирической социологии, решающий удар был ей нане-

сен так называемой «доктриной человеческих отношений» (Э. Мейо). Социологи пришли к выводу о необходимости внедрения отношений сотрудничества и благожелательности как в сфере производства, так и в сфере управления. В дальнейшем была сделана попытка соединить классическую теорию Вебера и доктрину «человеческих отношений» в единую теорию, используя, в частности, вероятностные методы решения проблем управления. В США были попытки создания на этой теоретической базе гибких организационных структур для выполнения отдельных программ. То есть практически это вылилось в реформирование государственных учреждений при помощи временных независимых организаций (бюро). Программный или проектный принцип организации основан на том, что создаются структурные подразделения для достижения определенных целей или осуществления конкретной программы. Таким путем делается попытка укрепить горизонтальные межфункциональные связи и обеспечить приоритет общих задач перед частными. Именно на этой практике основана теория «ад-хократии». Автор концепции, Г. Минцберг, считает, что такой тип структуры характерен для организаций будущего. В современных условиях такой тип организации возникает в условиях неопределенности, например, в научно-исследовательских институтах, рекламных агентствах, где ярко выражена поисковая и инновационная направленность. Характерными чертами организаций являются: отсутствие специализированных подразделений, выполнение работы в разнородных временных межпрофессиональных группах, координация по горизонтали путем прямой кооперации, отсутствие внешнего контроля и принятых организационных стандартов. Доминирующей в руководстве становится группа исследователей-разработчиков, основной целью которой является выработка новых идей. Однако на практике, при внедрении этих идей в современном менеджменте, возникли новые трудности и осложнения, выразившиеся в нестабильности структур, отсутствии должной специализации персонала, дублировании в разных управленческих звеньях, трудности долгосрочного планирования и т.д.

10.3. Стратегии преодоления организационных и бюрократических патологий в развитии организаций

Прежде чем выделить различные стратегии преодоления организационных и бюрократических патологий в развитии организации, необходимо рассмотреть сами понятия, в которых они определяются. Дело в том, что понятия «дисфункция» и «патология» организационного развития в различных теоретических моделях организации иногда, или объединяются как близкие по смыслу, или, наоборот, резко разделяются по содержанию, которое в них вкладывается. Так, понятие дисфункции в теории организации, введенное Р. Мертоном, употребляется для обозначения побочных негативных, но неизбежных последствий для выживания системы, возникающих в результате целенаправленных и осознанных действий, оправданных с точки зрения ее выживания в целом или обеспечения

целевой функции. Согласно этому подходу, любое социально воспроизводимое действие, вторгаясь в сложную многоэлементную систему, каковой, в частности, является и организация, вызывает целый ряд прогнозируемых и непрогнозируемых последствий, которые оцениваются в зависимости от выживания организации как способствующие этому процессу (функциональные) или наоборот — имеющие негативные последствия для ее выживания (дисфункциональные). Выделяются также и не влияющие на выживание системы и ее отдельных элементов факторы изменений, т.е. нейтральные.

Различные типы «дисфункций» в организации изучались А. Годднером, Г. Саймоном, Ф. Селзником, А. Этциони, М. Крозье и другими авторами. Дисфункция в организации рассматривалась как незапланированный, отрицательный и непредвиденный (побочный) эффект от сознательно запланированных действий с заданным результатом, который обычно сосуществует с нейтральным и общим позитивным итогом, с точки зрения функционирования системы. Возникновение дисфункций является, по мнению авторов исследований, результатом множественности, неоднозначности последствий любого из предпринимаемых менеджером действий, необходимых для функционирования организационной социальной системы, а также сложности строения организационных систем и их многофункциональности. Примерами таких дисфункций организационного развития являются неизбежные негативные последствия неких оправданных решений, с точки зрения целевых задач или выживания системы в целом. Так к ним относят: как изменения в структуре организации, связанные с формализацией системы деловых отношений, которая ведет к снижению мотивации и активности сотрудников (собственно бюрократизация), так и другие структурные изменения. Такие, например, как внедрение централизованных систем управления, в которых происходит «закупорка» каналов информации и перегрузка линейно-штабной структуры управления и другие. Кроме вышеназванных структурных дисфункций к ним относят и другие — связанные с переводом системы управления на режим работы в модели открытых систем (сетевая система управления), где наряду с повышением гибкости и адаптивности системы, происходит одновременно снижение предсказуемости, определенности и эффективности использования наличных внутренних ресурсов организации. К дисфункциям в организации также относят и другие попытки изменений, такие как внедрение коллективных форм подготовки и принятия управленческих решений (так называемый «дискуссионный паралич»), а также стремление к максимальной реализации принципа делегирования полномочий, порождающее проблему возрастания затрат на координацию и в конечном счете снижение управляемости всей системы.

В методическом отношении понятие «дисфункции» в организации указывает на различие в понимании цели и социальной функции, ориентирует управленца не на устранение любых отклонений от нормативистских предписаний, а на анализ природы их возникновения в системном аспекте и поиск механизмов, смягчающих их негативные последствия.

В нормативистских концепциях организационного развития понятия «дисфункция» и «патология» объединяются — и то и другое рассматривается как определенное отклонение в системе организационного управления. Отличие патологии от дисфункции в том, что патология рассматривается как отклонение от нормы, которое носит не только нежелательный, но и неизбежный характер, эффект от которого можно смягчить, но нельзя устранить. Таким образом, патология рассматривается как фактор или совокупность факторов, вызывающих в организации значительное отклонение от нормы с негативными последствиями для ее выживания, функционирования или развития. Отклонение от нормы определяется на основе соотнесения исходной концептуальной модели построения структуры организации с реальными результатами такого изменения, либо с принятыми в данной организационной культуре ценностными представлениями и идеалами [А.И. Пригожин]. Обычно рациональная логика побуждает управленца к вмешательству в целях устранения причины, вызвавшей отклонение от нормы. Попытки проектирования изменений и переконструирования системы не всегда дают должный эффект, а в случаях их укорененности в ценностях и идеалах самих работников организации, как правило, дают нейтральный или отрицательный результат.

Правомерность рассмотрения любого значительного отклонения от нормы как патологии неоднократно ставилось под сомнение. Понятие «организационная патология» подвергалось критике с различных сторон. Так, противники нормативистских и волонтаристских концепций считали, что понятие «организационные патологии» базируется на некоей универсальной, заданной вне времени и ситуации норме. Р. Мертон критикует это понятие за игнорирование множественности и неоднозначности последствий любого социального действия для социальной системы и ее подсистем. С точки зрения конфликтно-игровой модели организации и особенно модели приращения (социальных норм или образцов организационного поведения) весьма относительно становится само понятие «патология». Так как то, что сегодня воспринимается как организационная патология, завтра может дать новые принципы взаимоотношений в организации, которые позволили бы ей перейти на новый этап организационного развития [М. Крозье].

Критики инновационных методов развития организации указывали на мифологичность принципов, на которых базируется допущение о высокой пластичности и адаптивной способности организационных систем [Т. Бернс]. Механизм сопротивления радикальным изменениям основывается на том, что структурные перестройки затрагивают помимо формальной и другие подсистемы социальной организации: кооперированную, которая обеспечивает нормальный карьерный рост работника, и политическую, где происходит борьба за власть и контроль над организацией. При радикальных изменениях ставятся под сомнение реализация личных и групповых интересов, связанных со сферой контроля, что приводит к активизации борьбы за власть внутри организации, сопротивление

переменам и нововведениям, что в свою очередь может привести к полной дезорганизации системы управления.

Признаками таких организационных патологий в развитии организации являются генерируемые бюрократией типы патологических реакций работников, воспитанных в условиях традиционной системы управления, так как они оказываются в непривычных для себя условиях неопределенности. К первому типу таких реакций относятся нарушения принятой системы формальной иерархии и установление постоянных прямых и неформальных связей между первым руководителем и определенной группой администраторов низшего уровня в обход непосредственных начальников. Такие изменения являются следствием того, что возникающие в условиях постоянной неопределенности проблемы могут быть решены лишь на самом верху. В результате наблюдается излишняя нагрузка у руководителей высшего уровня, недовольство руководителей промежуточных инстанций, подмена формальных отношений неформальными и в результате — дезинтеграция системы.

Второй тип патологической реакции обусловлен стремлением решить проблемы взаимодействия в условиях неопределенности традиционными средствами, т.е. созданием новых ветвей управленческой иерархии. Как правило, бюрократическая реакция на усложнение системы управления заключается в стремлении переложить проблемы взаимодействия подразделений и их интеграции в рамках организации на вновь создаваемые отделы и службы. Метод достаточно простой: если есть новая проблема, то под ее решение создается новая структура, которая обязана ее решить. Такова классическая бюрократическая логика решения управленческих задач. Парадокс этой проблемы в том, что специалисты в новом отделе не очень заинтересованы в том, чтобы решить ее, иначе их деятельность будет меньше финансироваться, они будут иметь меньше влияния в организации и т.д. Решение этой проблемы западными исследователями виделось в создании временных структур — всевозможных бюро, комитетов и т.п. структур, призванных в отведенное для их функционирования время, и в рамках выделенных средств решить проблему и прекратить свою деятельность.

Стратегия преодоления организационных и бюрократических патологий в развитии административных и других видов управленческих организаций разрабатывалась также в рамках антисистемных подходов, которые наравне с неинституциональным, ситуационным, организационно-экологическим и другими, могут быть отнесены к числу инвайроментальных теорий организации, где используется своеобразное представление о внешней среде организации как о культурной среде. В рамках антисистемного подхода внимание сосредоточивается не на описании организации как социальной целостности, а на изучении сферы индивидуального и коллективного сознания и выявления механизмов, смыслов и мотивов поведения отдельных индивидов и их профессиональных или социальных групп, их сотрудничества или противоборства. В радикальных версиях антисистемного подхода отрицается сама оправданность применения к организации понятия система, а также наличие у нее по-

стоянной структуры и целей. Организационные цели организации как единой структуры подменяются целями индивидов (акторов) и групп, формирующих временные коалиции или противоборствующих друг с другом [Д. Сильверман, К. Вейк]. Согласно этой крайней форме антисистемного подхода, организация вообще не имеет четкой структуры, а цели развития такой организации определяются через равнодействующую целей различных индивидов и групп. Она не может рассматриваться в качестве самостоятельного объекта изучения и представляет собой некий фон, организационно-культурологическую среду, где протекают универсальные социальные процессы.

Таким образом, антисистемный подход соединяется с теорией сетей, которая определяет, что выходом из бюрократического тупика в развитии организации является достижение ею большей открытости и прозрачности для контроля со стороны общественности, что, в свою очередь, невозможно без существования развитых институтов гражданского общества. То есть выход видится не в создании все новых и новых государственных структур, а наоборот в придании им полугосударственного статуса, подконтрольного как политической власти, так и общественному мнению. Конечно, это потребует принципиального изменения самой, обычно закрытой и замкнутой на саму себя, традиционной государственной системы управления. Общность методологического подхода состоит в том, чтобы изменения во внешней среде организации отражались на ее внутренней структуре и соответствующей эффективности ее деятельности. Причем сама организация оказывает влияние на формирование новой социокультурной среды в своей сфере деятельности.

10.4. Роль инновационного потенциала в организационном развитии

В современной организационной теории инновация трактуется обычно как социокультурный процесс, связанный со сменой последовательных фаз освоения новшества (жизненный цикл инновации). Можно выделить два типа моделей, описывающих этот процесс: индивидуально-ориентированные модели, в которых инновация рассматривается через призму изменения отношения работников организации к новшеству (когнитивная модель), а также организационно-ориентированные модели. Типичная модель первого типа воспроизводит инновационный процесс, состоящий из трех фаз: 1) разработка новшества (формирование концепции) и документальное описание новшества; 2) подготовка и принятие решения о его внедрении (выработка альтернатив, отбор критерия эффективности внедрения, просчет последствий, подготовка решения); 3) реализация решения (преодоление сопротивления и рутинизация нововведения).

В организационно-ориентированной модели инновационный процесс рассматривается как созидательный процесс формирования принципиально новых, ранее не существовавших конфигураций, обеспечивающих распространение (диффузию) новшества, а инновации — как жизненный цикл структурно-функциональных измене-

ний в социальной системе и одновременно изменений в символических структурах ее членов. В качестве типичной может быть названа модель Д. Миллоу, включающая следующие фазы: концептуализация новшества; принципиальное принятие инновации; приобретение ресурсов; реализация инновационной концепции; институционализация результатов. Важное значение в указанных моделях имеют восприятие нововведений работниками, подготовка управленческих решений, касающихся изменений (административных и коллективных). Большое внимание уделяется оценке риска, контролю за процессом нововведения, технологии их реализации, преодолению сопротивления изменениям, формированию инновационной культуры.

Существуют различные мнения относительно источников, стимулирующих планируемые изменения; в рамках инновационных концепций развития по этому поводу можно выделить два основных подхода. В первом и наиболее распространенном подходе, процесс организационного развития рассматривается как эндогенный, т.е. побуждаемый прежде всего внутриорганизационными проблемами — конфликтом, несоответствием ожиданий реальности и др. [М. Киртон, У. Кэммерер, С. Сигел и др.]. Второй подход связан с фиксацией экзогенного характера процесса и совмещает инновационный взгляд на природу организационных изменений с инвайроментальным подходом к проблемам описания функционирования организации. Примером такого подхода является концепция стратегического управления организацией, которую разрабатывали И. Ансофф, К. Арджирис, Р. Данкан и др. Отличительной его чертой является то, что активная инновационная позиция, определяющая разработку и реализацию стратегии организации, побуждается динамикой внешней рыночной среды (рынок, ресурсы) и направлена на внешнюю среду.

В нашей стране инновационные концепции развития организации получили распространение в конце 70-х — начале 80-х годов. Ее основные разработчики — Н.И. Лапин, А.И. Пригожин, Б.З. Сазонов, В.С. Дудченко — основное внимание уделяли проблемам подготовки конвенционального проекта изменений и технологии его реализации, преодоления консерватизма организационной среды. В этом случае проект изменений рассматривался как совокупность идеальных представлений о желательном состоянии организации, как некий «опредмеченный идеал» или некоторый желательный эффект. Суть организационного развития сводилась к процессу создания условий для перевода организации из «реального состояния» в «желаемое» или инструмента для достижения этой цели [А.И. Пригожин]. Процесс целедостижения или создания средств для достижения цели трактуется как организационное развитие. Большое значение имеют здесь оценка ситуации и выработка конвенционально приемлемого коллективного проекта, обеспечение процесса его реализации. Любые качественные изменения в рамках данной концепции понимаются как позитивные и самоценные для организации, даже если они препятствуют режиму ее нормального функционирования. При этом за основу берется принципиальное

противопоставление организационного развития функционирующую организацию.

В итоге необходимо отметить, что, несмотря на очевидные успехи прикладной инноватики в социально-экономических сферах ее применения в конкретных организациях, нельзя сказать, что проблема бюрократических «дисфункций» и «патологий» решена хотя бы частично. Тем более это трудно представить в политической социологии, как в теории, так и на практике. Однако теоретические и практические направления разработки этой проблемы — бюрократического или административного управления в различных организациях самого разнообразного уровня, на наш взгляд, просматриваются и требуют дальнейшего научного исследования.

ЛИТЕРАТУРА

Ашин Г.К. Философия мировой политики. Актуальные проблемы. Учеб. пособие. М., 2000.

Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1.

Мертон Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль. М., 1994.

Пригожин А.И. Социология организаций. М., 1980.

Argyris C. Personality and Organizations. N.Y., 1957.

Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago, 1964.

Freeman J., Hanna M. Setting the Record Straight on Organization Ecology // A.J.S. 1989. Vol. 95. № 2.

Goodman P.S., Kurke L.B. Studies of Change in Organizations. A Status Report // Change in Organizations: New Perspectives on Theory, Research, and Practice. San Francisco (Cal). 1982.

Merton R. Social Theory and Social Structure. N.Y., 1957.

Mintzberg G.H. Power in and around Organizations. N.Y., 1983.

Parkard V. The Pyramid Climbers. N.Y., 1966.

Parsons T. Structure of Social Action. N.Y., 1938.

Bennis W.G. Organization Development Reading. Addison-Wesley, 1967.

Child J., Kieser A. Development of Organizations over Time // Handbook of Organizational Design. N.Y., Oxford. 1981. Vol. 1.

Weber M. From Max Weber. Essays. N.Y., 1946.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Теория организационного развития, социальная природа организаций, административная и бюрократическая формы организации, основные концепции бюрократии, классическая школа организации и управления (школа научного управления), менеджерализм, инновационный потенциал в организационном развитии, организационное поведение, рациональный выбор в теории организации.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите основные понятия теории организации.
2. Место концепции организационного развития в теории организации.
3. Назовите основные современные концепции бюрократии.

4. Покажите в чем различия между административной (формальной) и бюрократической формами организации.

5. Перечислите основные бюрократические патологии в организациях.

6. Определите роль инновации в развитии организации.

7. Назовите основные методы и стратегии в преодолении бюрократического развития организации.

КОНЦЕПЦИЯ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Новый государственный менеджмент как концепция и модель государственного управления оформился в 80-е годы. Он явился ответом на кризисные явления в государственном управлении, построенном на принципах бюрократии, иерархической организации, централизации, стабильности организации и государственной службы, единства управления, администрирования. Во многом концепция нового государственного менеджмента и соответствующие ей реформы были стимулированы критикой затратного характера политики государства всеобщего благосостояния и резким падением доверия населения к государственному управлению. Выход из кризиса государственно-административного управления виделся многими на путях переосмысления теории государственного управления на основе предпосылок менеджмента как управления бизнесом в рыночной экономике. Наиболее активно рыночная концепция государственного управления разрабатывается в Великобритании, Соединенных Штатах, Новой Зеландии, Канаде и имеет своих сторонников во Франции, Германии, Северных странах, Японии.

Рыночный тип государственного управления выразился достаточно очевидно в административных реформах 80—90-х годов в ряде стран мира. Этот процесс получил выражение в терминах перехода от государственного администрирования к *государственному менеджменту*. Применительно к теории организации он характеризуется двумя основными моментами: повышением самостоятельности нижних этажей иерархических государственных организаций и перемещением акцентов с собственно построения организации на ее взаимоотношения со средой. Особенности перехода к государственному менеджменту находят выражение в приверженности действию и изменению, а не устойчивости, определенной норме; в принципе субсидиарности современной организации управления, которая должна быть ближе к клиенту, характеризоваться децентрализацией и относительной свободой всех его звеньев; в активном выборе управленцем любого уровня сферы деятельности, которая служила бы общественным интересам и интересам конкретного человека; в новой критерии эффективности деятельности системы государственного управления, ориентированного на качество услуг и рентабельность. Ключевым вопросом этих тенденций в теории и практике государственного управления является поиск модели эффективного государства и правительства. Новый государственный менеджмент базируется на предпосылках теории рационального выбора [Морозова, 1998; Сморгун, 1998] и рыночных установках относительно публичных дел, подчеркивающих конкурентность и возмож-

ность выбора, обмен ресурсами и оптимальность. Хотя внутри этой тенденции имеются различные подходы — количественный аналитический, политологический, рыночный менеджерский [Terry, 1998], но каждый из них находится под влиянием экономического подхода к управлению. В результате, теория рационального выбора и теория неинституциональной экономики стали почти синонимами теории государственного менеджмента [Marshall, 1998]. Вторым интеллектуальным источником нового публичного менеджмента являются менеджерские доктрины, подчеркивающие «свободу управлять» и измерение эффективности деятельности [Hood, 1990, 5—6].

Хорошо известна книга по этой проблеме, опубликованная Дэвидом Осборном и Тэдом Гэблером, «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор» [Osborne, Gaebler, 1992]. Ее содержание организовано вокруг десяти принципов, на которых основывается новая модель: (1) скорее руководство другими, чем выполнение их функций; (2) скорее предоставление возможности выбора потребителям, чем обслуживание их; (3) включение конкуренции в предоставление услуг; (4) организация посредством скорее задач, чем правил; (5) вкладывание капиталов в результаты, а не в намерения; (6) интенсивная ориентация на потребителя; (7) поощрение скорее предпринимательского заработка, чем бюрократической платы; (8) внимание скорее профилактике, чем лечению; (9) децентрализация организаций и усиление совместной работы; (10) достижение перемен посредством рыночно-ориентированных намерений. В этой книге для описания модели используется термин «предпринимательское управление». Предприниматель, пишут авторы, использует ресурсы новыми способами для того, чтобы максимизировать производительность и эффективность.

Новый государственный менеджмент имеет много общего со старым государственным менеджментом, но он имеет и существенные отличия от последнего. На это обращают особое внимание Лоренс Джонес и Фред Томпсон [Jones, Thompson, 1999, 24—26]. Во-первых, пишут они, новый государственный менеджмент ставит акцент на сделанной работе, поручениях и процессах, в то время, как старый подчеркивал значение функций, исполнения и задач. Строительными блоками старого государственного управления были бюрократия и иерархия. Основным строительным блоком для нового государственного менеджмента является мультипрофессиональная команда, члены которой работают вместе сначала и до выполнения определенного задания. Во-вторых, в новом государственном менеджменте полномочия принимать решения делегируются команде, которая выполняет организационную работу и осуществляет контроль в соответствии с реализуемым проектом. В-третьих, новый государственный менеджмент определяет экономию и эффективность всецело в терминах удовлетворения потребителя. В-четвертых, новый государственный менеджмент менее всего заинтересован в организациях, он основывается на институциональном дизайне и выборе.

Характеризуя концепцию нового государственного менеджмента, обратим внимание на следующие основные проблемы: (1) *соотношение политики и государственного менеджмента*, (2) *понятие «руководство» в новом государственном менеджменте*, (3) *рынок и государственный менеджмент*, (4) *новый подход к организации*, (5) *оценка деятельности государственного управления: эффективность*.

11.1. Соотношение политики и государственного менеджмента

Традиционно государственное управление строилось на предпосылке разделения между политикой и управлением. Считалось, что определение основных целей и задач государства, его политической стратегии относится к функциям политических органов государства, к которым прежде всего относились представительные органы и глава государства (впрочем, значимость политических функций главы государства зависит от формы государственного правления). Исполнение этих задач должно было осуществляться органами государственного управления. Хотя в действительности всегда существовала проблема ограничения государственного управления собственно исполнительскими функциями, так как органы государственного управления, бюрократия активно влияли на формирование политики, тем не менее основная задача формирования и функционирования органов государства строилась исходя из принципа разделения политики и управления. Новый государственный менеджмент в этом отношении отличается от теории государственно-административного управления. Хотя на поверхности он предстает как концепция неполитическая, тем не менее его внутреннее содержание имеет явно политические основания.

Во-первых, теоретически новый государственный менеджмент *стремится избежать дихотомии политика / управление*. Хотя в 80—90-е годы центр в изучении и преподавании государственного управления перемещается от кафедр политической науки к кафедрам и школам менеджмента, тем не менее значение политического акцента даже возрастает. В наиболее радикальном виде концепция нового государственного менеджмента затрагивает всю политическую систему как систему управления публичными делами. Ее фундаментальной предпосылкой выступает суждение о неэффективности всей современной политической системы. Как пишут Эндрю Грэй и Билл Дженкинс, «теория государственного менеджмента не является, следовательно, ни последовательной, ни нейтральной; скорее, она предоставляет другую политическую перспективу не только для структуры и функций публичных организаций, но и для политического базиса самого государственного сектора» [Gray, Jenkins, 1995, 86]. Следует, однако, признать, что проблемы политики и управления в новом государственном менеджменте ставятся в соответствии со спецификой содержания этой отрасли знания.

Во-вторых, новый государственный менеджмент интересует скорее *инициативное осуществление публичной / государственной политики* (public policy—making), чем просто нормативная организация

исполнения ее целей. «Аспектом рыночного видения государства, — подчеркивает Гай Питерс, — является концептуализация способа, которым публичная политика осуществляется; в особенности, проблема подходящей роли карьерных государственных служащих в осуществлении политики» [Peters, 1996, 23]. В этом отношении государственная администрация в целом, чиновничество рассматриваются не как простой исполнитель внешне выработанных решений, а как участник принятия решений и поиска эффективных моделей их осуществления. Отмеченная политизация государственной службы ставит, конечно, проблему ответственности чиновничества и репрезентативности общественного интереса в его функционировании, но и политическая нейтральность бюрократически организованного управления не снимает эти проблемы.

В-третьих, наиболее популярным термином-концептом нового государственного менеджмента, с помощью которого, по мнению его разработчиков, снимается проблема дихотомии политики / управления, является понятие «руководство» (*governance*). Оно заменяет часто такие термины, как администрирование (*administration*), управление/правительство (*government*). Именно руководство является понятием, с помощью которого пытаются выразить особенность *государственного* менеджмента. Осборн и Гэблер в своей известной книге подчеркивают, что она «о руководстве, а не о политике» [Osborne, Gaebler, 1992, 247]. Это понятие лежит в основе понимания специфики предпринимательской модели государственного управления, но оно же как раз и отражает его политический характер. Прав Джордж Фредериксон, который говорит о том, что «любой серьезный исследователь управления государством, или публичной администрации, вероятно, сказал бы, что трудно, если не невозможно оторвать политику от руководства» [Frederickson, 1996, 267].

В-четвертых, политический аспект в концепции нового государственного менеджмента выражается и в том, что преимущественное внимание обращается на политическую роль высших административных чиновников. Они привлекают внимание даже большее, чем бюрократия или бюрократическая организация в целом. Традиционно государственное управление подобно его эквиваленту в частном секторе было посвящено, писал Дональд Кеттл, «организации как единице анализа; как она структурирована, какие процессы осуществляют администраторы и какие проблемы они решают; как в целом процесс может осуществляться более действенно». Но «недавнее движение за государственный менеджмент, по контрасту, основано на роли высших административных лидеров, обычно таких политических назначенцев, как министры или руководители агентств, и их стратегиях» [цит. по: Ellwood, 1996, 52—53]. Как свидетельствует Фредериксон, в движении за переосмысление управления государством «избираемые руководители исполнительной власти и уполномоченные государственные служащие вовлечены в "руление", в постановку "миссионерских целей" и в получение "результатов". Здесь все метафоры политической власти свидетельствуют о ее переходе в руки избираемых руководителей исполнительной власти» [Frederickson, 1996, 267].

11.2. Понятие «руководство» в новом государственном менеджменте

Новый государственный менеджмент противостоит концепции административного государства и использует для описания существа государственного управления понятие «руководство», а не «администрирование» или «управление / правительство». Подвижка в понятийном аппарате фиксируется явно: «Правительства (любого цвета) в изменяющейся обстановке должны, вероятно, сильнее искать не прямые сохраняющие возможность управления способы восстановления своего неотъемлемого долга защищать против внешней угрозы и внутреннего распада и достижения своих электорально легитимизированных политических программ; результат мог бы быть описан скорее как "руководство", чем как "управление / правительство". Будучи "публичной администрацией" в 70-е годы, став "публичной политикой и менеджментом" в 80-е, название дисциплины может хорошо звучать как "руководство" в 90-е» [Dunsire, 1995, 34]. Хотя содержание термина «руководство» в целом ориентирует рассматривать деятельность государственного менеджера как общее управление вверенной ему областью государственных дел, тем не менее имеется ряд нюансов в его определениях, которые значимы и с той точки зрения, что они носят еще ограниченный характер. Сама концепция «руководства» приобретет свой завершенный характер в другой концепции управления — теории политических сетей. Обратим внимание здесь на некоторые из особенностей понятия «руководство» в новом государственном менеджменте.

Осборн и Гэблер в свойственной им журналистской манере письма, анализируя тенденции в публичном управлении в 80-е годы, отметили, что проблему нехватки денег для оказания общественных услуг в штатах и городах США руководители решали иным путем, чем ранее, когда просто повышались налоги. «В штатах и на местном уровне, где бюджеты нужно было сбалансировать, они начали искать ответы, которые лежали где-то между традиционными да и нет [относительно вопроса о повышении налогов]. Руководители учились как объединять вместе общественные группы и фонды строительства дешевого жилья; как объединить бизнес, рабочих и науку для стимулирования экономических инноваций и создания новых рабочих мест; как объединить соседские общины и полицейские управления для понижения преступности. Другими словами, они учились тому, как легче разрешать проблемы, катализируя деятельность сообщества, — как скорее рулить, чем грести» [Osborne, Gaebler, 1992, 28]. В данном случае подчеркнута, что новый характер публичного управления заключается в том, чтобы не оказывать общественные услуги самим, а умело направлять этот процесс, подключая силы и ресурсы сообщества. Не администрирование является здесь необходимым, а налаживание взаимодействия между государством и обществом по удовлетворению общественных интересов.

Авторы обзора административных реформ в развитых странах дают следующее определение термину «руководство»: «Руководство отражает плюрализацию значимых акторов в управлении и обеспе-

чении публичных услуг. Конфигурация публичных институтов изменяется; роль над- и субнациональных структур становится более значимой; акторы смешанного и честного секторов вовлекаются [в обеспечение общественных услуг] более широко и глубоко. В то же самое время взаимосвязь становится менее властной и более кооперативной. Новые политические проблемы (подобные экологии и региональному развитию) подрывают устойчивые привычки к изоляции. В результате межуправленческие отношения в государстве становятся более сложными и должны пониматься явно как система, т.е. как руководство» [Managing, 1997, 15—16]. Руководство здесь понимается как система кооперации общественных, государственных и международных институтов, частных, государственных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. Понятие «руководство» оттеняет значимый аспект в управлении общественными делами посредством налаживания сети кооперативных отношений, а не простого администрирования. Именно государство берет на себя инициативную функцию сотрудничества, становясь партнером формирующейся кооперации, а не исключительно доминирующим и властным институтом, навязывающим свой стандарт деятельности.

Вместе с тем заметим, что термин «руководство» в новом публичном менеджменте скорее используется как антитеза понятию «администрирование», чем приобретает некоторое концептуально значимое определение новой теории. Эту функцию «руководство» выполняет в теории политических сетей, которая отталкивается от критики уже менеджериального государственного управления и составляет новую теоретическую основу государственной деятельности на рубеже веков. Об этой теории мы скажем в другом параграфе.

11.3. Рынок и государственный менеджмент

В теории государственного менеджмента рыночные модели регулирования взяты за основу. Рыночная модель поведения считается приемлемой для государственных служащих всех уровней. Мотивация и оценка их деятельности строится как если бы они были участниками операций на рынке. Сама структура организации управления публичным сектором рассматривается по аналогии со структурой организации бизнеса. Государственное управление, по мысли сторонников рыночного подхода, должно быть предпринимательским. Общие установки *предпринимательского управления* формулируются следующим образом [Hood, Jackson, 1991, 182—183; Boston, Martin, Pallot, Walsh, 1996, 25—26; Peters, 1996, 19—25].

(1) Утверждается, что с точки зрения менеджмента нет существенных различий между публичным и частным секторами, а следовательно, публичными и частными организациями можно управлять более-менее одинаково.

(2) При новой организации управления необходимо переходить от оценки эффективности процесса управления к оценке эффективности результата управления, а следовательно, к сокращению затрат и к повышению прибыльности государственных организаций. Из-

меняется и оценка ответственности: должен осуществиться переход от контроля на входе организации, от оценки бюрократических процедур, правил и стандартов к количественным мерам, характеризующим результат деятельности.

(3) Менеджерияльное управление государственным сектором и публичным сектором в целом должно сопровождаться понижением роли управленческого контроля одновременно с развитием усовершенствованной отчетности, мониторинга и механизмов ответственности.

(4) Новый государственный менеджмент подчеркивает идею необходимости преобразования больших бюрократических структур в полуавтономные агентства, отличающиеся высокой степенью подвижности, способностью к конкуренции и склонностью принимать рискованные решения. Одновременно необходимо отделение коммерческих функций от некоммерческих и политико-консультативных функций от функций предоставления услуг и регуляторных функций.

(5) Государственное управление при организации общественных услуг должно отдавать приоритет частному бизнесу, конкурентному снабжению и контрактной системе. При этом необходимо переходить от традиционных долговременных и плохо специфицированных контрактов к кратковременным и более определенным контрактам.

(6) В государственном управлении необходимо использовать практику менеджмента, которая касается кратковременных трудовых соглашений, развития стратегических планов, корпоративных планов, соглашений об эффективности деятельности, введения системы оплаты за качество, развития новых менеджерияльных информационных систем, заботы о корпоративном имидже.

(7) Большое внимание в новом государственном менеджменте уделяется денежным предпочтениям; что касается этических проблем, этоса государственной службы и статусных ценностей, то им уделяется меньшее внимание. Следует, однако, отметить, что этические ценности менеджериялизма отнюдь не забываются [см.: Moon, 1999, 35].

(8) Отношение к потребителю общественных услуг предполагает рыночные характеристики. К потребителю относятся как к покупателю общественных услуг со всеми отсюда вытекающими последствиями.

Завершая характеристику предпринимательского государственного управления, приведем следующее обобщающее суждение Гая Питерса и Дональда Савои: «Предпринимательское управление появилось как реакция на один из распространенных стереотипов государственных работников — нерасположенность к риску — и на ограниченность бюрократизма. Предпринимательство, предполагало, даст простор созидательным и инновационным способностям государственных менеджеров, а также делает их более ответственными за свои собственные решения... Оно также хорошо согласовывалось с проводимыми структурными реформами, с независимыми агентствами, преимущественно возглавляемыми лидерами-предпринимателями на основе не постоянной службы, а контракта об

эффективной деятельности... Другой идеей, связанной с менеджериялизмом в публичном секторе, является управление, ориентированное на покупателя» [Peters, Savoie, 1996, 283].

11.4. Новый подход к организации

Основными для организации в государственно-административном управлении считались следующие признаки [Tosi, 1975, 2—4]: (1) *Большой размер организации*, который исключал в целом построение отношений на основе межличностных взаимодействий. Хотя в теориях и указывалось на наличие неформальных организационных структур внутри формальной организации, но они не являлись определяющими для целей и предназначения последней. (2) *Формализация организации*, которая проистекала из ее размеров и означала, что процедуры, управление и взаимоотношения в организации строились на основе писанных норм, которые являлись относительно стабильными и четко структурированными для различных организационных уровней, выполняя функцию ранжирования отношений и решений. (3) *Рациональность организации* связана с необходимостью определения целей организации и соответствующий ресурсов для их достижения. Она обозначает такой порядок в организации, который соответствует структуре ее целей, когда каждая отдельная цель единицы организации подчиняется общей цели организации. (4) *Иерархическая структура организации* проистекает из субординации ее целей и означает существование различных уровней полномочий для различных уровней организации. Чем выше уровень организации, тем выше полномочия и ответственность. (5) *Специализация в организации* означает, что составляющие ее подструктуры и члены организации распределены в соответствии либо со спецификой деятельности (разделение труда), либо в соответствии с качествами индивидов (социальная специализация). Организационная теория государственно-административного управления сосредоточивалась скорее на внутренней структуре организации и ее функциях. Частые изменения организационной структуры управления в государстве, как считалось, не способствуют хорошему управлению. Принцип стабильности организации считался более предпочтительным.

Включение рыночных механизмов в управление общественными делами меняет отношение государственной организации и окружающей ее среды. Считается, что организация становится более чувствительной к среде, отзывчивой к нуждам населения, настроенной на качество услуг и публичных благ, ею предоставляемых. «В отличие от традиционного государственного администрирования, — пишут Барри Боземан и Джеффри Строссман, — для государственного менеджмента, если он собирается достичь успеха, неизбежно требуется чувство стратегии. Государственный менеджмент более широк, интегративен и менее зависимым от функциональной экспертизы, чем государственное администрирование. Государственный менеджмент — в значительной мере управление внешним окружением организации. Государственное же администрирование находится внутри контекста организации» [Bozeman, Straussman, 1991,

214]. В этой связи меняется отношение ко всем основным организационным принципам управления — иерархии, формализации, специализации, централизации. Критика этих принципов, как правило, осуществляется посредством «реформистского» акцента на приставке «де» — деиерархизация, деформализация, децентрализация. Такое отношение к государственной организации управления позволило некоторым исследователям говорить о «фрагментированном и дезартикулированном государстве» в концепции государственного менеджмента [Frederickson, 1999, 702—703].

Основной акцент при реформировании административно-государственного управления на пути внедрения менеджериальных методов и структур ставится на децентрализации и деконцентрации. Принцип *децентрализации* предполагает делегирование полномочий и ответственности нижним уровням управления. Принцип *деконцентрации* означает создание множества независимых агентств и ослабление иерархических связей. Последнее определяется необходимостью введения конкуренции в государственное управление. Хотя введение этих принципов порождает новые проблемы, тем не менее они широко используются в современных административных реформах [Mauping, 1997]. Изменение отношений с окружающей средой повышает роль и значение стратегического планирования, государственного маркетинга, механизмов выработки и осуществления стратегии предоставления услуг населению, формирования новой креативной организационной культуры с единым пониманием перспектив развития организации.

11.5. Оценка государственного управления: эффективность

Одним из коренных вопросов в концепции нового государственного менеджмента выступает обоснование эффективности управления. Понятие «эффективность» здесь приобретает экономический характер.

Что означает понятие «эффективность» применительно к государственному управлению? В самом общем виде можно говорить об эффективном государственном управлении, если оно обеспечивает удовлетворение общественных потребностей. Однако здесь мы сразу же вступаем в область споров относительно понимания общественных потребностей различными группами и политическими силами. Если к правительству не предъявляется серьезных претензий по поводу его деятельности в отношении использования государственных ресурсов, их размещения и перераспределения, то такое правительство пользуется поддержкой и его можно назвать эффективным. Подобная эффективность связана с рационально понимаемой целью, которую правительство достигает в процессе своей деятельности. Целерациональное понимание эффективности довольно широко распространено в литературе. Приведем здесь суждение авторов учебника по административному управлению: «В управлении термин "эффективность" не только одно из наиболее часто употребляемых слов, но и слово, которым более всего злоупотребляют. В самом широком смысле оно служит практически синонимом "ра-

циональности". Теперь посмотрим насколько эффективно решение. Эффективность его можно определить как отношение *чисто положительных результатов* (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. *Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при заданных вмененных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках выбора*» [Саймон, Смитбург, Томпсон, 1995, 251—252, 253]. Следуя утилитаристскому пониманию, повышение общего баланса удовлетворенности общества может служить показателем эффективности управления этим обществом. Но вопрос можно поставить и так: какова роль собственно системы государственного управления в достижении этого положительного результата? Речь идет о механизме принятия эффективного решения, который может быть довольно громоздким и нерациональным. Как можно оценить эффективность самого механизма? Как можно совместить эффективность решения и эффективность принятия этого решения? Как утверждает Джозеф Стиглиц, государственное управление является одним из наиболее важных общественных товаров. Мы все выигрываем от лучшего, более эффективного, более отвечающего нашим нуждам государства. Если бы государство было способно стать более эффективным и сократить налоги, не уменьшая уровня своих услуг, мы все выиграли бы [Стиглиц, 1997, 141].

В концепции нового государственного менеджмента понятие эффективности играет существенную роль. Во-первых, речь здесь идет об экономическом понимании эффективности: «Главной идеей "государственного менеджмента" в западноевропейских государствах, по-видимому, является эффективность, даже в более узком смысле — экономическая эффективность. Именно последнее есть то, что отличает государственный менеджмент как набор принципов и практики от более привычного "государственного управления"» [Coombes, 1998, 8]. Во-вторых, оценка деятельности осуществляется не по уровню активности соответствующих структур управления, а по результату, как говорят, «на выходе». Государственный менеджмент есть «управление, ориентированное на результаты»: «Государственные предприниматели знают, что, когда институты получают свои фонды в соответствии с принципом "входа", они имеют мало стимулов стремиться к лучшей деятельности. Но когда они получают свои фонды в соответствии с результатом, ими овладевает стремление эффективно действовать» [Osborne, Gaebler, 1992, 139]. В этом отношении, конечно, не все виды деятельности в сфере государственного управления поддаются точному измерению. Подчеркивается, что в государственном управлении трудно найти единый показатель эффективности деятельности, подобный прибыли для бизнеса. Тем не менее, в принципе концепция нового государственного менеджмента содержит в себе идею возможности оценки деятельности государственных структур и программ, используя понятия продуктивность, результативность, действенность. В-третьих, новый государственный менеджмент включает понятия производительности и экономичности в деятельность государственного управления. Это означает, что при сокращении государствен-

ных затрат результат деятельности государства (услуги, качество жизни, безопасность и др.) должен возрастать. В этом смысле государственные финансы и расходы рассматриваются скорее в соответствии с политическими целями социального развития (полная занятость, перераспределение и т.д.), чем в соответствии с обычным критерием математического расчета (сбалансированный бюджет). Кроме того, производительность соответственно связана с сокращением государственных расходов [Бухарт, 1998, 60].

* * *

Концепция нового государственного менеджмента, развитая в 80—90-е годы, подвергается серьезной критике за ее экономизм, отсутствие интереса к этическим проблемам, квантитативный акцент в оценке государственного управления, умаления значения специфики публичной сферы. Тем не менее, эта концепция была в основе административных реформ во многих странах; она явилась действительным ответом на кризис бюрократической модели управления, административного государства и затратного характера государства всеобщего благосостояния. Сегодня ясно, что новый государственный менеджмент не является панацеей при решении всех проблем государственного управления, но он занял свое место в ряду теорий и практики современного управления публичной сферой.

ЛИТЕРАТУРА

Бухарт Г. Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления / Пер. с англ. Общ. ред. С.А. Братчикова и С.Ю. Глазьева. М.: Фонд «За экономическую грамотность»; Российский экономический журнал. Издательство АО «Консалтбанк», 1998.

Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М.: РОССПЭН, 1998.

Саймон Г.А., Смитбург Д.У., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. М.: «Экономика», 1995; *Сморгунов Л.В.* (ред.) Рациональный выбор в политике и управлении. СПб.: Изд. СПбГУ, 1998.

Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.

Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. Public Management: The New Zealand Model. Melbourne, New York, Toronto: Oxford University Press, 1996.

Bozeman B., Straussman J. Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.

Coombes D. The Place of Public Management in the Modern European State // Innovations in Public Management Perspective from East and West Europe / Eds. T. Verheijen and D. Coombes. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 1998.

Dunsire A. Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint // Public Administration. 1995. Vol. 73. № 1.

Ellwood J. Political Science // The State of Public Management / Ed. by D. Kettl and B. Milward. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Frederickson G. Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration // Public Administration Review. 1996. Vol. 56. № 3.

Frederickson G. The Repositioning of American Public Administration // Political Science and Politics. 1999. Vol. 32. № 4.

Gray A., Jenkins B. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? // Public Administration. 1995. Vol. 73. № 1.

Hood C. Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s. London: Department of Government, London School of Economics and Political Science, 1990.

Hood C., Jackson M. Administrative Argument. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991.

Jones L., Thompson F. Public Management Institutional Renewal for Twenty-First Century. Stanford, Con.: JAI Press Inc., 1999.

Managing Across Levels of Government. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1997.

Moon M. The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter? // Public Administration Review. 1999. Vol. 59. № 1.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York [et al.]: A Plume Book, 1992.

Peters G. Models of Governance for the 1990s // The State of Public Management / Ed. by D. Kettl and B. Milward. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Peters G., Savoie D. Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum // Public Administration Review. 1996. Vol. 56. № 3.

Terry L. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement // Public Administration Review. 1998. Vol. 58. № 2.

Tosi H. Theories of Organization. Chicago: St. Clair Press, 1975.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Государственный менеджмент, руководство, эффективность, предпринимательство в государственной сфере.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие причины привели к формированию концепции нового государственного менеджмента?
2. Чем отличается государственный менеджмент от государственного администрирования?
3. Каково соотношение политики и управления в концепции нового государственного менеджмента?
4. В чем специфика понятия «руководство» в концепции государственного менеджмента?
5. Что означает предпринимательский характер государственного управления?
6. Каковы особенности понимания эффективности в государственном менеджменте?

НОВАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТЕОРИЯ

12.1. Предпосылки новой институциональной теории

Одним из наиболее перспективных теоретических направлений в исследовании государственного управления и политики наряду с менеджериальной, синергетической и сетевой концепциями является новая институциональная теория. Она ведет свое происхождение от двух дисциплин — прародительниц: неоклассической экономики и традиционного институционализма. Неоклассический подход трактует нерегулируемые взаимодействия субъектов на политическом поле аналогично рыночным, а нормы и правила (от конституционных основ до внутриорганизационного распорядка) — как продукт рационального выбора индивидов. Так, например, трактовка феномена власти основывается на факте добровольной рациональной передачи части прав от подчиненного — Агента руководителю или Принциалу: «Главным стимулом отказа Агента от своей автономии служит либо вера в то, что под руководством Принциала он быстрее достигнет собственных целей (случай согласованных властных отношений), либо надежда на получение от Принциала материальной компенсации за подчинение его командам "случай рассогласованных властных отношений"» [Coleman, 1990, 66—76]. Однако неоклассический анализ рынков (в том числе и политического) испытывает следующие существенные теоретические ограничения: 1) структура рынка должна быть близка к совершенной конкуренции (т.е. оптимальна по Парето); 2) информация доступна каждому из участников рыночных обменов, т.е. она должна свободно циркулировать на рынке; 3) все участники рынка являются «рациональными эгоистами», их поведение утилитарно, т.е. направлено на максимизацию личной выгоды и целерационально в веберовском смысле. Очевидно, что полностью данные условия на практике не соблюдаются почти никогда, особенно в отношении внеэкономических взаимодействий. Об этом, в частности, писал Дж. М. Кейнс: «Постулаты классической теории применимы не к общему, а только к особому случаю, так как экономическая ситуация, которую он рассматривает, является лишь предельным случаем возможных состояний равновесия» [Кейнс, 1993, 224]. Нельзя не отметить и то, что любые нормы предполагают существование высокой степени согласия между участниками взаимодействия и их желание в полной мере нести издержки по реализации норм. Здесь встает целый ряд проблем, подробно описанных в работах Дж. Бьюкенена, М. Олсона, К. Эрроу и др.: проблема «безбилетника», проблема «дурной бесконечности» в ситуации выбора так называемых пред-

конституционных правил, проблема невозможности недиктаторского решения в случае коллективного выбора («теорема невозможности» Эрроу) и др. Кроме того, следует упомянуть и достаточно широко представленную в литературе критику так называемого «экономического империализма», возникающего всякий раз при попытке распространения неоклассической методологии на всю сферу социальных взаимодействий. Негативный эффект «экономического империализма» заключается прежде всего в упрощении самого процесса взаимодействия, который сводится к простому калькулированию акторами своих издержек и выгод.

Институционализм или институциональный подход получил широкое распространение не только в экономике, но и в других гуманитарных дисциплинах. К основным представителям институционализма традиционно относят Т. Веблена, У.К. Митчелла, Дж. М. Кларка и Дж. Коммонса. Представители этого методологического направления отстаивают в своих работах точку зрения противоположную неоклассическому подходу. Резкой критике подвергается центральная для неоклассического подхода модель индивида как рационального оптимизатора собственной выгоды. По мнению основоположника институционального подхода американского социолога Т. Веблена, человек не является «калькулятором, мгновенно вычисляющим удовольствие и боль» [Веблен, 1984, 202], его поведение предопределено целями индивида и, самое главное, институтами, детерминирующими конкретные методы достижения этих индивидуальных целей. Т. Веблен дает и общее определение понятия институт. По его мнению, это — «привычный образ мышления, который имеет тенденцию продлевать свое существование неопределенно долго» [там же]. Таким образом институционалисты с самого начала актуализировали значение не только формальных институтов, но и привычки, традиции, оказывающей подчас гораздо более серьезное влияние на поведение индивида нежели статьи законов. Однако институционализм впал в другую крайность: поведение индивидов оказалось полностью предопределено институциональными рамками, теми социальными структурами, в которые был вписан данный конкретный индивид, практически не оставив ему свободы для принятия самостоятельных решений.

Новый институциональный подход или новый институционализм попытался отыскать золотую середину между двумя крайностями: неоклассикой и старым институционализмом, синтезировав основные положения этих подходов. Впервые термин «новая институциональная концепция» был применен О. Уильямсоном в работе «Рынки и иерархии» [Williamson, 1975] и достаточно быстро вошел в научный оборот. Более того, широкий интерес к концепции и многочисленные интерпретации породили серьезную проблему: в различных социальных науках существуют и развиваются собственные версии неонституционализма, имеющие самостоятельные методологические основания, более близкие той или иной дисциплине. При этом неоднократно предпринимались попытки по преодолению этих различий и созданию комплексной неонституциональ-

Сравнение трех направлений в современном неонституционализме¹

	Доминирующий вид действия	Интересы	Доминирующий тип институтов	Механизм институциональных изменений
Подход с позиций рационального выбора	Индивидуальное рациональное действие	Экзогенные	Преимущественно формальные	Стратегические рациональные действия/отбор
Подход с позиций социального конструктивизма	Социально детерминированное (конструируемое) действие	Эндогенные	Преимущественно неформальные	Проникновение/диффузия
Подход с позиций посредничества в конфликто-разрешении	Групповое действие	Экзогенные	Формальные/неформальные организационные формы	Политический конфликт

¹ Di Maggio. 1988. С. 698

ной теории, но большинство исследователей так и остались в границах своих дисциплин и соответствующих им направлений институционального анализа. Можно выделить лишь несколько работ, представляющих собой удачный пример комплексного неонституционального подхода. Это работы П. Ди Маджио, У. Паулла, П. Холла и Р. Тэйлора. [DiMaggio, 1988; Powell & DiMaggio, 1991; Hall & Taylor, 1994]. Один из ведущих теоретиков комплексного подхода Ди Маджио различает три основных направления, существующих и развивающихся сегодня в неонституционализме: это подход, основанный на теории рационального выбора, подход, базирующийся на социальном конструктивизме и, наконец, неонституциональный подход, актуализирующий функцию институтов как посредников в разрешении конфликтов. Все они различаются по следующим основаниям: актуализация формальных или неформальных норм и правил, представление об акторе и причины институциональных изменений.

Неонституциональный подход, базирующийся на предпосылках теории рационального выбора актуализирует прежде всего способ организации рационального действия, т.е. рассматривают институты как правила игры, преимущественно обращая внимание на формальные законодательные акты, описывающие эти правила (последнее вовсе не исключает обращения и к неписанным правилам). Акторы при этом рассматриваются как устойчивые и экзогенные. Институциональные изменения в данном подходе понимаются чаще всего как последствия или эффекты рациональных решений индивидов или особого механизма отбора.

Неонституциональный подход, базирующийся на предпосылках социального конструктивизма, напротив, доказывает, что все элементы модели рационального выбора: акторы, интересы, предпочтения являются социально «сконструированными» и поэтому носят эндогенный характер. Интерес исследователей в рамках данного подхода сфокусирован преимущественно на неформальных институтах, таких как система воззрений (традиций, привычек), предписанных сценариев поведения и т.д. Институциональные изменения рассматриваются в данном случае как процесс распространения (диффузии) через механизмы институционализации и легитимации поведенческих сценариев, возникающих в процессах обучения и социальной практики.

Неонституциональный подход, актуализирующий роль институтов как посредников в конфликто-разрешении, фокусирует внимание на том, как государство и другие институты структурируют конфликты между группами с противоположными интересами и выполняют посреднические функции в их разрешении. Таким образом они исследуют институты и институциональные изменения как результат институционального посредничества в разрешении конфликтов.

Сравнение этих трех подходов, проведенное по четырем ключевым параметрам: доминирующему виду действия, доминирующему типу институтов, интересам агентов и механизмам институциональных изменений представлено в таблице 1.

Нетрудно догадаться в каких дисциплинах доминирует тот или иной из обозначенных выше подходов. Первый, очевидно, доминирует в экономике и отчасти в политических исследованиях (по крайней мере тех из них, которые основываются на методологии рационального выбора), второй — в социологии и теории организаций и, наконец, третий доминирует в политических исследованиях.

Один из ведущих исследователей нового институционализма, профессор университета Калифорнии, Беркли [США] Нил Флигстин весьма точно и емко обозначил отличительные черты новой институциональной теории, характерные для всех направлений и подходов, развивающихся внутри этой теории [Флигстин, 2001, 29—30]. Это общая направленность на анализ конструирования локальных социальных порядков, признание их «конструируемости», т.е. формирования акторами в процессе их взаимодействия в рамках того или иного поля, актуализация роли институтов не столько как ограничителей действий людей, сколько как условий, обеспечивающих возможность социального взаимодействия и делающих возможным развитие различных стратегий такого взаимодействия. Институты в трактовке нового институционального подхода понимаются как: «правила и разделяемые участниками взаимодействия смыслы, подразумевающие, что люди знают об их существовании или что они могут быть осознаны... Они интерсубъективны [т.е. могут быть признаны другими, когнитивны], [т.е. зависят от познавательных способностей акторов и в какой-то степени требуют саморефлексии со стороны акторов]» [Флигстин, 2001, 30—31].

Основные причины широкого исследовательского интереса со стороны политологов и государствоведов к методологическим предпосылкам новой институциональной теории заключаются в возможности по иному взглянуть на природу государства, а также некото-

рые процессы и элементы государственной политики и управления. Новая институциональная теория значительно расширяет исследовательские возможности в этой области за счет признания возможности существования множества точек равновесия, разработки новой концепции рациональности — интерпретативной, учета нестабильности и разнообразия предпочтений в процессе принятия решений, а также актуализации проблемы трансакционных издержек.

Рассмотрим эти методологические предпосылки подробнее.

Во-первых, новая институциональная теория отказывается от модели равновесия Вальсара—Эрроу—Дебре (равновесие по Парето) как единственно верной и принимает допущения, предложенные теорией игр: допускается существование множества точек равновесия, не обязательно совпадающих с точками оптимума по Парето; равновесия может не существовать вообще [Олейник, 1999]. Эта предпосылка вполне согласуется с синергетическим подходом, актуализирующим многообразие возможных траекторий развития систем в процессе достижения ими равновесного состояния.

Во-вторых, новая институциональная теория признает ограниченную рациональность индивидов, отказавшись от постулата оптимизации, лежащего в основе теоретической модели поведения homo oeconomicus. Наиболее полно критика постулата оптимизации представлена в работе американского экономиста Герберта Саймона «Административное поведение» (1947), где он, в частности, утверждает следующее: «Способность человеческого сознания формулировать и разрешать сложные проблемы сопоставима с размером проблемы. Очень сложно достичь объективно рационального поведения в реальном мире... или даже приемлемого приближения к такой объективной рациональности» [Simon, 1976, 34]. Теория рационального выбора допускает, что выбор сдерживается только такими внешними факторами, как полезность, цена, технология и время. Ограниченная рациональность предполагает, что список сдерживающих факторов должен быть дополнен такими чисто человеческими «ограничениями», как ошибки памяти, неадекватно рассчитанная сила (власть) и склонность «удовлетворяться» принятием решений (settle for decision), которые просто «достаточно хороши». Эти выводы поставили под сомнение (или, как минимум, значительно ограничили) классическую концепцию рациональной бюрократии и привели к созданию новой теоретической модели чиновника-управленца — модели «административного человека», ограниченно рационального в принятии решений.

В-третьих, новая институциональная экономика отказывается от тезиса о стабильности субъективных предпочтений индивидов. Здесь также очевидно параллели с синергетическим подходом, обобщающим разнообразие и нестабильность как на организационном, так и на индивидуальном уровне.

12.2. Методологические основания теории согласований

Среди различных направлений новой институциональной теории (теория конвергенций, теория постэкономического общества, экономика глобальных перемен и др.) следует обратить особое внимание на школу современного французского институционализма (теория согласований, или экономика соглашений). Это направление достаточно молодо. Как самостоятельное оно сформировалось лишь во второй половине 80-х годов XX в., после опубликования работы Л. Тевено и Л. Болтянски «Экономика значимого» [Boltanski, Thevenot, 1987]. В целом теоретическая концепция экономики соглашений представлена в работах французских социологов и экономистов Л. Тевено, Ф. Эмар-Дюверне, Л. Болтянски, а также в работах представителей постмарксистской «теории регуляций» М. Аглиетта, Р. Буайе [Олейник, 1997]. В отличие от неоклассической модели, которая постулировала два основных методологических принципа: рациональную мотивацию индивидуального поведения и координацию индивидуальных рациональностей посредством рынка (при этом максимизация субъективного ожидания полезности не подвергается сомнению, а трансакционные издержки считаются равными нулю) [Эрроу, 1993], теория согласований сосредоточивает свое внимание на механизмах согласований и способах координации индивидуальных действий. Рыночная рациональность выступает в качестве лишь одной из множества возможных интерпретаций мотивов поведения индивидов. Формальные и неформальные правила, контрактные соглашения, традиции, которые невозможно свести к индивидуальной рациональности и стратегиям оптимизации, стали основными объектами, исследуемыми этой теорией, пытающейся кроме всего прочего определить роль институтов государства в условиях рыночной экономики, избежав при этом крайних позиций преумножения или преувеличения роли государства как экономического и политического агента.

Индивидуальная рациональность, реализуемая в модели поведения «экономического человека», т.е. человека «способного расположить свои предпочтения в порядке, который был бы рефлексивным, законченным, преемственным и непрерывным, а затем выбирающего то из них, которое максимизирует его выгоду...» [Фармер, 1994, 50] меняет у французских новых институционалистов свой «неоклассический» смысл. Они предлагают вместо термина «рациональное действие» использовать термин «обоснованное действие» [Тевено, 1997], включающий в себя специфику социального контекста, в котором реализует свою стратегию действующий индивид и происходит интерпретация действий индивида, т.е. они приобретают значение и смысл (становятся социальными в веберовском смысле). Здесь следует отметить два существенных момента.

Первый — это не просто обращение к правилам и нормам, а стремление выявить интерпретации этих правил и попытаться определить некоторые общие основания этих интерпретаций, позволяющие избежать атомизации, т.е. радикальной обособленности субъектов социального действия.

Второй момент заключается в применении термина «стратегии поведения», что позволяет исследователю избежать детерминистской позиции, заключающейся в предопределении поведения индивида социальной структурой, в которую он вписан. Решение проблемы трансляции интерпретации рациональности одного типа в другой (например, можно рассмотреть случай столкновения рациональности «административного» и «экономического» человека) связано в теории согласований с рассмотрением взаимоотношений между институциональными подсистемами или «мирами». Эти «миры» представляют собой совокупность формальных и неформальных норм (последним уделяется преимущественное внимание), составляющие «правила игры, по которым осуществляется взаимодействие между людьми в той или иной сфере их деятельности» [Олейник, 1999, 141]. Всего выделяется семь таких «миров»: рыночный мир, индустриальный мир, традиционный мир, гражданский мир, мир общественного мнения, экологический мир, наконец, мир вдохновения и творческой деятельности.

Основной задачей исследователя становится таким образом поиск общего основания, общего принципа, исходя из которого можно интерпретировать действие (в нашем случае принятия управленческого решения) сделать его понятным в контексте различных институциональных подсистем. Признавая при этом, что каждая из них обладает собственным специфическим набором таких принципов.

Для ее решения в качестве основного понятия вводится термин *интерпретативная рациональность*, обозначающего «способность к сохранению согласованного характера действий через выработку понятных для всех участников транзакции ориентиров» [Олейник, 1997; Livet, Thevenot, 1994]. Таким образом актуализируется значение правил и проблема их интерпретации участниками обмена ресурсами в ситуации, когда прямой информационный обмен невозможен (наиболее распространенной моделью отношений такого рода является знаменитая «дилемма узника»).

Еще одно ключевое понятие новой институциональной школы — доверие. Американский исследователь Остром определил доверие, как «ожидание человеком определенных действий со стороны окружающих, когда эти действия напрямую затрагивают его выбор и он должен принимать решения до того, как они станут известны» [Ostrom, 1998, 12]. Как отмечает один из ведущих российских исследователей институциональной теории А.Н. Олейник, норма доверия играет исключительно важную роль в построении эффективной системы политического управления. Степень доверия предопределяет предсказуемость поведения субъектов взаимодействия. При этом отмечается интересная взаимосвязь степени предсказуемости действий политического руководства и степени межличностного доверия в обществе: «соотношение уровней межличностного и институционального (к представителям легальной власти) является важным социологическим индикатором, своеобразным термометром здоровья общества» [Олейник, 1999, 141]. Уровень межличност-

ного доверия в свою очередь предопределяет эффективность функционирования отдельных рынков и экономики страны в целом.

В отличие от теории общественного выбора, представляющей нормы (институты) как результат рационального самостоятельного выбора индивидов и актуализирующей рациональность и свободу выбора нормы как залог ее легитимности, новая институциональная теория акцентирует внимание не на рациональном происхождении норм, а на следовании нормам, как результате индивидуального рационального выбора. Нормы становятся таким образом не жесткой детерминантой поведения, а ключевой предпосылкой взаимной интерпретации интересов и намерений индивидов, а значит и предпосылкой эффективной координации социальных взаимодействий.

Другой важнейшей категорией новой институциональной теории является категория *транзакционных издержек*. Она ведет свое происхождение от работ Э. Коуза «Природа фирмы» (1937) и «Проблема социальных издержек» (1960). Коуз определял их как издержки, возникающие при использовании ценового рыночного механизма. Позднее транзакционные издержки стали определять как «специфические расходы по налаживанию и осуществлению обменных соглашений» [Фишер, 1999, 1]. Соответственно, «размеры таких издержек зависят от вида приобретаемых услуг и выбранной формы координации» [там же, 1].

Более точное и полное определение транзакционных издержек представлено в работах П. Милгром и Дж. Робертс, которые пишут: «Транзакционные издержки включают в себя любые потери, возникающие вследствие неэффективности совместных решений, планов, заключаемых договоров и созданных структур; неэффективных реакций на изменившиеся условия; неэффективной защиты соглашений. Одним словом они включали в себя все, что так или иначе отражается на сравнительной работоспособности различных способов распределения ресурсов и организации производственной деятельности» [Milgrom, Roberts, 1990, 34]. При этом выделяют два основных вида транзакций: рыночная, которая «представляет собой обмен правами собственности на блага, происходящий на основе добровольного соглашения обеих сторон этой транзакции» и управленческая, которая «предполагает правовое преимущество одного из контрагентов, которому принадлежит право принятия решения» [там же, 34].

Транзакционные издержки можно классифицировать исходя из особенностей процесса транзакций. Всего выделяют пять основных характеристик, фиксирующих эти особенности. Это степень специфичности обмениваемых ресурсов (общие / специфические), степень длительности и регулярности процесса транзакции (длительные / регулярные / короткие / одномоментные), степень зависимости от будущего состояния дел (сильно зависимые / слабо зависимые), степень измеримости конечных результатов (легко измеримые / трудноизмеримые) и, наконец, степень автономности транзакций (автономные / взаимосвязанные с другими сделками) [Капелюшников, 1993]. Такая классификация позволяет проводить более

точный сравнительный анализ результативности транзакций и, соответственно, эффективности обеспечивающих их институтов.

Что касается практической ценности и перспектив использования новой институциональной теории в области исследования государственного управления, то можно отметить следующее. Анализ транзакционных издержек предоставляет оригинальную теоретическую базу для решения проблемы сравнительной эффективности институциональных форм координации взаимодействий. Согласно новой институциональной теории каждой такой форме, как впрочем, и уровню координации соответствует своя, особая конфигурация транзакционных издержек.

Так, рынок сравнительно эффективнее в плане экономии информационных издержек, тогда как административные процедуры обеспечивают сокращение затрат на ведение переговоров, однако иерархические структуры несут большие потери из-за существования издержек влияния. На внутриорганизационном уровне довольно высока опасность «отлынивания», а на межорганизационном, соответственно, — угроза «вымогательства». Учитывая эти особенности в процессе реформирования административно-государственного управления, можно добиться более эффективного использования рыночных инструментов за счет экономии на специфических для каждой формы координации издержек, что является исключительно важным для современной менеджеральной программы административных реформ.

ЛИТЕРАТУРА

Алтысбаева С. Организация экономического пространства региона в новых институциональных условиях // Евразийское сообщество: экономика, политика, безопасность. 1997. № 1.

Введение в институциональный анализ // Под ред. В.Л. Тамбовцева. М.: ТЕИС, 1996.

Вейлен Т. Теория праздного класса. М., 1984. С. 202.

Вереникин А.О. Транзакционные издержки в рыночной экономике // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. 1997. № 3.

Капелюшников Р.И. Рональд Коуз, или Сотворение рынков // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 1.

Капелюшников Р. Категория транзакционных издержек // www.libertarium.ru/libertarium/libsb3.

Кейнс Дж. Избранные произведения. М., 1993.

Клайнер Г.Б. Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004.

Кокорев В. Институциональные преобразования в современной России: анализ динамики транзакционных издержек // Вопросы экономики. 1996. № 12.

Коуз Р. Институциональная структура производства: [Лекция лауреата Нобелевской премии в области экономики наук за 1991 г.] // Вестник СПбГУ. Сер. 5. Экономика. 1992. Вып. 4

Коуз Р. Природа фирмы: [Ст. амер. экономиста / Сокр. пер. с англ. Б.Пинскера] // ЭКО: Экономика и организация промышленного производства. 1993. № 2.

Коуз Р. Проблема социальных издержек // *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М., 1993.

Кузьминов Я.И. Учебно-методическое пособие к курсу лекций по институциональной экономике. М.: ГУ—ВШЭ, 1999.

Курченко В.В. Транзакционный подход к анализу процесса формирования рыночных структур в российской экономике // Экономика строительства. 1995. № 2.

Литвинцева Г.П. Введение в институциональную экономическую теорию (учебное пособие). Новосибирск, 1999.

Малахов С. В защиту либерализма: (к вопросу о равновесии транзакционных издержек и издержек коллективного действия) // Вопросы экономики. 1998. № 8.

Митчелл У.К. Экономические циклы. Проблема и ее постановка. М., Л., 1930.

Олейник А.Н. В поисках институциональной теории переходного общества // Вопросы экономики. 1997. № 10.

Олейник А.Н. Институциональная экономика. М.: ИНФРА, М, 2000.

Олейник А.Н. Институциональная экономика. Учебно-методическое пособие // Вопросы экономики. 1999. № 1—12.

Розмаинский И.В. Старый институционализм // <http://gallery.economicus.ru/cgi-ise/gallery>.

Фишер Т. Координация управления качеством в свете теории транзакционных издержек // Теория и практика управления. 1999. № 3.

Ходжсон Дж. Привычки, правила и экономическое поведение // Вопросы экономики. 2000. № 1.

Шаститко А.Е. Неинституциональная экономическая теория. М.: ТЕИС, 1998; 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТЕИС, 1999.

Шаститко А.Е. Внешние эффекты и транзакционные издержки. М.: ТЕИС, 1997.

Шаститко А.Е. Экономическая теория институтов. М., 1997.

Alchian A. Economic forces at work. Indianapolis, 1977.

Boltanski L., Thevenot L. Les économies de la grandeur. Paris, 1987.

Coase R. The firm, the market and the law. Chicago and London, 1988.

Coleman J. Foundations of Social Theory. Cambridge, 1990.

Demsetz H. Efficiency, competition and policy. Vol. 1—II. Oxford, 1988.

DiMaggio, P. Interest and agency in institutional theory // Institutional Patterns and Organization. Cambridge, Ma.: Ballinger Press, 1988.

Eggertsson T. Economic behavior and institutions. Cambridge, 1990.

Furubotn E., Richter R. Institutions and economic theory: an introduction to and assessment of the new institutional economics. Saarbrücken, 1995.

Hall, P. and R. Taylor. Political science and the four new institutionalisms // Paper presented at the conference «What is institutionalism now?» at the University of Maryland. 1994, September.

Milgrom P., Roberts J. Bargaining costs and the organization of economic activity. Cambridge, 1990.

North D. Structure and change in economic history. N. Y., 1981.

North D. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, 1990.

North D. The rise of the Western world: a new economic history. Cambridge, 1973.

Ostrom E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action // American Political Science Review. 1998. Vol. 92. № 1.

Powell, W. and P. DiMaggio. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, IL.: University of Chicago Press, 1991.

Williamson O. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. N.Y., 1985.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Институты, институционализм, интерпретативная рациональность, неоинституционализм, ограниченная рациональность, трансакционные издержки.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите отличительные методологические характеристики нового институционализма.
2. Перечислите основные направления этой теории.
3. В чем заключаются отличия современного французского институционализма?
4. Дайте определение трансакционных издержек.
5. Что такое интерпретативная рациональность?
6. Какие виды трансакционных издержек вы знаете?
7. Охарактеризуйте перспективы применения новой институциональной теории в современной политической науке.

КОНЦЕПЦИЯ «ПОЛИТИЧЕСКИХ СЕТЕЙ»

В последние годы влиятельным в исследовании государственно-го управления стало концептуальное направление, в основе которого лежит понятие «политическая сеть» (policy network). Статус этого направления до сих пор не определен. Одни говорят о том, что использование понятия «политическая сеть» лишь формирует некоторый исследовательский инструментальный *подход* к изучению государственного управления, другие наделяют его статусом *концепции*, третьи пишут о разработанной новой *теории* государственного управления, а некоторые вообще говорят об удачной *метафоре*. Несмотря на различия, которые существуют между этими оценочными суждениями, следует сказать, что это исследовательское направление набирает вес, становится все более и более оснащенным собственным концептуальным аппаратом, все чаще используется для анализа политики и управления, приобретает свою философию, а соответственно растет число его сторонников.

Концепция политических сетей стартовала с той же основной идеи, как и новый государственный менеджмент: современному государству не удастся обеспечить удовлетворение общественных потребностей, есть настоятельная потребность изменить иерархическое администрирование на новую форму управления. Но если государственный менеджмент в поисках новых подходов делает акцент на рыночной экономике, то теория политических сетей пытается обосноваться, учитывая коммуникативные процессы постиндустриального общества и демократическую практику современных государств. Как подчеркивает Таня Берцель, для производства общественных благ государство все более и более зависит от других акторов и субсистем; в этой ситуации взаимозависимости между общественными и частными акторами ни иерархия, ни рынок не являются эффективными структурами для координации интересов и ресурсов различных акторов, включенных в процесс производства политических решений; как результат, доминантной моделью управления становятся политические сети [Börzel, 1998, 358].

Теория политических сетей включает в качестве базовых некоторые идеи, которые часто не являются самоочевидными и не лежат на поверхности. Они должны быть прояснены, чтобы провести четкую линию между новым государственным менеджментом и теорией политических сетей. Некоторые из этих идей являются старыми, и Питер Богесон и Тео Туунен используют формулу «назад в будущее» для объяснения истории данной теории [Bogason, Toonen, 1998, 209—212]. В этом отношении следует отметить, что концепция политических сетей действительно возникла не на пустом месте. Уже в 50—60-е годы выработка государственной политики в США

исследуется в аспекте управленческих субсистем, в которых взаимодействуют бюрократия, конгрессмены и заинтересованные группы [Freeman, 1955]. Но именно в Великобритании, как подчеркивают Родес и Марш, концепция политических сетей выросла из теории межорганизационных отношений [Rhodes, Marsh, 1992, 8—10]. Вообще, концепция политических сетей имеет ряд источников и отправных точек: организационная социология и академическая теория бизнес-администрирования [Frederickson, 1999, 705]; социальный структурный анализ [Knoke, 1990, 7—8; Börzel, 1998a, 255]; институциональный анализ, теория общественного выбора и неомеджержизм [Bogason, Toonen, 1998, 220—223]. Концепция политических сетей вписывается также в контекст философской дискуссии между либералами и коммунистами на Западе [см.: Smorupov, 1999]. Но смысловые значения многих высказанных в предыдущих теориях идей становятся сегодня новыми, так как они включены в новый «текст» управленческой теории 90-х годов.

В данной части работы мы остановимся на следующих темах: *общие методологические установки концепции политических сетей; понятие «политические сети»; виды политических сетей; понятие «руководство» в концепции политических сетей.*

13.1. Общие методологические установки концепции «политических сетей»

Сетевой подход к государственному управлению является отражением не только споров, которые ведутся между представителями различных управленческих теорий, но и ответом на изменения условий, в которых осуществляется управление общественными делами. Экология публичного управления за последние десятилетия существенно изменилась, что заставляет искать новые модели управления помимо рыночных и иерархических административных. Выросшая плюрализация общественных структур, сложность взаимоотношений между различными группами населения, высокий уровень общественных потребностей и ожиданий, большой масштаб неопределенности и риска, возросшее влияние международного фактора на внутреннюю политику государства, информатизация общества, падение доверия населения к центральным органам управления — это и многое другое привели к пересмотру традиционных управленческих подходов, особенно тех, где умалялись особенности публичной сферы, как, например, в новом государственном менеджменте, который получил даже наименование неотейлоризма. Кратко основоположения теории политических сетей сводятся к следующему:

Во-первых, теория политических сетей реконструирует отношения между государственным управлением и современным обществом. Вместо попытки редукции сложности общества для эффективного управления, она включает рост сложности в качестве необходимой предпосылки построения управления. Понятие «сеть», кажется, становится «новой парадигмой архитектуры сложности» [Kenis, Schneider, 1991, 25]. Что является более значимым: полити-

ческие сети открывают правительство перед обществом. Концепция политических сетей относится к концепциям среднего уровня, т.е. в ней раскрываются не отношения между собственно обществом и государством, а между управленческими структурами и общественными и бизнес-ассоциациями.

Во-вторых, теория политических сетей восстанавливает связь между управлением и политикой. Новый государственный менеджмент объявлял свое безразличие к политике. Наоборот, подход с позиций политических сетей к государственному управлению проявляет интерес к политической сцене. «Политика и управление не могут быть разделены по различным причинам, включая потерю ясности в определении государственной службы и потерю согласия относительно того, кто уполномочен на подобные услуги», — пишет Рита Келли [Kelly, 1998, 205]. Некоторые защитники нового государственного управления доказывают, что их подход, вероятно, включает больше ответственности (больше, чем подход к управлению с позиции государственной бюрократии), так как он предлагает больше надежды для того, чтобы индивид обладал большими полномочиями и имел больше нужды быть ответственным перед потребителем. «Даже если это само собой разумеется, тем не менее, нам все еще нужно знать, — пишет Келли, — как новый государственный менеджмент отвечает на проблему, что граждане в демократической политике примут выбор, сделанный децентрализованным агентством, безродной организацией или аполитичным, ориентированным на эффективность и действенность менеджером? Открытая демократическая политика требует большего, чем удовлетворенных потребителей» [Ibid]. Концепция политических сетей в этом отношении включает в рассмотрение широкий спектр политических проблем. Не случайно, что многими исследователями подчеркивается ее несомненная связь с политической наукой, а внутри нее с теорией демократического принятия политических решений и выработки политической линии. Концепция политических сетей меняет ракурс рассмотрения государства как агента политики: (1) в противоположность идее доминирующей роли государства в выработке политики, при сетевом подходе государство и его институты являются хотя и важным, но лишь одним из акторов производства политических решений; (2) в противоположность идее относительной независимости государства в политике, в концепции политических сетей государственные структуры рассматриваются в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать в обмен своими ресурсами с ними; (3) в противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы, сетевой подход предлагает новый тип управления — «руководство» (governance), общая характеристика которого нашла выражение в формуле «управление без правительства» («governing without government») [Rhodes, 1997] или «руководство без правительства» («governance without government») [Rosenau, Czempiel, 1992; Peters, 1998].

В-третьих, ученые, которые разрабатывают теорию политических сетей, включают в свои размышления моральное измерение управления и процесса производства политического решения. Это оз-

начает, что данная теория государственного управления близка к политической философии и ценностно-ориентированному подходу [Wamsley, Wolf, 1996; March, 1997; Harmon, 1998]. Как Таня Берцель подчеркивает, «есть много работ по политической сети, в которых признается, что идеи, верования, ценности и консенсуальное знание обладают объяснительной властью при изучении политической сети. Тем не менее, критика рационалистических институционалистских подходов к политическим сетям пропускает фундаментальную позицию: идеи, верования, ценности, идентичность и доверие действительно не только имеют значение для политических сетей; они являются конструктивными для логики взаимодействия между членами сети» [Börzel, 1998a, 264].

В-четвертых, хотя понятие «институт» играет значительную роль в теории политических сетей, однако не институты, а связи и отношения составляют ключевой пункт рассмотрения: «По-видимому, все аналитики теории сетей разделяют предпосылку, что завершённое объяснение для некоторых социальных феноменов требует знания взаимоотношений между системными акторами» [Knoke, 1990, 9]. Каким образом определяются сети и политические сети? «Сеть... состоит из акторов и отношений между ними, а также из определенных действий / ресурсов и зависимостей между ними», — пишут Х. Хакансон и Я. Йохансон [Hekanson, Johanson, 1998, 48]. Р. Родес подчеркивает значимость структурных отношений между политическими институтами в качестве решающего элемента политической сети, а не межперсональных отношений внутри институтов [Marsh, Rhodes, 1992, 9].

В-пятых, в теории политических сетей проблема эффективности управления рассматривается не в аспекте отношения «цели-средства», а в аспекте отношения «цели-процессы». Хотя и здесь оценка эффективности политических сетей, служащих удовлетворению каких-либо общественных потребностей, часто оценивается по качественным параметрам этого удовлетворения [см., например: Milward, Provan, 1998; Provan, Sebastian, 1998], однако политические сети можно оценивать и по такому параметру, как транзакционные издержки, т.е. по затратам на переговоры, на интеграцию и координацию своей деятельности [Hindmoog, 1998]. Фактически, здесь говорится скорее о действенности, чем эффективности. Тео Туунен демонстрирует это на уровне коллективного выбора и утверждает здесь значимость интегрированности и легитимности: «Ключевой пункт административных ценностей относится к качеству коллективного выбора или совместному выбору решения» [Toopen, 1998, 246].

13.2. Понятие «политические сети»

По вопросу определения понятия «политическая сеть» между исследователями нет особых споров. В целом ясно, что это понятие может быть сформировано путем определения участников, составляющих сеть, и характер отношений между ними. В отличие от понятий система или структура здесь акцент делается на активном и осознанном взаимодействии акторов, формирующих политическое

решение и участвующих в его выполнении. Вместе с тем и рынок, и традиционное иерархическое управление не исключают этой активности и осознанности участников формирующихся связей. Следовательно, политические сети должны обладать какими-то качествами, которые отличали бы их как новую форму управления. Приведем ряд суждений на эту тему.

Для Р. Родеса политические сети формируются в различных секторах политики современного государства (здравоохранение, сельское хозяйство, индустрия, образование и т.д.) и представляют собой комплекс структурных взаимоотношений между политическими институтами государства и общества. Он подчеркивает значение именно институциональной составляющей политической сети и ее ограниченность определенными секторальными интересами. Родес включает в рассмотрение и обмен ресурсами между членами сети в процессе налаживания отношений [Rhodes, Marsh, 1992, 10—13].

Таня Берцель, анализируя две школы в концепции политических сетей — немецкую и английскую, дает следующее определение: «Политическая сеть представляет собой набор относительно стабильных взаимоотношений по природе неиерархических и взаимозависимых, связывающих многообразие акторов, которые разделяют относительно политики общие интересы и которые обмениваются ресурсами для того, чтобы продвинуть эти интересы, признавая, что кооперация является наилучшим способом достижения общих целей» [Börzel, 1998a, 254]. В этом определении обращает на себя внимание то, что участники политической сети преследуют не отдельные, а общие интересы и что они выбирают для их достижения кооперативные способы деятельности. Следует отметить и то, что таких участников множество и они различны.

Авторы книги «Сравнение политических сетей. Политика в сфере труда в США, Германии и Японии» используют понятие организационного государства для описания возникающих отношений между различными участниками принятия политических решений. «Межорганизационные сети, — пишут они, — позволяют нам описывать и анализировать взаимодействия между всеми значимыми акторами политики — от парламентских партий и министров правительства до ассоциаций бизнеса, профсоюзов, профессиональных обществ и групп общественных интересов... В качестве эмпирической системы организационное государство не обеспечено полной поддержкой правовых регулятивов. Его возникновение в действительности отражает и формальную и неформальную власть производить решения, которая пронизывает государство и общество» [Knoke, Pappi, Broadbent, Tsujinaka, 1996, 3]. В качестве аналитических категорий, описывающих организационное государство, они предлагают «сферу политики» («сложную социальную организацию, в которой производятся коллективно увязанные решения»), структурными компонентами которой выступают акторы политики, политические интересы, властные отношения, коллективные действия и совместно занятые позиции [Ibid, 9, 11].

Лоренц Отуул предлагает следующее определение: «В более конкретном смысле сети включают межагентские кооперативные ставки, межуправленческие структуры программного менеджмента, сложное множество соглашений и государственно-частное партнерство. Они также включают системы предоставления услуг, основанные на комплексе провайдеров, который может включать публичные агентства, частные фирмы, неприбыльные и даже университетованные волонтерами организации, все из которых связаны взаимозависимостью и интересами, закрепленными определенной совместной программой» [O'Toole, 1997, 446]. Здесь проведено различие между элементами сети, которые связаны с принятием решений по политическим вопросам, и теми элементами, которые на основе этих решений предоставляют услуги.

Таким образом, политические сети обладают рядом характеристик, которые отличают их от иных форм управленческой деятельности в сфере публичных потребностей и интересов. Во-первых, сети представляют собой такую структуру управления публичными делами, которая связывает государство и гражданское общество. Эта структура эмпирически наблюдаема и теоретически описывается как множество разнообразных государственных, частных, общественных организаций и учреждений, которые имеют некоторый общий интерес. Во-вторых, политическая сеть складывается для выработки соглашений в процессе обмена имеющимися у ее акторов ресурсами. Это означает, что существует взаимная заинтересованность участников сети друг в друге. Ресурсы могут быть распределены неравномерно, но независимо от степени их концентрации и определенного доминирования ряда участников сети последние вынуждены вступать во взаимодействие. Между участниками сети существует ресурсная зависимость. В-третьих, важной характеристикой политической сети выступает общий кооперативный интерес. Многие исследователи подчеркивают эту черту особенно, так как она отличает данную регулятивную систему от рынка, где каждый участник преследует прежде всего свои собственные интересы. В-четвертых, с точки зрения выработки политических решений участники сети не выстраиваются в некоторую иерархию, где какая-либо организация имеет преимущество с точки зрения ее властной позиции. Все участники сети равны с точки зрения возможности формирования совместного решения по интересующему вопросу. Здесь наблюдаются не вертикальные, а горизонтальные отношения. В-пятых, сеть представляет из себя договорную структуру, состоящую из набора контрактов, возникающих на основе согласованных формальных и неформальных правил коммуникации. В политических сетях действует особая культура консенсуса. В целом политическая сеть представляет собой систему государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя формальные и неформальные нормы.

Ясно, что политические сети будут различаться по ряду критериев. Конечно, есть различия, связанные со степенью выражения общих качеств политических сетей, но также можно выделить внутренние дифференцирующие критерии. К последним следует отнести (1) число и тип участников сетей, (2) характер институционализации, (3) сферу политики, в которой формируются сети, (4) распределение ресурсов между участниками сетей, (5) особенности интересов, объединяющих участников сети, (6) степень концентрации власти и т.д. [Jordan, Schubert, 1992; Rhodes, Marsh, 1992; Kriesi, 1994; Knoke, Rappi, Broadbent, Tsujinaka, 1996]. Тая Берцель в своей статье «Организуемый Вавилон — о различных концепциях политических сетей» дает описание ряда подходов к типологии политических сетей [Börzel, 1998a, 256—258].

Воспользуемся наиболее широко распространенной типологией политических сетей, предложенной Р. Родесом [Rhodes, Marsh, 1992, 13—15]. Он выделяет пять типов политических сетей, руководствуясь тремя критериями: степень внутренней интеграции, число участников сети и распределение ресурсов между ними.

Политические сообщества (policy communities) представляют собой такие сети, которые характеризуются стабильностью взаимоотношений, устойчивым и в высокой степени ограниченным членством, вертикальной взаимозависимостью, основанной на совместной ответственности за предоставление услуг, и изоляцией как от других сетей, так и от публичных организаций (включая парламент). Такие сети являются высоко интегрированными и имеют высокую степень вертикальной взаимозависимости и ограниченную вертикальную координацию. Подчеркивается, что подобные сети концентрируются на основных функциональных интересах типа образование или пожарная безопасность. Это, скорее, территориальные сообщества.

Профессиональные сети (professional networks) характеризуются преобладанием одного класса участников производства политических решений: профессиональных групп. Эти сети выражают интересы особой профессиональной группы и основаны на высокой степени вертикальной взаимозависимости, а также изолированы от других сетей. Профессиональные сети могут быть представлены в национальном масштабе, например, Национальная служба здравоохранения в Великобритании.

Межуправленческие сети (intergovernmental networks) формируются на основе представительства местных властей. Их отличительными характеристиками являются топократическое членство, явное исключение иных публичных союзов, широкий охват интересов, связанных со многими службами, ограниченной вертикальной взаимозависимостью (так как они не ответственны за оказание услуг), широкой горизонтальной структурой и способностью взаимодействовать со многими другими сетями.

Сети производителей (producer networks) отличаются значительной ролью в политике экономических интересов (публичного и частного секторов), их подвижным членством, зависимостью центра

от промышленных организаций при производстве желаемых товаров и при экспертизе, а также ограниченной взаимозависимостью между экономическими интересами.

Проблемные сети (issue networks) характеризуются большим числом участников с ограниченной степенью взаимозависимости. Стабильность и постоянство находятся здесь в большом почете, а структура имеет склонность к атомистичности.

13.4. Понятие «руководство» в концепции «политических сетей»

Английское слово «governance» на русский язык сложно поддается однозначному переводу. Это и «руление», «управление на высших уровнях организации», «руководство», «общее управление», «политическое управление». Конечно, все значения данного термина связаны друг с другом, но это слово обладает и более широкой коннотацией, если его использовать, как часто делают, в ряду с другими терминами, например, рынком и иерархией как двумя способами координации взаимодействий. Мы используем это слово в смысле общего политического управления, т.е. руководства, который включает многие значения других толкований термина.

Понятие «руководства» в современной науке государственного (шире — публичного) управления приобретает концептуальное значение. В той части работы, которая касалась концепции нового государственного менеджмента, уже отмечалась эта особая роль термина. Некоторые исследователи ставят «руководство» в качестве самостоятельной концепции наряду с государственным менеджментом, институциональной концепцией управления и концепцией политических сетей, хотя и подчеркивают ее несомненную связь с двумя последними теоретическими движениями [Frederickson, 1999, 705—706]. Вместе с тем именно в концепции политических сетей Берцель выделяет самостоятельную школу (по преимуществу немецкую), описывая ее концептуальную особенность через понятие «governance» [Börzel, 1998a]. Многие другие исследователи, которые пишут по теории политических сетей, используют это понятие для характеристики процесса налаживания отношений между участниками сетей и принятия политических решений. Отметим здесь суждение Гая Питерса: «Дискуссия о руководстве опирается на более положительный взгляд на государственную службу. Здесь перспектива состоит не столько в том, чтобы государственная служба стремилась принять философию и идеи общественного сектора; преобладающий взгляд состоит скорее в том, чтобы общественные институты в качестве выразителей общественного интереса могли и должны были играть лидирующую роль в межсекторальной мобилизации ресурсов и в совместном определении ставок. Роль политических институтов в различных типах управления может сильно различаться, но поскольку имеется определенная значительная вовлеченность в руководство, постольку в [политическом] процессе представлены также коллективные цели» [Peters, 1998, 229].

Перспектива использования понятия «руководство» для описания новой ситуации в государственном управлении делает теорию

последнего непосредственно связанной с политической наукой. По преимуществу концепция руководства является политологической концепцией и в определенной мере восстанавливает значение теории государственного управления в политической науке. Государственное управление предстает здесь не столько исполнительной функцией государства, очень отдаленно связанной с непосредственным общественным влиянием, сколько одним из субъектов общественно-политического процесса по выработке согласованного политического решения совместно со структурами гражданского общества. «Современное управление характеризуется системами принятия решений, в которых территориальные и функциональные дифференциации преобразуют эффективную организацию разрешений проблем в набор субсистемных акторов со специальными задачами и ограниченной компетенцией и ресурсами», — пишут Кеннет Ханф и Лоренц Отуул [Hanf, O'Toole, 1992, 166]. Следовательно, для государственного управления эта особенность выражается во включении в процесс принятия решений внешних общественных и частных акторов, а значит в развитии отношений общественной коммуникации, дискурса, договора. «Термин "руководство", — как подчеркивают Лоренц Линн, Кэролин Хайнрих и Кэролин Хилл, — подразумевает конфигурацию отдельных, но взаимосвязанных элементов — статуты, политических мандатов, организационных, финансовых и программных структур, административных правил и директив, институциональных правил и норм, которые в комбинации определяют цели и средства государственно-управленческой деятельности. Любая особая конфигурация — в определенной сфере политики (например, защита экологии), в отношении типа государственно-управленческой деятельности (например, регуляция), внутри особой юрисдикции (например, штат или город), в особой организации (например, отдел гуманитарного обслуживания) или в организационной отрасли (например, агентства по обслуживанию детей) — является результатом динамического процесса, который мы определяем как «логику руководства». Этот процесс связывает ценности и интересы граждан, законодательный выбор, исполнительные и организационные структуры и роли, а также юридический надзор способом, который предполагает взаимоотношения, значительно влияющие на эффективность деятельности» [цит. по: Frederickson, 1999, 705—706]. Фактически, руководство отличается и от простого администрирования, когда источником политических решений выступает политическая верхушка иерархической лестницы государственной власти и управления, а общественные структуры лишь оказывают опосредованное влияние на этот процесс, и от рыночной модели государственного управления с ее акцентом на торговой сделке, в которой каждый участник пытается максимизировать свой особый интерес. Руководство осуществляется способом организации общих переговоров между государственными и негосударственными структурами по осуществлению взаимного интереса совместными усилиями, а следовательно для принятия политического решения, удовлетворяющего все стороны соглашения. Руководство не только отличается от рыночных и иерархических

моделей управления; оно более эффективно, как считается, для удовлетворения общественных потребностей, т.е. выработки решения по общим вопросам.

13.5. Эффективность «политических сетей»

Оценка эффективности управления посредством политических сетей может осуществляться различными путями. Во-первых, взаимоотношения государства и различных групп интересов более эффективно налаживаются посредством политических сетей, так как последние снижают издержки на ведение переговоров по сравнению с рынком или иерархией в силу доверия, возникающего между участниками сетей. Как пишет Эндрю Хиндмуур, «рынки и иерархии способствуют возникновению доверия через институциональные гарантии. Работники готовы работать на работодателя, так как они верят, что их работа будет оплачена, и они помещают свое доверие не в персональную интегрированность с работодателем, а в действенность юридической системы, которая закрепляет их соглашение. Ни рынки, ни иерархии не способны обеспечить гарантий, достаточных для доверия между правительством и группами давления» [Hindmoog, 1998, 34]. Возможность доверия возникает именно в политических сетях, отношения в которых воплощают доверие в силу многих причин социального порядка, связанного с формированием сети по типу политического сообщества. По-видимому, можно было бы сказать, что доверие возникает в результате социального конструирования в процессе формирования сети. Во-вторых, эффективность политических сетей достигается внутренними условиями взаимодействия их членов. Специальное исследование, проведенное Бринтоном Милвордом и Кейтом Прованом, показало, что сетевая эффективность зависит от ряда причин [Milward, Provan, 1998, 216—217]:

- Сетевая эффективность будет наивысшей, когда сеть интегрирована, но только когда интеграция централизована вокруг властного ключевого агента. Эта структура облегчает как интеграцию, так и координацию и является относительно действенной.
- Сетевая эффективность будет наивысшей, когда механизмы финансового контроля государства являются прямыми, а не фрагментированными или опосредованными.
- Сетевая эффективность является наиболее вероятной в богатом ресурсами окружении и является по меньшей мере вероятной в небогатом ресурсами окружении. Однако одно ресурсное богатство не создаст эффективную сеть, ресурсный недостаток не означает неэффективную сеть (т.е. другие факторы более значимы).
- Сетевая эффективность будет наивысшей при условиях общей сетевой стабильности, хотя стабильность не является достаточным условием для эффективности. Эта взаимосвязь будет наибольшей, когда сеть хорошо оснащена, контролируется центром и снабжается непосредственно.

* * *

Концепция политических сетей имеет глубокие корни в исследованиях, посвященных взаимодействию гражданского общества и государства. Особенно следует отметить такие направления, как плюралистическая теория, корпоративизм, теория заинтересованных групп, теория межорганизационных отношений. Свое влияние на нее оказал неинституционализм, особенно в его социологической версии. Хотя и данная концепция может быть подвергнута и подвергается критике, тем не менее она удачно смоделировала альтернативные рынку и иерархии модели публичного управления и выработки политических решений.

ЛИТЕРАТУРА

- Bogason P., Toonen T.* Introduction: Networks in Public Administration // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2.
- Börzel T.* Organizing Babylon — on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2.
- Börzel T.* Rediscovering Policy Networks as a Form of Modern Governance // Journal of European Public Policy. 1998. Vol. 5. № 2.
- Freeman J.* The Political Process. New York: Doubleday, 1955.
- Jordan G., Schubert K.* A Preliminary Ordering of Policy Network Labeling // European Journal of Political Research. Special issue. 1992. Vol. 21. № 1—2.
- Håkanson H., Johanson J.* The Network as a Governance Structure: Interfirm Cooperation Beyond Markets and Hierarchies // Organizing Organizations / N. Brunsson, J. Olsen (eds.). Bergen: Fagbokforlaget, 1998. P. 48.
- Harmon M.* Decisionism and Action: Changing Perspectives in Organization Theory // International Journal of Public Administration. 1998. Vol. 26. № 6—8.
- Hanf K., O'Toole L.* Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures and the management of Inter-Organisational Relations // European Journal of Political Research. Special Issue. 1992. Vol. 21. № 1—2.
- Hindmoor A.* The Importance of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 1.
- Kelly R.* An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies? And the New Public Management // Public Administrative Review. 1998. Vol. 58. № 8.
- Kenis P., Schneider V.* Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox // Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations / B. Marin, R. Mayntz (eds.). Frankfurt a/M: Campus Verlag, 1991.
- Knoke D.* Political Networks. The Structural Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Knoke D., Pappi F., Broadbent J., Tsujinaka Y.* Comparing Policy Networks. Labor Politics in the US, Germany, and Japan. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press, 1996.
- Kriesi H.* Les Democracies Occidentales. Una Approach Comparée. Paris: Economica, 1994.
- March J.* Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy: Ruminations on the Reflections of John M. Gaus // PS. Political Science and Politics. 1997. Vol. 30. № 4.

Milward H., Provan K. Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8. № 2.

O'Toole L. The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World // Journal of Public Administration Research and Theory. 1997. Vol. 7.

Peters G. Governance Without Government? Rethinking Public Administration // Journal of Public Administration: Research and Theory. 1998. Vol. 8. № 2.

Provan K., Sebastian J. Networks within Networks: Service Link Overlap, Organizational Cliques, and Network Effectiveness // The Academy of Management Journal. 1998. Vol. 41. № 4.

Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government / Eds. D. Marsh and R. Rhodes. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Rhodes R. Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997.

Rosenau J., Czempiel E.-O. (eds.). Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Smorgunov L. Rational Choice, Communitarianism, Collectivist Values and Problems of the Effective State // Communitarianism, Liberalism, and the Quest for Democracy in Post-Communist Societies / Eds. A. Koryushkin, G. Meyer. St. Petersburg: St. Petersburg University Press, 1999.

Toonen T. Networks, Management and Institutions: Public Administration as 'Normal Science' // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2.

Wamsley G., Wolf J. (eds.). Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage, 1996.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Политическая сеть, транзакционные издержки, политическое сообщество, профессиональные сети, межуправленческие сети, проблемные сети, сети производителей, руководство, сетевая эффективность.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы причины формирования реальных политических сетей?
2. Каким концепциям противостоит концепция политических сетей?
3. Что такое политическая сеть и каковы ее основные функции?
4. Какие виды политических сетей можно назвать?
5. Чем отличается понятие «руководства» в концепции политических сетей от того же понятия в новом государственном менеджменте?
6. Каковы условия сетевой эффективности?

КОНЦЕПЦИЯ НОВОГО СПОСОБА УПРАВЛЕНИЯ (GOVERNANCE)

В предыдущих главах учебника уже использовалось понятие «governance» как способа управления, описываемого в теориях нового государственного менеджмента и политических сетей. Однако этот термин в последние годы стал использоваться в качестве новой парадигмы государственного управления, которая хотя и базируется на некоторых уже достигнутых трактовках, тем не менее в целом выходит за рамки прежних представлений. В данной главе будут рассмотрены следующие вопросы: *соотношение политики и управления в концепции «governance»*; *теоретические источники концепции «governance»*; *принцип сотрудничества как основа нового способа управления*.

14.1. Соотношение политики и управления в концепции «governance»

Переход от концепции «нового государственного менеджмента» к описанию управленческой политики в категориях «governance» свидетельствовал о серьезных подвижках в методологических основаниях административных реформ. Ориентация на универсальность и единую методологию сменилась установками на культурную гетерогенность и партикуляризм. Как подчеркивает Г. Бребант, «публичное управление не осуществляется одним и тем же способом в Испании и Англии или в Германии и Италии. Даже среди соседних стран Европы, чьи традиции и культуры близки, могут быть обнаружены значительные различия. В такой централизованной и унифицированной стране, как Франция, существуют региональные особенности административных практик и правил» [Braibant, 2002, 335]. В исследованиях управленческих процессов возросла значимость политологического анализа. Оказалось, что отделение управления от политики, на котором настаивал новый государственный менеджмент, было самонадеянным и бесперспективным.

В основании подобной дифференциации лежат два основных фактора.

Во-первых, изменилось отношение к новому государственному менеджменту как теории публичного управления, так и практики административных реформ, которые были проведены во многих странах в 80—90-х годах прошлого века. Скептическое отношение к новому государственному менеджменту уже проявлялось в ходе его триумфального шествия по страницам журналов и книг, а также в процессе внедрения его принципов в систему публичного управления. Хотя движение за новый государственный менеджмент и спо-

собствовало решению некоторых проблем, связанных с повышением эффективности предоставления услуг населению и активизации структур государственной службы в условиях финансового и легитимационного кризисов государства, тем не менее «экономизация» административной теории и практики встретило сопротивление со стороны тех, кто считал, что публичное управление имеет такие особенности по сравнению с менеджментом, недоучет которых ведет к деформации достигнутых менеджеральным подходом успехов. Понятия общественных ценностей, политической ответственности государственного управления, демократии, общественного доверия, гражданского сотрудничества, публичности и открытости государственной службы и др. оказались трудно совместимыми с идеологией нового государственного менеджмента. В целом критика нового государственного менеджмента велась с позиций теории демократии, где гражданин не мог рассматриваться как покупатель услуг государства, а государство лишь как поставщик этих услуг.

Во-вторых, теория политических сетей, противопоставленная бюрократическим и менеджеральным концепциям публичного управления, позволила сформулировать ряд идей, составляющих основу новой системы публичного управления, объединяющего государство с другими агентами, участвующим в процессе принятия решений по публичным вопросам. В ее концептуальной структуре понятие «governance» стало использоваться в новом качестве как способ «управления без правительства», в котором подчеркивался равноправный характер общения в политических сетях правительственных и неправительственных структур. Тем не менее, как подчеркивали некоторые исследователи, теория политических сетей говорила больше о составе участников, чем о способе управления. Соответственно появилась потребность в такой концептуальной модели, которая была бы адекватна описанию процесса взаимодействия новых агентов решения публичных дел. Термин «governance» и был взят в качестве основного для описания нового способа управления в сетевом обществе. При этом повысилась значимость политических вопросов взаимодействия, включенных в публичное управление агентов.

В целом восстановление значимости политического аспекта публичного управления в новой концепции наряду со старыми сюжетами (повышение политической роли исполнительных органов власти) характеризовалось и новыми составляющими.

Во-первых, государственное (шире — публичное) управление рассматривается как функция общественной координации, выполнять которую призваны не только профессионалы-управленцы, но и структуры и институты гражданского общества; и здесь речь идет не столько о влиянии, сколько об участии.

Во-вторых, государственные дела, государственные органы и организации становятся публичными и открытыми для общественной дискуссии, а последняя становится важным ресурсом выработки политико-управленческих решений.

В-третьих, основанием выработки политических и организационно-управленческих решений становится стремление к достиже-

нию общего блага, общего интереса, которые определяются и государством, и общественными участниками процесса; никто не обладает правом узурпировать выражение общего интереса.

В-четвертых, государственное управление как управление общественными делами подвергается оценке не только с точки зрения прагматических критериев эффективности, но включает политико-моральные критерии; этический кодекс становится важной составной частью оценки управленческой деятельности.

В-пятых, процесс политико-управленческой деятельности становится насыщенным новыми формами и механизмами, включающими такие непривычные для прежних моделей составляющие, как общественная экспертиза, общественные форумы, государственно-общественные комиссии и т.д.

В целом можно сказать, что традиционная проблема соотношения политики и управления в этой новой концепции была направлена в сторону нахождения взаимосвязей общества с государственными институтами.

14.2. Теоретические источники концепции «governance»

Современное информационное общество, подвергая сомнению все старые истины, создает новые способы и принципы управления, которые можно обозначить понятием «governance». Это слово довольно сложно перевести на русский язык. Варианты следующие: руководство, регулирование, общее управление, политическое управление. Различают несколько основных подходов к трактовке данного термина. В общем плане понятие «governance» означает «способ, посредством которого осуществляется управление экономическим и социальным развитием страны» [World Bank, 1994, VII]. Эксперты Всемирного банка считают, что оно фактически сходно с понятием «руководство» («leadership»). Вместе с тем, по мнению ряда авторов, такое его толкование не совсем точно отражает смысл отношений, возникающих между государственными институтами, бизнес-структурами и ассоциациями гражданского общества.

Документы «Программы развития» ООН подчеркивают другой смысл термина «governance». Говоря о «хорошем управлении» («good governance»), разработчики программы связывают его с управленческой стороной деятельности всей системы власти в стране: «"Governance" можно рассматривать в качестве практики экономической, политической и административной власти по управлению делами государства на всех уровнях. [Это понятие] объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями» [UNDP, 2002]. К ключевым характеристикам «хорошего управления» относятся:

— *участие* (все граждане обладают голосом в принятии решений — прямо или посредством легитимных институтов, представляющих их интересы; такое широкое участие строится на свободе ассоциаций и слова, а также на способности к конструктивному диалогу);

— *верховенство права* (честность и беспристрастность правовых структур, особенно тех, которые обеспечивают соблюдение прав человека);

— *прозрачность* (свобода информации; ее полнота и доступность для всех, кто в ней заинтересован);

— *чувствительность* (все институты чутко реагируют на потребности граждан);

— *ориентация на согласие* (соблюдение баланса интересов для достижения широкого консенсуса по вопросу о том, что более всего отвечает потребностям группы и какими способами, с помощью каких процедур этого следует добиваться);

— *справедливость* (все граждане имеют возможность улучшить свое благосостояние);

— *результативность и действенность* (максимально эффективное использование ресурсов для удовлетворения потребностей граждан);

— *подотчетность* (правительство, частный бизнес и структуры гражданского общества подотчетны общественности и институциональным носителям прав);

— *стратегическое видение* (лидеры и общественность исходят из долгосрочных перспектив управления и развития личности, и отчетливо представляют себе те меры, которые необходимы для их реализации) [UNDP, 2002].

Согласно трактовке Комитета по публичному менеджменту ОЭСР, «governance» есть обеспечение и распределение власти и авторитета, призванных охранять конституционные ценности. Современные административные реформы связываются им с переходом от присущего новому государственному менеджменту инструментализма к системным подходам, нацеленным на восстановление или более полный учет политических и моральных аспектов администрирования [Public, 2002]. Различия между этими подходами можно описать в форме следующих противоположаемых тезисов (см. табл. 1).

Таблица 1

Перспективы модернизации управления

	Инструменталистский подход	Системный подход
Общие характеристики	Средняя неопределенность и риск	Высокая неопределенность и риск
	Четкое разделение труда между акторов	Сотрудничество между правительством, бизнесом, гражданским обществом
	Требование понизить общественные расходы	Глобализация
	Давление рынка (прозрачность, антикоррупционность)	Требование доверия и предсказуемости

	Инструменталистский подход	Системный подход
Основной фокус	Снабженческие структуры	«Governance»-структуры
	Упор на менеджмент	Упор на политику
	Стремление к производительности	Стремление к эффективности
	Подвижность/автономия	Обеспечение совместной и целостной работы правительства
	Акцент на клиенте/потребителе	Акцент на гражданах
	Специализация	Интеграция, координация (горизонтальная, вертикальная)
	Операциональная эффективность/подотчетность	Макропроизводительность — воздействие/подотчетность
	Ориентация на результат	Ориентация на последствия
	Кратковременные перспективы	Долговременные перспективы
	Одноцелевые агентства	Многоцелевые министерства
Раздельные проблемы/программы	Межпроблемные программы	
Эффективность и совершенствование услуг	Риск-менеджмент и усиление инноваций	
Вызовы	Низкая макропроизводительность	Недостаточная сбалансированность различных подходов/ценностей
	Накопительная ментальность	Способность к адаптации в условиях возникающих вызовов
	Недостаток координации	Создание новых форм сотрудничества между носителями прав
	Слабость механизмов управления риском	

При всей своей несомненной новизне, системный подход к управлению частично связан с инструментальным и включает в себя ряд концептуальных положений теории сетей, синергетики, общественно-государственного управления, теории демократии коммунистического типа. Следует также подчеркнуть, что он не умаляет роли государства как одного из главных агентов принятия решений. Так, в докладе Комитета ОЭСР отмечается, что «несмотря на громоздкость и сложную структуру, правительство остается единым органом, оно действует в соответствии с конституцией и в пространстве административного права, а результаты управления зависят от слаженной работы таких затрагивающих правительство в целом рычагов, как выработка политики, бюджетный процесс, управление

гражданской службой и подотчетность, в рамках соответствующей политико-административной культуры» [Public, 2002, 6].

Этот акцент на роли государства призван показать, что реализация концепции «governance» не ведет к уменьшению управляемости социумом. Если в теории политических сетей на передний план выдвигалась автономия сетей по отношению к государственной власти¹, то теперь ситуация изменилась. «Растущий интерес к "governance" не следует связывать с идеей упадка государства, — пишут, например, Дж. Пьер и Г. Питерс, — скорее, он отражает способность государства развить новые стратегии для повышения управляемости» [Piette, Peters, 2000, 136]. Та же мысль проводится в работе К. Книлла и Д. Лемкуля: «Мы исследуем "governance" с государственно-точечной точки зрения. Хотя такой подход не является ни конвенциональным, ни модным в современной политической науке, мы считаем его более полезным для анализа новых структур управления» [Knill, Lehmkuhl, 2002]. Это, конечно, не означает, что государство вновь становится доминирующим агентом. В новой концепции управления подчеркивается, что ни государство само по себе, ни гражданское общество в отрыве от государства не способны создать действенный механизм для решения общественных проблем. И государство, и гражданское общество «становятся более пронцаемыми, и уже невозможно сказать, где заканчивается одно и начинается другое. Разделение обязанностей между правительственными и неправительственными учреждениями каждый раз начинается с переговоров» [Кооиман, 2001, 332].

Таким образом, общий смысл концепции «governance» состоит в том, что государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. Подобное управление отличается как от простого администрирования, при котором источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от рыночной модели с ее акцентом на торговой сделке, где каждый участник пытается максимизировать свою выгоду. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, т.е. вырабатывать социально значимые решения.

¹ Один из разработчиков сетевого подхода к политике Р. Родес, в частности, писал: «"Governance" относится к самоорганизации, межорганизационным сетям, характеризуемым взаимозависимостью, обменом ресурсами, правилами игры и значительной автономией от государства» (Rhodes, 1999, 15).

14.3. Принцип сотрудничества как основа нового способа управления

Проблема сотрудничества — одна из новых тем в теории нового публичного управления. Она базируется на трех основных постулатах:

— все акторы, включенные в управление, имеют общие задачи и не преследуют частных интересов;

— акторы обмениваются ресурсами, значимость которых не является изначально данной, а определяется в процессе обмена; в связи с этим моральная поддержка становится важным ресурсом в принятии решений;

— установление сотрудничества — сложный процесс, предполагающий взаимодействие между различными акторами, обладающими собственными ресурсами.

Сотрудничество — особый тип отношений между публичной и частной сферами. В противоположность контрактной модели, когда главным актором выступает администрация, устанавливающая цели и объекты соглашения, форму кооперации и др., сотрудничество подразумевает выработку единой платформы взаимодействия с общими риском и ответственностью за полученные результаты [Teisman, Klijn, 2002, 203]. Как подчеркивает Э. Вигода, сотрудничество достижимо тогда, когда граждане и их ассоциации получают полномочия на решение ряда общественных задач: «Наделение полномочиями стимулирует аутентичное свободное поведение граждан без вмешательства государства. Правительство может создать внешние условия для проявления активности индивидов, групп или организованных институтов. Программами вовлечения и сотрудничества должны руководить граждане, а управлять практики, понимающие их» [Vigoda, 2002, 535].

* * *

Переход от теории «нового государственного менеджмента» к концепции «governance» — результат как усилий ученых-компаративистов, так и практики административного управления. Пока существует несколько трактовок понятия «governance». Возникнет ли на его основе нечто более фундаментальное, покажут время, исследования и практика. Но говорить сегодня об административно-политических реформах, не учитывая практику стран, обратившихся к новой концепции, значит обрекать реформы на неполноту и незавершенность. Конечно, как следует из самой этой концепции, единой модели реформирования сегодня быть не может. Но общая тенденция, естественно, должна приниматься во внимание.

ЛИТЕРАТУРА

Кооиман Я. Общественно-политическое правление (Social-political governance) // Государственное управление. Словарь-справочник. СПб., 2001.

Braibant G. The Past and Future of Public Administration // International Review of Administrative Sciences. 2002. Vol. 68. № 3.

Knill Ch., Lehmkuhl D. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. 2002. Vol. 15. № 1.

Pierre J., Peters G. Governance, Politics, and the State. N.Y., 2000.

Public Sector Modernization: a New Agenda. Executive Summary 2002 // 26th Session of the Public Management Committee of OECD (<http://www.oecd.org>).

Rhodes R.A.W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Bingham, 1999.

Teisman G., Klijn E.-H. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? // Public Administration Review. 2002. Vol. 62. № 2.

UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002. (<http://magnet.undp.org>).

Vigoda E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration // Public Administration Review. 2002. Vol. 62. № 5.

World Bank. Governance: The World Bank's Experience. Washington, 1994.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

«Governance» как новый способ управления, участие, прозрачность, сотрудничество.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие основные причины привели к возникновению концепции «governance»?

2. В чем суть нового решения проблемы соотношения политики и управления в этой концепции?

3. Какие основные подходы к определению содержания концепции «governance»?

4. Каково значение принципа сотрудничества в новой концепции государственного управления?

5. В чем состоит отношение к государству в концепции «governance»?

СУЩНОСТЬ И СПЕЦИФИКА СИНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Нынешний этап развития человечества связан со стремительным вторжением в социосферу новых явлений. Цивилизация постепенно превращается в «общество риска». Сегодняшняя жизнь пронизана новыми угрозами, неопределенностью, конфликтами, она стала трудно прогнозируемой даже на ближайшее будущее. Еще сравнительно недавно человечество в той или иной степени понимало окружающий мир. Мир сегодняшний — это мир ускоряющегося обмена энергией, веществом, информацией, мир меняющихся отношений, традиций и обычаев. Мир сегодня — сложнейшая самоорганизующаяся система, часто выходящая из-под контроля человека, который остался в плену линейного мышления. Для России же многие переменные, характеризующие безопасность человека, находятся за гранью критической области. Это обстоятельство предопределяет, в значительной степени, неэффективность многих традиционных методов управления, которые, например, срабатывают в западных странах.

В новых условиях управление, основанное на традиционных принципах, таких как линейность и редукционизм (сведение сложного к простому), становится малоэффективным и даже парадоксальным в своих результатах. Возникла своеобразная ситуация: либо «латать прорехи» в классических парадигмах управления, либо выработать новые парадигмы регулирования социумом. Одна из таких парадигм может быть основана на синергетическом стиле мышления. Его возникновение является ответом на сложные проблемы, возникшие в процессе эволюции человеческой цивилизации. Синергетический подход к управлению более адекватен современным условиям развития общества. Его внедрение обязательно требует пересмотра традиционных принципов, форм и методов управления обществом. Рассмотрим, каким образом идеи и принципы синергетики могут быть использованы в системе государственного управления.

15.1. Синергетика как междисциплинарное направление

Синергетика возникает в 70-е годы XX в. и представляет собой междисциплинарное направление в научном знании, способствующее формированию синергетического (постнеклассического) стиля мышления. Термин «синергетика» составлен из двух частей слов греческого происхождения: «си» — означает совместное действие,

«энергизм» — активность. Например, в химии есть понятие «синергизм», обозначающее явление усиления действия одного вещества в присутствии другого. Название новой дисциплины «синергетика» было предложено немецким физиком Г. Хакеном. Дословно этот термин переводится как «теория совместного действия». Синергетика исследует общие принципы и законы развития самоорганизующихся систем различных уровней материи. Поэтому синергетику обычно называют наукой о самоорганизации; в англоязычных странах — «нелинейной наукой». В последние годы синергетические принципы и методы активно проникают в обществоведческие науки; все авторитетнее заявляет о себе такой раздел синергетики, как социосинергетика. Тем самым создаются основания для исследования возможностей применения социосинергетической методологии к теории и практике государственного управления. Подобная методология может выполнять функции упорядочивания, сохранения и развития государства в его определенной качественной специфике.

Синергетический стиль мышления включает в себя большое число различных идей, положений и принципов. Для решения поставленной в данном параграфе задачи — рассмотрение специфики использования синергетической методологии к системе государственного управления — выберем из всего набора принципов и положений три стержневых: принципы самоорганизации, нелинейности и идею о конструктивной роли хаоса.

15.2. Принципы самоорганизации

Идеи **самоорганизации** формировались в процессе решения конкретных научными дисциплинами своих особых задач. Например, при исследовании коллективного поведения автоматических систем (автоматов) в кибернетике; в ходе изучения функционирования нейронных сетей головного мозга (нейросинергетика); при исследовании функционирования биоценозов — биология. Сравнение подобного рода результатов исследований различных систем показали, что, несмотря на принципиальное различие этих систем (биологические, термодинамические, химические и т.д.), их поведение подчиняется действию одинаковых законов. Это обстоятельство и привело к разработке теории самоорганизации в виде самостоятельной общетеоретической концепции.

Самоорганизация — самопроизвольное изменение организации системы; это процесс спонтанного упорядочивания (перехода от хаоса к порядку), образования и развития структур без целенаправленного управляющего воздействия.

Подавляющее большинство систем, которые являются объектами воздействия со стороны государственного управления, обладают свойством самоорганизации. Самоорганизующимися системами являются семья, этнос, государство, коллектив и другие социальные общности. Практика показывает, что если правительство страны проводит политику весьма далекую от интересов и нужд большинства людей, то они начинают жить по собственным законам, обес-

печивая различными способами и путями свои потребности, функционируя тем самым как самоорганизующаяся система. Элементами самоорганизации такой популяции, как человечество, являются вспышки эпидемий, войны, вооруженные конфликты, различного рода катастрофы. Все это спонтанно регулирует численность человечества. Примером самоорганизации являются также информационные инфраструктуры, развивающиеся внутри стран и между ними, и обеспечивающие через Интернет возможность свободного обмена и распространения информации по всей планете. Как самоорганизующаяся система функционирует и наука. В ней происходит чередование процессов деления, специализации дисциплин, появляются новые парадигмы, новый язык, происходят научные революции.

В чем же заключается значение идеи самоорганизации для осуществления управления? Как управлять социальными системами, развивающимися в режиме самоорганизации? Предварительные ответы на эти вопросы могут быть сформулированы следующим образом: (1) знание законов самоорганизации позволяет вмешиваться в деятельность систем и определенным образом управлять ими; (2) процесс управления в режиме самоорганизации сводится к выявлению закономерностей, присущих системам эволюционных изменений, и направлению их по заданным траекториям.

Раскрывая содержание этих идей, остановимся на характеристике положений, показывающих особенности управления объектами, функционирующими в режиме самоорганизации. Система государственного управления должна исходить из признания наличия двух взаимодействующих видов целей: 1) цели самоорганизации, т.е. собственные цели развивающихся объектов; 2) управленческие цели субъекта управления.

Можно предложить, по меньшей мере, две модели соотношения названных видов целей: «традиционный» и «синергетический».

Первый тип модели характерен для традиционной парадигмы управления. Ее смысл в том, что управляемый объект представляется пассивной системой, способной принимать любую форму и организацию, которые ей навязываются органом управления. Имеется в виду, что управляющий орган якобы способен «вести» систему в желаемом направлении, изменяя ее в соответствии со своими желаниями. Практика показывает, что модель управления, ориентированная на конструирование в социальной среде того, что не отвечает законам ее самоорганизации, ведет к возникновению непредвиденных результатов, нежелательных ситуаций. Выражения «шел в комнату, попал в другую» (А. Грибоедов), «хотели как лучше, получилось как всегда» (В. Черномырдин) образно характеризуют ситуации, когда управленческие усилия становятся тщетными, по сути дела «уходящими в песок».

Второй вариант модели характерен для синергетической парадигмы управления. Ее смысл: управляемые системы не являются пассивными. Они обладают свойством самоорганизации. Поэтому в них могут возникать лишь такие структуры, которые соответствуют собственным тенденциям развития. Тем самым напрашивается вывод о том, что управляемым объектам не следует навязывать чуждые им формы организации, структуры и пути эволюции. Нельзя

упорно «насиловать» реальность, не считаясь с потенциальными возможностями развития систем. Эффективное управление в режиме самоорганизации предполагает знание внутренних тенденций, происходящих в системах процессов, и осуществление управленческих действий, которые помогают вывести управляемые системы на их собственные траектории эволюции.

Таким образом, управление в режиме самоорганизации должно быть ориентировано на решение двуединой задачи: (1) создание условий (из спектра возможных), необходимых для реализации собственных тенденций развития системы; примерами для России могут быть действия, направленные на появление и развитие кооперативов, фермерства, «челночного движения», насыщение товарного рынка; (2) обеспечение управляемой системы средствами, необходимыми для достижения ею собственных внутренних целей. Вывод: едва ли можно получить ожидаемый результат, если управляющий стремится изменить систему, добиваясь лишь своих собственных целей, и не считается с внутренней логикой ее эволюции. Так, если разбивку пешеходных дорожек в парках производить вопреки спонтанному хождению людей, то последние, как правило, не будут ими пользоваться. Они проложат новые дорожки по собственному усмотрению (возникает нежелательный результат). Поэтому нужно дать время, чтобы пешеходы сами «протоптали» свои дорожки, а уже потом их асфальтировать.

Еще одна рекомендация для органов управления вытекает из следующего положения: устойчивость социальных систем поддерживается не столько стабильностью их элементов, как это происходит в технических объектах, сколько за счет «выбывания» менее совершенных элементов и их замены новыми, возникающими в процессе самоорганизации и более приспособленными к изменяющимся условиям. Следовательно, управление должно быть ориентировано на оказание помощи управляемой системе в процессе «выбывания» и «возникновения», в инициировании условий, способствующих замене «старых» элементов системы новыми.

15.3. Принципы нелинейности

В процессе создания новой модели государственного управления следует учитывать **нелинейность**, как свойство развивающихся социальных систем. Нелинейность включает в себя три основополагающих положения: 1) представление о многовариантности развития систем; 2) идею ритмичности, волнового характера функционирования процессов; 3) идею резонанса и возможности быстрого развития систем.

Рассмотрим суть этих трех положений.

Многовариантность развития систем означает, что реально существует «поле путей» их эволюции. Множественность развития системы обусловлена, в частности, наличием случайности. Синергетика рассматривает случайность как объективное явление. Случайные воздействия на систему, особенно когда она находится в состоянии неустойчивости, ведет к возникновению «точек бифуркации», т.е. к

ветвлению возможных путей эволюции, объективно содержащих в себе множество вариантов развития системы. Наглядным представлением бифуркации может служить образ сказочного рыцаря, стоящего у придорожного камня на развилке дорог и размышляющего, какой путь выбрать; причем любой выбор определяет его дальнейшую судьбу — коня потеряешь, жизнь потеряешь и т.д. Появление разных путей эволюции системы из одной «точки» обусловлено не только воздействием на нее случайных факторов, но и внутренними качествами самой самоорганизующейся системы, а не просто, как принято думать, различными возможными действиями исторических личностей, вождей.

Нелинейность предстает в разных личинах. Например, человек примерно в одинаковых ситуациях ведет себя различным образом. Кроме того, люди постоянно выбирают варианты поведения из спектра реально существующих возможностей и тем самым строят свою линию жизни. Нелинейный характер присущ развитию науки. Эта черта проявляется, в частности, в наличии разнообразных научных учений и школ, конкурирующих научных традиций. Как многолинейный процесс предстает история общества — например, на основе земледелия на земном шаре возникли три варианта эволюции человечества — азиатское, рабовладельческое и феодальное общества.

Какие выводы для теории и практики государственного управления можно сделать из такого аспекта нелинейности как объективное наличие нескольких возможных путей функционирования общественных систем?

Количество вариантов эволюции системы, как правило, ограничено. Поэтому управляющий в состоянии выявить имеющийся набор вариантов развития. Из этого спектра путей можно выбрать вариант, который бы в большей степени соответствовал интересам управляющего. Ранее уже говорилось о том, что субъект управления не должен претворять в жизнь желательные для себя сценарии развития, если они противоречат тенденциям самоорганизации данной системы. Это приведет либо к деформации управляемой системы, либо к тому, что реальный результат будет принципиально отличаться от запланированного. Кроме того, управляющий должен иметь в виду, что в социальных системах, находящихся в неустойчивом, неравновесном состоянии, даже слабые воздействия на входе могут превратиться в разрушительные катаклизмы, например, такие как распад СССР, войны, революции, смена научных парадигм. Образно это положение можно пояснить следующим предложением: «Бабочка, порхающая в Рио-де-Жанейро, может изменить погоду в Чикаго».

Следующий аспект понимания нелинейности связан с тем, что общественные системы развиваются **волнообразно, ритмично, неравномерно**. То есть, развитие социума — это волновой процесс. Понятие «волна» связано с термином «изменение». Изменения могут многократно повторяться, тогда они носят периодический характер. Волна, представляющая собой периодические колебания и имеющая определенные циклы, и является формой нелинейного разви-

тия. В социуме волновые процессы проявляются, например, в росте или ослаблении доверия народа к политической власти, в периодическом усилении и ослаблении рынка и государственного регулирования, в централизации и демократизации управления, в подъемах и спадах различных политических партий. В разные эпохи в различных странах появляются плеяды талантов; В. Вернадский назвал это явление «пульсацией талантливости». Волновые процессы стали объектом исследования, прежде всего у естествоиспытателей. Так, исследования биологов привели к возникновению биоритмологии — дисциплины, изучающей ритмику биологических систем. Значительно хуже изучены колебательные процессы в сферах общественной жизни. Однако развитие синергетики открывает перспективы для возникновения социоритмологии как дисциплины о ритмах различных общественных явлений.

Содержание волнового процесса можно раскрыть с помощью понятий «ритм», «скорость», «темп», «период ритма» и «амплитуда». Ритм представляет собой чередование каких-либо элементов (психологических, экономических, политических), происходящее с определенной частотой и последовательностью. Скорость характеризует происходящие изменения во времени, а темп — степень скорости движения, развития. Амплитуда показывает «высоту» колебаний. Период ритма — это длительность одного полного колебания. Например, период средней экономической волны составляет 10—25 лет, а период ритма возрастной перестройки психики человека — 7—8 лет. Когда утверждается, что системы развиваются ритмично, имеется в виду, что системы изменяются во времени. Эти изменения связаны как ростом определенных свойств, так и их снижением. Если изменения происходят периодически, то в развитии системы образуются ритмы, которые, например, связаны с чередованием режимов роста и уменьшения, убыстрением процессов и их замедлением, дифференциацией и интеграцией.

Высказанные суждения можно проиллюстрировать примером ритмичного развития такого элемента общественной жизни, как политическое время. Ритмы политического времени в государстве зависят от жизненного ритма поколения, господствующего в политике. Смена поколений приводит к смене ритма политического времени. Считается, что политическая жизнь поколения длится примерно 30 лет: каждое поколение, достигнув совершеннолетия, тратит первые 15 лет на вызов поколению, стоящему у власти, а затем само приходит к власти примерно на 15 лет; после этого его политическая активность слабеет, и новое поколение начинает претендовать на роль преемника. Таким образом, динамика и ритмика политического времени зависит от динамики поколений, которые приходят к власти.

Уяснение логики развития общества как нелинейного волнового процесса, имеющего определенные ритмы, периоды, амплитуду, скорость предъявляют особые требования к системе государственного управления. Сформулируем некоторые из них.

В периоды реформ, проводимых в стране, актуальным становится вопрос сбалансированности во времени общественных процес-

сов, имеющих неодинаковую ритмику развития. Политические и экономические преобразования, особенно в периоды модернизации имеют различную временную ритмику. Эти процессы с помощью управленческих воздействий должны быть определенным образом гармонизированы. Политические процессы обычно более динамичны, чем экономические. В этом случае существует возможность либо притормозить политические изменения, чтобы дать экономике приспособиться к ним, либо ускорить экономические процессы.

Проиллюстрируем сказанное на примере применения математической модели тюремных бунтов, созданной на основе теории катастроф [Постон Т., Стюарт И. 1980, 25], к анализу и управлению такой составляющей политики как **политическая стабильность**. Уровень политической стабильности зависит от нестабильности высших эшелонов власти и социальной нестабильности. Социальная нестабильность зависит от уровней напряженности и разобщенности. Общая картина социальной напряженности складывается из состояния межнациональной напряженности, в которой можно выделить три ее уровня: [Тощенко Ж. 1997, 32]: (1) этноограниченность — нежелание идти на контакт за пределами своего этноса; (2) этноэгоизм — стремление к обеспечению преимуществ своему народу за счет других народов; (3) этнофобизм — проявление прямой враждебности, непримиримости по отношению к «не своим», чужим народам. Другой составляющей социальной напряженности является уровень разобщенности. Он зависит от уровня многопартийности в данной стране, от количества партий и различий в их ориентации. Например, деятельность политических организаций может иметь либо антиконституционный характер, либо вносить элементы раздора среди населяющих данную страну народов. Использование синергетических идей для анализа политических процессов способно повысить адекватность действий органов государственного управления в решении вопроса о гармонизации ритмики политических процессов с иными общественными ритмами.

Регулируя на практике экономические, политические и социокультурные процессы, например, связанные с изменением парадигм национального сознания, система государственного управления должна ориентироваться на достижение определенной гармонии ритмов политического, экономического и социокультурного времени. При этом необходимо учитывать, что при управлении обществом в ней всегда существуют системные явления не подвластные, или почти не подвластные управленческому воздействию извне. Например, это историческое развитие языка, мифологическое сознание, бессознательные (индивидуальные и коллективные) процессы.

Эффективность государственного управления зависит от того, в какой степени субъекты управления учитывают различие амплитуд управляемых колебательных режимов. Можно выделить три основных типа амплитуд волновых процессов: оптимальный, слишком малый (застойный) и слишком большой. Можно согласиться с суждением о том, что один из критериев оптимальных колебаний связан с «золотой серединой», или «золотым сечением» [Волновые процессы в общественном развитии, 1992, 203]. Это некое среднее

состояние между серединой и крайними значениями параметров процесса. Например, в социологии значение «62 процента» называют «мерой социальной гармонии», или «оптимальной величиной». Скажем, мерой гармонии можно считать степень удовлетворенности трудом работников в пределах 62 процентов. Аналогично положение и с количеством поддерживающих того или иного кандидата на выборах, с рейтингом, определяющим популярность политика. Если в системе происходят резкие колебания от оптимального значения, то это свидетельствует о болезненных явлениях в социальном организме.

Поскольку ритмика развития общественных процессов может быть различной — замедленной, асимметричной, аритмичной, то субъект управления должен обеспечивать симметричность и равномерность динамики управляемых процессов, добиваться по мере возможности сглаженной амплитуды колебаний, которая не имела бы резких отклонений от «золотой середины».

Наиболее сложным с точки зрения эффективности государственного управления представляется **проблема согласования ритмов** воздействий на объект управления с его собственными ритмами и ритмами окружающих его социальных и природных систем: климат, флора, фауна, Луна, Солнце, Космос. Большинству менеджеров покажется странным суждение о том, что субъекты управления обязаны «слышать» пульс управляемых общественных процессов в связи с космическими, природными (земными) и социальными ритмами. Однако утверждение о взаимосвязи ритмов, например, человеческого организма с природными ритмами будет иначе восприниматься представителями биоритмологии. В практике государственного управления целесообразно учитывать следующие три вида ритмов.

Во-первых, это ритмы, исходящие от космических факторов. На состояние людей, на общество в целом влияют такие ритмично функционирующие космические факторы, как излучения Солнца, Луны, гравитационные поля, электромагнитные излучения, сильные и слабые ядерные взаимодействия. В связи с этим можно сослаться на основателя науки гелиобиология А. Чижевского, который в 1924 г. опубликовал книгу «Физические факторы исторического процесса». В ней аргументировалась идея о том, что земные исторические события связаны, в частности, с солнечной активностью. Знание специфики влияния космических факторов на общество дает возможность «настраивать» социальные процессы на внеземные ритмы. Это означает, например, что принятие решений, касающихся важных изменений в обществе целесообразно осуществлять с учетом воздействия на социальные процессы различных космических ритмов.

Другим источником ритмов, которые целесообразно учитывать в управленческой деятельности, являются различные земные природные явления. Негативно или позитивно воздействуют на конкретных людей, общественную жизнь процессы, происходящие в атмосфере, гидросфере, земной коре. Они влияют на состояние людей, вызывают аварии, катастрофы, лесные пожары, обвалы шахт и связаны, таким образом, с риском стихийных бедствий. Естественно,

что все это требует учета в управленческой деятельности, особенно в системе государственного управления в чрезвычайных ситуациях.

Третий источник ритмов — сами люди, среди которых есть такие, кто, обладая неординарной энергетикой, могут различным образом воздействовать на окружение. Если влияние «субпассионариев» (Н. Гумилев) ощущается слабо, то воздействие «пассионариев», людей, обладающих огромной активностью, или «личностей харизматического типа» (М. Вебер) — значительно заметнее. Историческая практика показывает, что такие личности способны «посылать» энергетические импульсы и приводить массы людей в иступление, состояние экстаза, крайнего восторга. Таким образом, можно предложить гипотетический вывод о том, что сознательное управление ритмическими процессами различной природы — в пределах человеческих возможностей.

Еще один вариант интерпретации нелинейности связан с тем, что общественные системы могут развиваться **резонансно, быстро и сверхбыстро**. Обычно под резонансом понимают резкое возрастание амплитуды колебаний при приближении частоты внешнего воздействия к частоте колебаний системы. Явление резонанса возникает в случаях, когда параметры управленческого воздействия соответствуют параметрам самоорганизующейся системы. В этих случаях протекание процессов в управляемой системе может значительно ускоряться. Известно, что идти по мосту роте солдат не рекомендуется марширующим шагом — иначе колебания, вызываемые ими, могут совпасть с собственными колебаниями моста, и он разрушится.

Первоначально явление резонанса («режимы с обострением») изучалось в синергетике на примере исследований по лазерному термоядерному синтезу (физика плазмы). Впоследствии методология решения этих задач стала распространяться на другие явления — гравитационный коллапс и коллапс в медицине, быстрое сжатие вещества, катастрофические явления в атмосфере Земли, вспышки инфекционных заболеваний. Перспективные возможности для объяснения механизма возникновения социальных катастроф, скачкообразных изменений в разных сферах социума, явлений, которые называют «экономическим и техническим чудом», открываются в случаях применения методологии «режимов с обострением» к изучению общественных процессов. Примерами режимов сверхбыстрого развития общественных систем, когда социальная и государственная структура были за короткий промежуток времени основательно разрушены, являются революции в России в 1917 и 1991 гг.

Каким образом идеи, лежащие в основе представлений о возможности резонансного, быстрого развития систем, могут быть использованы для теории и практики государственного управления?

Идея резонанса свидетельствует, что субъект управления может тем или иным образом инициировать процессы быстрого нарастания сложности в системах, возбуждать в системе желаемые ему структуры (из спектра возможных), изменять скорость протекающих в системе процессов.

В чем состоит практический смысл этих рекомендаций? Идея резонанса свидетельствует о том, что существует реальная возмож-

ность ускорения развития управляемой системы, сокращения времени выхода системы на будущую желательную форму ее организации (структуру-аттрактор). Например, изучение опыта имевшихся в истории экономических скачков, быстрого развития некоторых стран, показывает, что идея резонансного развития может быть использована применительно к управлению функционированием современного этапа экономики России. Синергетические принципы не противоречат возможности осуществления в России достаточно быстрого становления и развития общества рыночного типа. В этом случае открываются перспективы значительного сокращения времени создания такого общества по сравнению с классическим вариантом длительного возникновения рыночной экономики в других странах. Подобный тип развития называется нелинейным ростом. Развитие в этом случае происходит по определенному закону: большие величины достигаются за конечное время, скажем, за несколько лет, и развитие становится самоподстегивающим. Итак, для достижения резонанса в развитии системы могут быть использованы акупунктурные слабые воздействия на особо чувствительные точки (точки бифуркации) системы, находящиеся в неустойчивом состоянии. Эти воздействия стимулируют в системе лавинообразный рост процессов самоорганизации. Такие процессы называются режимами с обострением. Трудность заключена в «малом» — нужно знать, какие типы структур, элементы системы и как именно должны быть возбуждены, а также — каким образом можно инициировать процессы быстрых изменений в сторону рыночных отношений.

С точки зрения идеи резонанса для эффективного государственного управления важна не столько величина и сила управляющего воздействия, сколько его пространственная и временная организация, т.е. топология этого воздействия. Разъяснить смысл этой рекомендации можно, сославшись на такие явления, как медитация, аутогенная тренировка, иглоукалывание. Практика показывает, что с помощью этих «точечных инструментов» при топологически правильном воздействии на тело или мозг человека можно многократно усилить и ускорить творческую активность, раскрыть неограниченные потенции человеческой психики. Такие явления как озарение, научное открытие, творческая удача тоже служат примером резонанса человека-творца с окружающим его миром. Его называют гносеологическим (познавательным) резонансом.

Можно предположить, что для создания резонанса и активизации процессов в системах следует находить рычаги, способные заинтересовать людей, поскольку от них зачастую зависит активность всей среды. Для этого целесообразно использовать различные экономические, социально-психологические рычаги активизации творчески мыслящего и деятельного человека, поднимать престиж образования и науки для стимулирования появления новой волны людей, которые смогут более адекватно воздействовать на управляемые системы. Различные способы поддержки квалифицированных и талантливых людей создают среду, ориентированную на генерирование новых идей.

Естественно, что при управлении социумом должна выполняться обязательная рекомендация о том, что «топологические» управленческие воздействия дадут нужный эффект лишь в том случае, если они не противоречат собственным ритмам, пульсациям и тенденциям самоорганизации управляемой системы; в ином случае внешние усилия приводят к незапланированным результатам.

15.4. Хаос, порядок и беспорядок

Следующее положение, которое раскрывает сущность синергетического стиля мышления, связано с новыми представлениями о **роли хаоса, порядка и беспорядка** в механизмах эволюции и самоорганизации систем. Общий смысл этих представлений таков: в процессах развития сложных систем хаос одновременно выполняет две функции — разрушительную и созидательную.

Представления о том, что хаос неорганизован, исключительно разрушителен, подтверждаются различными явлениями реальной действительности. Однако синергетика позволяет иначе взглянуть на природу хаоса и его роль в эволюции социальных систем. Современные исследования показывают, что хаос — на самом деле не отсутствие структуры, а тоже структура, но только определенного типа. Один из первых, кто подверг критике представление о хаосе как об абсолютном беспорядке, был математик Э. Лоренц, доказавший, что хаос, который физики привыкли наблюдать во многих физических процессах, например, в вакууме, лишь кажущийся. На самом деле он может быть описан математически, то есть имеет внутренний порядок, пусть и весьма сложный. То же самое относится и к тепловой конвенции в атмосфере, которая также представлялась хаотическим процессом, но со временем получила математическое описание.

Итак, с позиций синергетики хаос выступает как двуликий Янус — он то конструктивен, то разрушителен. Хаос конструктивен через разрушительность (структура возникает, «строится» благодаря хаосу), и разрушителен через конструктивность (возникшие сложные системы и структуры в точках бифуркации, становясь неустойчивыми по отношению к малым внешним воздействиям, могут распадаться из-за влияния незначительных флуктуаций, т.е. изменений). В качестве примера можно вспомнить события, связанные с распадом тоталитарных систем.

Таким образом, созидательность хаоса проявляется в разрушении ненужного, чтобы на этом фоне могла возникнуть относительно устойчивая система. Теория самоорганизации показывает, что определенная доля хаоса, стихийности, которая проявляет себя, скажем, в системе государственного управления или в экономических рыночных механизмах не есть зло. Напротив, это — конструктивный фактор. Речь идет о том, что так называемый рыночный хаос, действует подобно ножу скульптора, который отсекает, убирает лишнее и способствует естественному выстраиванию развивающейся общественной системы. Именно в этом контексте хаос и выполняет конструктивную роль.

Понимание двойственной роли хаоса (разрушительной и созидательной) в эволюции систем предъявляет принципиально новые требования к государственному управлению. Общий смысл взаимосвязи хаоса и управления можно зафиксировать следующим суждением: если хаос может быть фактором, запускающим механизм самоорганизации, то можно предположить, что применительно к практике политического и экономического развития России таким хаотическим процессом может быть рынок; возможны и другие аналогии — плюрализм, создание условий для свободного столкновения различных интересов субъектов общественной жизни. Из данного тезиса вытекает, что адекватная организация системы государственного управления требует поддержки разнообразия элементов общественной жизни. Если этот принцип нарушается, то управляемая система достаточно быстро начинает вырождаться. Если, например, этот принцип применить к процессу развития общественного сознания, то можно ожидать, что искусственно насаждаемое единство взглядов, отсутствие плюрализма, господство какого-то одного типа мыслей ведут к снижению творческих способностей людей, к догматизации сознания, зашоренности его стереотипами и банальностями. Таким образом, синергетика доказывает, что свертывание разнообразия в обществе чревато негативными последствиями, попытки управлять обществом на основе единообразия неизбежно сталкиваются со значительными трудностями.

Итак, государственное управление приобретает иной смысл и характер, если оно основывается на синергетических принципах и идеях. К их числу относятся: (1) идея о конструктивной роли хаоса в развитии систем, (2) принципы самоорганизации, нелинейности, (3) возможность топологического, резонансного развития общественных систем, (4) способность управлять ритмами, присущими социальным системам, (5) понимание того, что сложными системами нельзя управлять как простыми, (6) необходимость выявлять уровень флуктуаций в управляемой системе, прогнозировать степень реальных угроз и опасностей для развития общества. Следует также иметь в виду, что синергетическая методология управления выдвигает на первый план проблемы, связанные с обучаемостью управленцев, их способностью к постоянному обновлению знаний, к самообучению.

ЛИТЕРАТУРА

- Бранский В.Л.* Теоретические основания социальной синергетики // Петербургская социология. 1997. № 1.
- Васильева Н.И.* Циклы и ритмы в природе и обществе. Таганрог, 1995.
- Василькова В.В.* Порядок и хаос в развитии социальных систем // Синергетика и теория социальной самоорганизации. СПб., 1999.
- Волновые процессы в общественном развитии. Новосибирск, 1992.
- Добронравова И.С.* Синергетика: становление нелинейного мышления. Киев, 1990.
- Дульнев Г.Н.* Введение в синергетику. СПб., 1998.
- Князева Е.Н.* Одиссея научного разума. Синергетическое видение научного прогресса. М., 1995.

- Князева Е.Н., Курдюмов С.П.* Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. М., 1994.
- Меньшиков С.М., Клименко Л.А.* Длинные волны в экономике. М., 1989.
- Митина О., Петренко В.* Динамика политического сознания как процесс самоорганизации // Общественные науки и современность. 1995. № 5.
- Пантин В.* Ритмы и циклы в истории. Рязань, 1996.
- Порядок и хаос в развитии социально-экономических систем. Томск, 1998.
- Постон Т., Стюарт И.* Теория катастроф и ее приложения. М., 1980.
- Пригожин А.* Феномен катастрофы (дилеммы кризисного управления) // Общественные науки и современность. 1994. № 2.
- Пригожин И., Стэнгерс И.* Порядок из хаоса. М., 1996.
- Самоорганизация, организация, управление. М., 1995.
- Синергетическая парадигма. Нелинейное мышление в науке и искусстве. М., 2002.
- Тощенко Ж.* Постсоветское пространство: сувениризация и интеграция. М., 1997.
- Трубецкой Д.И.* Колебания и волны для гуманитариев. Саратов, 1997.
- Хищенко В.Е.* Можно ли управлять самоорганизацией // Социологические исследования. 1993. № 8.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Бифуркация, нелинейность, режим с обострением, самоорганизация, самоорганизация социальная, синергетика (теория самоорганизации), социоритмология, социосфера, флуктуация.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Объясните значение принципа самоорганизации для осуществления государственного управления?
2. Какова роль идеи об объективном наличии альтернатив развития систем для теории и практики государственного управления?
3. Сформулируйте основные требования к системе государственного управления, вытекающие из признания развития общества как нелинейного волнового процесса.
4. Каким образом идея о возможности резонансного развития систем может быть использована для осуществления государственного управления?
5. Что собой представляет хаос с точки зрения синергетики? В чем проявляется его двойственная природа? Назовите некоторые аналоги хаоса в общественной жизни.

Глава 16

ГОСУДАРСТВО, РЫНОК, ОБЩЕСТВЕННОЕ БЛАГО

В данной главе рассматриваются важные функции государства в условиях рыночной экономики: предоставление общественного товара и прямое перераспределение дохода. Достижение принципа справедливости и эффективности в этих двух областях затруднено. Затем мы остановимся на проблеме, связанной с механизмом общественного принятия решения, когда рассмотрение процесса распределения вызывает дискуссии и все стороны имеют стимул оказывать влияние на принимаемые решения с учетом своих интересов. Наконец, рассматривается природа тех регуляционных помех и противоречий («провалов государственного регулирования» — government failures), которые воздвигают барьеры на пути развития предпринимательства, экономического роста, перераспределительной деятельности государства через бюджетный процесс.

16.1. Понятие общественного блага

Со времен Аристотеля считается, что цель политики — общее благо. Последнее подразумевает справедливость, равенство, единство, согласие, доверие, понимание обществом и властью необходимости следовать наиболее значимым общественным интересам. Вся общественная деятельность предполагает в качестве общественного блага наличие основы доверия (которое само по себе является формой общественного капитала), — правовой системы, аппарата приведения в исполнение закона.

В более общем плане следует подчеркнуть определяющее для среднего и длительного периода значение сплоченности общества, его однородности и гармонии. Этот фактор, который, казалось бы, невозможно выразить количественным показателем, определяют как обратный эффект неравенства. В социально однородных обществах население более образованно, лучше подготовлено в профессиональном плане, может лучше приспособиться к изменениям в мире, к требованиям прогресса и, следовательно, обеспечить наиболее эффективное развитие экономики (это, собственно, рассуждение о благотворности среднего класса), в отличие от общества, расколотого на богатых (слишком праздных, чтобы прилагать какие-либо усилия) и бедных (влачащих слишком жалкое существование, чтобы оказаться способными к каким-либо нововведениям), в котором социально-экономическому динамизму неоткуда взяться.

Политика как общественное благо сводится к поиску компромисса между прогрессом, который понимается как экономический рост, и справедливостью, понимаемой как равенство или эквива-

лентность. Напряжение возникает при использовании рациональных средств обеспечения справедливости и прогресса — рынка и бюрократии. Рынок нормативно оправдан равенством возможностей и доступа, но ущемляет другие аспекты равенства, особенно равенство результатов, продуцируя неравные результаты распределения. Рациональным способом решения этой проблемы является создание бюрократического аппарата в форме государства. Но бюрократия может скомпрометировать эффективность рынков и, следовательно, экономического роста, благосостояния. Таким образом, экономический рост (благосостояние) вступает в противоречие со справедливостью (равенством). Другой «простой» способ — это демократизация, тем более что возникает конфликт интересов, поскольку перераспределение (трансферт) предполагает улучшение положения одних за счет ухудшения положения других. Перераспределение рассматривается как общественное благо, а благо общества не может быть общим, если кто-либо не охватывается им, и требует обеспечения справедливости.

Таким образом, система общественных благ предполагает широкое и узкое их понимание, нормативное и позитивное, этическое и экономичное. В первом смысле — это процесс общения и благоденствия в обществе. Во втором смысле — это производство коллективных благ.

На волне технологических изменений была выдвинута концепция «*общественных благ*» (П. Самуэльсон и Р. Масгрэйв), согласно которой предложение целого ряда товаров, важных для общества и экономики в целом, должно обеспечиваться государством, поскольку сам рынок в необходимом количестве их обеспечить не способен из-за ограниченной мотивации, так как их потребляют все, независимо оттого платят они за это или нет.

С этой концепцией тесно связано понятие «*внешних нерыночных эффектов*» (*экстерналии*), издержек или выгод, не отраженных в рыночных ценах. Действительно, рынок будет производить товары в определенных количествах в зависимости от преобладания для них положительных или отрицательных экстерналий. Экстерналии можно трансформировать из внешнего во внутренний фактор посредством создания экономических единиц значительного размера, чтобы большая часть последствий экстерналий оказалась внутри данной единицы. Однако фирмы не могут принять во внимание общественные издержки, возникающие в результате создаваемых ими экстерналий, и в итоге возможен неоправданно большой их уровень. Полное исключение их государством понизило бы нравственное содержание деятельности и ответственность. Поэтому государство становится институтом, который может влиять на частный сектор, увеличивая для него стоимость производства или потребления товаров с отрицательными экстерналиями и уменьшая стоимость товаров с положительными эффектами.

Необходимость государственного вмешательства объясняется тремя причинами: 1) проблемы общественных товаров («зайцы», стремящиеся использовать общее правило в своих собственных интересах); 2) транзакционные издержки, или затраты на то, чтобы

подвести к возможности добровольной трансформации экстерналий, притом, что обеспечение организационных служб само по себе является общественным товаром; 3) неэффективность конкретных прав собственности, снижающих шансы на успех иска. Последнее обстоятельство дискуссионно и приоритет отдается не правам собственности, а существованию четко сформулированных норм.

Выбор государством методов регулирования экстерналий, имеющих важные последствия для распределения, зависит от экономических издержек, но кроме того, от власти групп с различными интересами, которые как-то затрагиваются такими мерами, хотя они и в разной степени доступны политическому манипулированию. Причем группа, не обладающая политической властью для устранения подобных мер, может оказаться достаточно сильна, чтобы распространить их на конкурентов [Стиглиц, 1997, 173].

Экономическое понятие о благе формально [Козловски, 1999, 109]. Благо определяется тем, что оно открывает альтернативные возможности использования. Если альтернативные возможности использования становятся таковыми лишь через субъекта, тогда то, что делает какую-то вещь экономическим благом, заключено в оценке субъекта, что к слову, делает благо «фикцией» для широко мыслящих аналитиков. Для экономического мышления проблема блага на этом заканчивается. Далее вопрос сводится к координации предпочтений. Нельзя до бесконечности сравнивать, доискиваясь, что есть хорошее само по себе, наступает момент, когда пора производить, чтобы продавать.

Определение «общественное благо», исходя из того, что все в обществе — «общественно» и «общество состоит из людей», внутренне противоречиво, поскольку механически соединяет то, что всегда лишь становится, представляет тенденцию. Субъективность, изолированная в пределах самой себя, попадает в тупик при определении общественного блага только из своей субъективности. В этом случае благо принимает лишь первое, явно формальное определение: поступать справедливо; добиваться собственного благосостояния, и тем самым благосостояния других.

Выделяется два типа теорий, выходящих за рамки замкнутого в самом себе экономического понятия блага. Первый тип составляет теория высшего блага, в которой благо как таковое, являющееся благом не только для чего-то другого, понимается как высшее благо. Второй тип теории трактует благо как материальную ценность, фиксируя последние, несводимые к другим возможностям использования виды благ и ценностей или их качества.

Возникающая проблема, решение которой обосновывает необходимость государства, моделируется с помощью так называемой «дилеммы заключенных»: каждый в отдельности заинтересован в том, чтобы все следовало правилам и чтобы реализовывалось общее для всей группы благо, однако при этом каждый в отдельности подвергается искушению сделать для себя лично за счет группы исключение из этих правил. Решение этой проблемы может носить организационный и этический характер. Диагноз сводится к тому, что возникла ситуация, — высокие транзакционные расходы, отсутст-

вие конкуренции потребления, невозможность исключить неплательщиков («зайцев»), — где преследование собственного интереса не ведет к эффективной координации действий, организационный выход из которой обусловлен введением либо голосования, либо центрального управления.

В конце концов, понятие общественного блага софистично. Ничто не мешает представить само государство (или рынок) в качестве общественного блага. Но как выяснилось, для такого вида благ характерны перегрузки и недопроизводство. Актуализируется механизм исключения и рационализации, делающий общественное благо получающим благом, что обеспечивается полуконкурентным потреблением.

16.2. Общественные блага и рынок

Конкурентный рынок отличается *эффективным распределением по Парето*, когда большая часть изменений улучшает положение одних за счет ухудшения положения других. Вместе с тем имеются нечастые изменения, которые, улучшая положение одних, не затрагивают положения других, называемые *улучшением по Парето*. Когда нет дальнейших изменений, которые могли бы улучшить положение одних без одновременного ухудшения других, считается, что данное распределение ресурса *эффективно по Парето, или оптимально по Парето*. Максима, что любое подобное улучшение должно быть использовано, называется *принципом Парето*.

Имеется ряд логических ограничений осуществления подобного принципа. Каждое изменение в отдельности может не вести к улучшению по Парето, тогда как их совокупность может его обеспечить. Критерий эффективности по Парето индивидуалистичен, и не связан непосредственно с неравенством, поэтому улучшение положения одного, не затрагивающее другого, отвечающее данному критерию, означает углубление пропасти между ними. Соответственно, когда доход богатых растет быстрее, чем доход бедных, нельзя однозначно признать, что положение каждого улучшается. Критерий эффективности по Парето индивидуалистичен и в том смысле, что каждый индивид воспринимает свое собственное благосостояние самостоятельно, на основе суверенитета потребителя, безотносительно к благосостоянию других лиц, что также не является бесспорным. Данный критерий, кроме того, не исключает противоречивых случаев патернализма как «в быту», так и в государстве. Таким образом, принцип Парето не дает какого-либо руководства по проблемам распределения доходов.

Практически же конкурентные рынки при распределении ограниченных ресурсов не приводят к реализации принципа Парето. Существует шесть причин — «недостатки» («провалы», «фиаско») рынка» — объясняющих, почему рыночный механизм не может привести к подобному эффективному распределению: 1) несостоятельность конкуренции; 2) общественные товары; 3) внешние эффекты; 4) неполные рынки; 5) несовершенство информации; 6) безработица. Кроме того, существуют два дополнительных основания

для государственной деятельности в условиях, даже когда рынок эффективен по Парето: 1) социально нежелательное распределение дохода; 2) ошибки оптимизации собственных интересов, требующие патернализма, — более сильного вмешательства, чем просто информирование, предполагающего обязывание людей использовать так называемые обязательные товары (ремни безопасности или начальное образование, прививки). В целом природа рыночной несостоятельности дискуссионна, и сам по себе факт существования спроса на государственное обеспечение не предполагает, что имеется рыночная несостоятельность.

В рассмотренном отношении возникает противоречие между эффективностью и справедливостью, для разрешения которого необходимо обращение от рыночного к государственному механизму перераспределения.

Если конкурентная экономика эффективна, то распределение дохода, возникающее в этом случае, может рассматриваться как несостоятельное, и необходима государственная деятельность по изменению распределения доходов. Однако всякое распределение сопряжено с затратами, когда эффективность (общее количество благ) понижается и возникает противоречие со справедливостью: чем больше справедливость, тем ниже эффективность. Соответственно, перед политиками возникает ряд вопросов: 1) от какого количества эффективности возможно отказаться; 2) какова относительная степень уменьшения эффективности по сравнению с уменьшением неравенства, поскольку должно или минимизировать неравенство независимо от последствий для эффективности; или минимизировать эффективность — главный показатель; или максимизировать экономический рост.

Данную аксиоматику представляется возможным свести к экономическому росту. Экономический рост, вообще говоря, может управляться механизмами рационализации или рынка, центрального управления или голосования. Требование и поощрение быстрого роста экономики имманентно современным демократиям: несмотря на риторику средством смягчения остроты потенциальных конфликтов электората по поводу того или иного распределения, а также остроты негативных последствий ошибок становится рост распределяемого общественного продукта.

Постановка экономического роста в качестве цели означает дискриминацию в отношении тех граждан государства, которые подобную цель не разделяют. Фактически, такая дискриминация имеет место во многих рыночных мероприятиях. Однако она приобретает особую остроту, когда граждане рассматриваются приверженцами образа жизни, ориентированного на рост, тогда как подобный образ не разделяется сторонниками других, альтернативных, образов жизни и потому не может навязываться.

Между тем в отдельных случаях рост в условиях демократии приобретает характер всеобщей цели, которая, казалось бы, и обеспечивает индивидуальную и коллективную идентичность. Эта всеобщая цель, как все государственные цели, должна претендовать на всеобщность. На самом деле, кто же против роста как такового?

Любой человек должен был бы благодаря этому процессу улучшить свое благосостояние. Тогда получил бы разрешение парадокс, что экономическая эффективность обязательно должна питаться социальной несправедливостью. Однако поощрение хозяйственного развития по большей части не достигает цели повышения благосостояния каждого индивида.

Рыночная дискриминация происходит по массовому и маргинальному («средний класс») спросу. Вследствие экономичности крупносерийного производства и связанного с этим удешевления товаров массового спроса в выигрыше оказываются не богатые потребители, а такие, чей платежеспособный спрос приходится на сферу массовых, или обычных повседневных благ. В проигрыше же оказывается спрос на неходовые товары эстетического пользования и товары ремесленного производства.

Хотя экономический рост увеличивает количество массовых промышленных продуктов, и рыночная конкуренция снижает их реальную цену, однако они не в состоянии повысить количество «позиционных благ», — благ, не подлежащих увеличению по своей сути, и снизить их реальную и относительную стоимость. Удовлетворение стремлений к позиционным, немонетарным благам, например, социальный статус и ранг, все больше наталкивается на границы. Отдельный человек должен платить все больше за те блага, которых он собственно жаждет, по сравнению с товарами массового потребления. Люди получают не то, к чему они стремятся, согласно наделенности разумом и совестью, то есть не позиционные и разумные блага, а лишь все более банальные потребительские товары. Уровень материального благосостояния значительно возрос, феномен насыщения стал очевидным, и социальные изменения, вызываемые экономическим соревнованием, ощущаются острее. В подобном процессе снижаются материальные и социоэкономические издержки, однако повышается социокультурный компонент издержек, рост величины которых носит кумулятивный, общественно взрывной характер при повышающемся уровне развития. Разумеется, из этого следует не призыв к устранению конкуренции, а требование опекать ее и ограничивать, поскольку выявляется разнонаправленное движение компонентов издержек, которое требует регулирования.

Таким образом, эволюция взглядов на государство, обусловленная анализом соотношения рынка и общественных благ, представляет собой движение от представлений о том, что главная функция государства сводится к распределению ресурсов, к представлению о роли выравнивания и распределения доходов. Перераспределение доходов, т.е. снижение доходов богатых и повышение благосостояния бедных, рассматривается как основная задача политики. Рост государственных расходов на образование и здравоохранение также обосновывается тем, что необходимо перераспределение доходов.

Своеобразной логикой отличается кейнсианский подход, который начинается с того, что необходимо поддерживать доходы граждан, и заканчивается тем, что этого можно достичь при наличии мощного госсектора, особенно в периоды циклических колебаний.

Представления о миссии государства, вытекающие из различия в функции общественного благосостояния как максимизации экономического потенциала, так и обеспечения равенства существует постольку, поскольку в обществе наряду с представлениями об эффективности имеются определенные представления о справедливости. Анализ формальных и материальных условий справедливости показывает, что не существует общей формулы или общего критерия справедливости, и наблюдается плюрализм теорий справедливости.

Необходимо учитывать реакцию частного сектора на государственные программы, которая может уничтожить ожидаемые от них результаты. Возникают и довольно отдаленные последствия государственных программ, когда их субъекты изменяют свое поведение в соответствии с новыми условиями.

В современной теории рынков подобные проблемы рассматриваются в *теории транзакционных издержек*, к которым относятся все издержки, связанные с обменом, поскольку обмен требует информации, сам договор о нем предполагает разработанную юридическую процедуру, которая обеспечивала бы соблюдение условий сделки, предотвращала обман и программировала определенные санкции за ее нарушение, хотя следует отметить что этот подход весьма специализирован. Сторонники этого подхода полагают, что природа человеческая описывается в этих терминах — ограниченной рациональности и оппортунизма — такой, как она известна каждому [Уильямсон, 1993, 48]. Ограниченная рациональность связана с несовершенством информации. Оппортунизм в данном отношении — это то, что связано с несовершенством самого человека, нередко склонного к разного рода формам мошенничества, нечестности и т.п. В итоге, обслуживание сделок поглощает огромные ресурсы, но и позволяет повысить эффективность самого обмена.

В связи с этим определяется тенденция создания сложных институциональных структур, которые ограничивали бы участников и тем самым минимизировали бы потери от вышеперечисленных причин, либо наоборот усиливающих те или иные стороны человеческой мотивации. В результате в современных западных рыночных обществах сложились системы договорного права, взаимных обязательств, гарантий, торговых марок, мониторинга и проведения законов в жизнь [Норт, 1993, 71]. Следовательно, современный цивилизованный рынок предполагает надежно охраняемые и соблюдаемые права собственности.

Рынок как форма хозяйственного общения утверждается именно в ходе становления и совершенствования институтов, а не в ходе непосредственной организации процессов. Особое значение имеет комплексность и взаимосвязанность хозяйственных институтов, их рыночная и общественная адекватность. Важно заметить, что институциональность не сводится к государственности, включая, в частности биржи, организации для защиты групповых интересов и самопомощи (союзы, палаты, ассоциации и др.) и т.д., хотя также не адекватно мнение о преимущественно спонтанном возникновении и развитии рыночных институтов, тем более, что стремление

снизить транзакционные издержки рыночного хозяйствования приводит в конце концов к деформации институционального оформления хозяйственных процессов. Вообще говоря, можно выделить еще и автономные, «нейтральные институты», которые сводят транзакции к стандартным процедурам, и представляют собой результаты взаимодействия общественных монополий (профсоюзы и союзы работодателей), в котором не участвует государство и имеются элементы рыночного характера.

16.3. Государство — поставщик общественных благ

Государство производит товары самостоятельно и влияет на принятие производственных решений частными фирмами через налоги, налоговые льготы, субсидии и другие формы регулирования. Имеются объективные причины такой деятельности, обусловленные недостатками в процессе принятия решений фирмами. Возникает ряд вопросов: как государство выбирает форму вмешательства в производство общественных благ? Должно ли оно национализировать какую-то отрасль или регулировать ее? Должно ли государство поощрять правильное поведение через субсидии, или наказывать штрафами?

Государство берет на себя ответственность за обеспечение такой важной категорией товаров, как общественные товары и общественно произведенный частный товар. Но тот факт, что государство платит за товар, совсем не означает, что оно производит этот товар — оно может покупать товар или услугу у частных фирм. Какие факторы влияют на принятие такого решения?

Последнее десятилетие свидетельствует о значительной тенденции к снижению роли государства в производстве во всем мире. Отчасти это объясняется все более распространенным осознанием того, что государство не является эффективным производителем [Стиглиц, 1997, 173]. Между тем систематических исследований по относительной производительности государственного и частного секторов мало, и оценивать их следует с некоторой осторожностью. На самом деле между ними существует немало общего (по крайней мере, между большими корпорациями и государственными предприятиями), так и различного. Различия лежат в сфере организационной (банкротство, конкуренция), и личной (ограничения системы заработной платы, пребывание в должности) мотивации [Стиглиц, 1997, 193].

Хотя существуют лишь разрозненные данные относительно того, что государственная бюрократия менее эффективна, чем частные фирмы, вера в то, что так и есть на самом деле, широко распространена. Частные страховые фирмы обеспечивают полицейскую защиту многих крупных жилищных проектов, американские города разрывают контракты со своими полицейскими управлениями, пожарной охраной, муниципальными и коммунальными органами, многие общины заключили контракты об управлении их тюрьмами частными фирмами. Так, технический прогресс последних лет делает возможной конкуренцию даже в традиционных отраслях «естест-

венной монополии» и снижает объективную потребность в государственном вмешательстве. В некоторых из них в составе всего комплекса можно вычленил часть, действительно составляющую естественную монополию. Например, в энергетике — отделить распределительные сети от выработки и сбыта электричества. Точные границы рыночного сектора являются предметом современной полемики. Ведутся жаростные споры и на тему, должны ли входить в рыночный сектор, например, здравоохранение, образование, страхование и пособия.

Представлена параллельная линия рассуждений о государстве, которая включает ряд вариантов участия бизнеса, его социальной ответственности. Но не дело корпораций брать на себя псевдоправительственную роль. Движению корпоративной ответственности не хватает легитимности рыночного и политического процесса. Социально ответственный бизнес не может нести груз государственной политики, поскольку даже само государство не может действовать ответственно и независимо.

Формально определены три функции государства по отношению к бизнесу: 1) друг, партнер и заказчик; 2) «сторожевой пес» и «регулирующий»; 3) сборщик налогов [Речмен и др., 1995, 351]. Государственное регулирование осуществляется в тех областях, где может произойти ограничение конкуренции или нанесение вреда обществу. Соответственно, компании объединяют свои усилия, создавая лобби — группировки, которые ищут подходы к политическим деятелям, пытаясь повлиять на законодательство.

Для ответа на вопрос о справедливом распределении дохода и дилемме «справедливость-эффективность» предлагается концепция «государства благосостояния», представляющего собой посредническую арбитражную модель государства, включающую регуляцию различных интересов с целью обеспечения общественного равновесия либо той или иной степени участия (равноудаленности) по отношению к ним. Принимается, что нормативная роль государства — общественный договор — имеет в своей основе политический процесс, в котором нет иных целей (или потребностей) кроме целей индивидуальных граждан или избирателей. В идеале предполагаемая и фактическая роль государства должны совпадать: когда государство будет делать то, что от него в таком случае ожидают, общественное благосостояние отдельных граждан или избирателей максимизируется. Однако заметим, что общественный интерес тем самым оказывается лишь суммой интересов.

В политической и правовой мысли, как известно, долгое время государство рассматривалось как политическое средство секуляризации и суверенитета, что определяло автономию политики и экономики, государства и гражданского общества. Затем государство, понимаемое как территория свободы и автономия, превратилось в государство, основанное на нужде, по словам Гегеля, государство, основанное на рассудке, стоящее лицом к лицу с нуждой. Практикой стала для США Великая депрессия, показавшая, что государство должно отвечать за благополучие граждан, т.к. депрессия — это угроза для всех, и вместо индивидуализма необходима коллективная

защита. В Европе выделяется 1891 г., когда протестантская церковь и, в особенности католическая, в энциклике папы Льва XIII «*Regum poaatum*» — «О новых вещах» — призвали государственную власть к справедливости по отношению к рабочим. Сфера компетенции правительства расширилась во многих странах, оно распространяло свое влияние на индивидов, начиная с рождения и заканчивая смертью (по вопросам обложения налогом на наследство). Вообще говоря, в результате определились две модели взаимодействия государства и рынка в условиях рыночной экономики — трансатлантическая и рейнская.

Для периода расцвета госвмешательства в экономику характерен ряд политических идей относительно роли правительства, предполагающих, что: 1) деятельность государства нацелена лишь на общественное благо и своекорыстное поведение чиновников является отклонением; 2) государство является целостным организмом, в котором все решения принимаются на основе рациональности и прозрачности; 3) экономические решения поддаются пересмотру и не имеют инерции; 4) инструменты экономической политики находятся под полным контролем государственного руководства, которое может полагаться на честную и эффективную работу аппарата.

В развивающихся странах на экономической роли государства сказалось колониальное прошлое, когда национализация промышленности была вызвана тем, что на момент получения независимости многие крупные предприятия принадлежали иностранцам.

Важную роль могут играть такие факторы, как: 1) менталитет населения (он определяется традицией или религией); 2) уровень экономического развития страны (в зависимости от степени развития рыночных отношений и частного сектора он определяет потребность в большем или меньшем государственном вмешательстве); 3) степень открытости экономики (парадокс состоит в том, что более открытая экономика нуждается в большем госсекторе, поскольку по определению она более нестабильна); 4) уровень технологического развития (он определяет наличие или отсутствие естественных монополий, а также необходимость в регулировании некоторых новых видов деятельности — финансовых рынков, транспорта, связи); 5) качество аппарата госуправления (оно определяет пределы эффективного вмешательства правительств в экономику); 6) появляются новые рынки, нуждающиеся в госрегулировании; 7) возможность мобилизации масштабных ресурсов; 8) преодоление «рациональности незнания», когда издержки по приобретению индивидами информации превышают потенциальную пользу от нее.

16.4. Проблемы государства

Правительства выполняют множество политических, социальных и экономических функций, однако особая потребность в широком участии государства в социально-экономическом процессе обычно упирается в неподготовленность государственного сектора к выполнению своих задач. Вместе с тем обо всем этом профессио-

нальные наблюдатели хорошо знают и излишне останавливаться на констатации известных фактов.

Следует учесть полемику вокруг неадекватности государственно-центристской модели как таковой. «Помимо традиционной функции ведения войны, современные государства добавили к своим функциям в эпоху меркантилизма, перед Французской революцией, экономическую политику. В послевоенный период государства начали ассоциироваться с культурными общностями, названными нациями, и по мере укрепления суверенитета, признающим законным понятие "народ как нация", государства постепенно брали на себя все более широкие социальные обязанности в заботе о благосостоянии своих народов. В результате образовалось средоточие власти: государство получило высший приоритет не только в политике, но также и в экономической, культурной и социальной стратегии» [Taylor, 1996, 1919]. Критика государственно-центристской ориентации теории отмечает, что она: 1) абсолютизирует юридический аспект принципа суверенитета; 2) расширяет содержание суверенного статуса; 3) признает, что государство олицетворяет собой наивысшую степень гражданской идентичности и лояльности; 4) рассматривает государства как единообразную и единственную форму политической организации; 5) разделяет государственный и частный сектора в абстракции; 6) рассматривает и аналитически трактует государство антропоморфно, как унифицированные субъекты [Фергюсон, 1998, 202].

Таким образом, фактом оказалось, что идеализация государства далека от реалий жизни, хотя и не всякая практика является критерием эффективности. Скептическая позиция сводится к тому, что: 1) государство не монолитно, а характеризуется множественностью центров выработки политики, каждый из которых руководствуется своими представлениями об общественных интересах; 2) государственная политика не всегда может быть последовательной в пространственном (центр—местные власти; центр—подразделения) и временном аспектах; 3) политика может определяться корыстью госчиновников и групп давления; 4) те, кто принимает решения не всегда представляют себе, как работает экономика; 5) существуют проблемы исполнения решений; 6) принятые решения необратимы; 7) подвергается сомнению тезис господствующей теории, объясняющей возрастание, формирование и распространение официальных бюрократических организаций с помощью функциональных терминов, когда целесообразные бюрократические структуры наиболее продуктивны, а эффективность координации отношений, усложняющихся под воздействием расширения рынков и технологических изменений, определяется разделением труда и ответственности на пути бюрократической институционализации.

Все аргументы против госинтервенционизма можно свести к следующему тезису: дело не в том, что работникам и администрации не достает побудительных мотивов для производства нужных продуктов правильными способами, — даже если бы они были святыми, они не смогли бы сделать этого из-за недостатка соответствующей информации [Бриттан, 1998, 59]. В целом обсуждение по-

добных проблем требует места, поэтому можно предложить лексикографическое решение: государство стало не столько поддерживать и дополнять рынок, сколько конкурировать с ним и подменять его.

16.5. Перспективы институционального совершенствования

Политическая демократия. Вместе с тем имеется огромное множество ситуаций, в которых необходимо или, по крайней мере, желательно заменить рынок общественным процессом принятия решений [Эрроу, 1993, 55]. Саморегулирующийся рынок, вовлекающий в рыночный обмен такие элементы производства, как труд, земля и деньги, грозит обществу разрушительными последствиями, отмечал К. Поланьи. Труд, земля и деньги не просто элементы производства, — «это не что иное, как сами человеческие существа ("фиктивные товары")», из которых состоит любое общество, и естественное окружение, в котором оно существует». Рыночное использование этих факторов грозит уничтожением и разрушением самих культурных и природных основ общества. «Ни одно общество, даже в течение самых коротких отрезков времени, не сможет выдержать последствия функционирования такой системы чисто фиктивных ценностей без соответствующей защиты своей человеческой и природной сущности и системы организации своего бизнеса от разрушительной силы этих сатанинских жерновов». Благодаря демократическим и представительным институтам ограничивается деятельность рынка «применительно к труду, земле и деньгам... Общество само защитило себя от тех опасностей, которые присущи саморегулирующейся рыночной системе, в этом состояла основная отличительная черта исторического развития» [Поланьи, 1993, 13].

Параллельно рынку необходимо развитие демократической и представительной системы в политике. Недостатки государства порождают вопрос о его совершенствовании. При этом общей основой улучшения является демократизация.

Однако здесь возникает дискурс о голосовании. Он относится к представительным органам. Исполнительные органы рассматриваются в духе бюрократии, хотя и они используют процедуры голосования. Политический механизм принадлежит к средствам распределения ресурсов. Голосование — естественный способ выбора предпочтений определенного уровня общественных благ. При рассмотрении многих проблем общественного выбора возникают примеры, несовместимые с единственным максимумом, и равновесия при голосовании простым большинством может не быть. Причем равновесие при голосовании простым большинством будет отсутствовать при большинстве вопросов, касающихся распределения [Стиглиц, 1997, 157].

В связи с этим возникает проблема определения правила принятия социальных решений, которые помогли бы избежать лукавой ситуации. Причем политический механизм не должен быть диктаторским. Формально, конечный результат не должен зависеть от не относящихся прямо к вопросу альтернатив. Исследования в этой области привели к *теореме невозможности Эрроу*, согласно которой

не существует правила, которое удовлетворяло бы всем необходимым характеристикам и невозможно найти альтернативный недиктаторский политический механизм, который разрешает проблему голосования большинством. Из данной теоремы следует, что нельзя персонифицировать государство, ожидая, что оно действует совершенно аналогично рациональному индивиду, приписывая ему тем самым больше мудрости, чем кому бы то ни было. Таким образом, при голосовании имеет место парадокс № 1, «*парадокс голосования*», или парадокс циклического голосования, когда решение принимается меньшинством. Этот парадокс возникает не всегда, есть основания полагать, что пока предпочтения избирателей не станут слишком различными (оставаясь в пределах «золотого сечения»), процедура голосования состоятельна.

Парадокс Эрроу составляет предмет, известный в теории как общественный выбор, смысл которого яснее раскрывается названием «экономика политики», основанной на принципе, что равновесие, предпочтение и выбор составляют универсализм экономики, хотя этого вряд ли достаточно для объяснения экономической жизни... *Общественный выбор* рассматривает влияние политических процессов на размещение и перераспределение ресурсов с целью определения возможности баланса разных интересов, а также неполноты реализации целей, поставленных государственными программами, обусловленной особенностями выявления и согласования предпочтений с помощью политических механизмов, к которым относится демократия и голосование. Интерес к изучению этого вопроса возник как реакция на утопическое представление, что правительство стоит выше низменного своекорыстия рынка и подчиняется более высоким мотивам и целям, в противоположность которому общественный выбор рассматривает политиков как людей, действующих на своем собственном рынке, стремящихся получить скорее голоса, чем деньги, на рынке, где есть свои особые типы неудач.

Одной из существеннейших проблем, связанных с общественными благами, является выявление предпочтений. Приобретая частные товары, люди обнаруживают свои предпочтения по отношению к различным частным благам. Для общественных благ не существует подобного механизма. Наиболее очевидные политические механизмы связывают высказывания индивидов, касающиеся их отношения к общественным благам, с тем, что они должны платить. Полагается, что мало, кто из избирателей чувствует столь значительную заинтересованность в определенном решении какого-либо вопроса, чтобы тратить время, деньги, или их сочетание за определенную информацию о предстоящих выборах и определять круг насущных вопросов, по которым требуется решение. Предлагаются альтернативные механизмы, которые стимулируют людей к проявлению истинных предпочтений [Стиглиц, 1997, 167], но у них есть серьезные недостатки. Так, известно, что избиратели имеют только ограниченную информацию, на основе которой могут оценивать компетенцию своих представителей, которые кроме того ограждаются риторикой об их сменяемости голосованием.

Парадокс голосования № 2 — почему люди голосуют, когда имеется неизмеримо малый шанс, что их действия повлияют на результаты. Объяснение весьма тавтологично при логически спорном обосновании, проистекающем из смешения двух противоположностей — контрарной и контрдикторной: дескать, они голосуют потому, что получают удовольствие от участия в политическом процессе, обусловленное воспитанием добродетельности, выходящей за границы представления, что один для другого является только средством. Кроме того, люди могут голосовать и потому, что стремятся закрыть некоторые лазейки в системе государственной деятельности, даже если их персональные обязательства при этом увеличиваются.

Более детализированный анализ подводит к выводу, что, во-первых, недостаток плюрализма (например, двухпартийность) приводит избирателей к центризму и к отсутствию выбора, что снижает их политическую и экономическую мотивацию [Стиглиц, 1997, 161]. Однако здесь имеются ограничения: а) при голосовании простым большинством равновесие может не существовать, так как индивидуальные предпочтения не имеют одного максимума, медианный избиратель четко не определен (в одних вопросах люди являются либералами, в других вопросах — консерваторами); б) центристскость предпочтений не дает подобным избирателям стимулов быть политически активными, поскольку политический процесс и так отразит их предпочтения, но тогда возрастает заинтересованность тех, чья позиция дальше от центра и ближе к противоположным полюсам политического спектра. Во-вторых, низкая рациональность избирателей, которая недифференцирована от бессознательного, проистекает оттого, что в рамках экономики, продвигающей «малыми приращениями», люди, как правило, действуют автоматически, исходя из опыта, накопленного ими, а также другими хозяйственными субъектами, так что их поведение основано на привычных способах реакции на стимулы.

Теория общественного выбора выделяет кроме голосования и такие каналы, как лоббизм и поиск ренты. Соперничество между различными группами, плюралистичность влечет бездействующее правительство в тупик, что как раз и повышает роль государства в свете соединения неовебериянских (неинституциональных) позиций с концепцией рационального выбора («кроуникапитализм»).

Как совместить специальные интересы с равноправием? Возникает ряд общественных благ — общественный интерес, эффективное управление государственным сектором, выборы из тех, кто компетентен, или тех, кто стоит на точке зрения, близкой к вашей собственной... Таким образом, создание групп — это институциональный ответ на «проблему зайцев» [Стиглиц, 1997, 162].

Альтернативная точка зрения предполагает, что многие политики не преследуют своих эгоистических интересов, проявляют альтруизм и милосердие. Почему бы нет! Вместе с тем следует сделать некоторые уточнения. Во-первых, очевидная непредсказуемость действий политических лидеров позволяет иногда признать в качестве лучшего способа служения общественным интересам следова-

ние личным интересам. Во-вторых, существует проблема выбора, обусловленная ограниченностью информации о мнимых и действительных качествах лидера. В-третьих, даже если лидер не действует в своих собственных интересах, то он подчиняется интересам окружения, специализации и позиционирования, причем как правило, не осознавая подобного характера своих действий. Таким образом, остается до конца не ясно, как интерпретировать «действия ради общего блага», тем более, когда нет единства в понимании общественных интересов и есть условия для проявления теоремы о невозможности Эрроу, то есть не существует простого способа (на основе простого большинства) сознательного согласования различных предпочтений. Ясно только то, что функционеры подсознательно способствовали проведению политики, которая, по общему признанию, не соответствовала их декларированным намерениям и отличалась нарушением общепринятых стандартов справедливости и даже неэффективностью. Это, впрочем, обосновывается законом непредвиденных последствий, согласно которому политические действия обладают свойством иметь ненамеренные эффекты в дополнение к тем, которые были целью этих действий [Долан, Линдсей, 1992, 100].

Тогда возникает вопрос — почему же не принимаются альтернативные решения, оптимальные по Парето? Во-первых, поскольку общественный интерес является общественным благом, как это ни похоже на софизм, должно существовать недопредложение этого, как и любого другого, частным образом обеспечиваемого общественного блага: по оценке Бьюкенена, спрос на бесплатные услуги в области здравоохранения, как и в области образования, всегда будет превышать предложение. Во-вторых, многие из распределительных эффектов, предпринимаемых в интересах групп со специальными интересами, далеко не очевидны, причем это так и задумывается [Стиглиц, 1997, 165].

Теория общественного выбора дает основания для вывода, что представительная демократия не имеет механизмов, обеспечивающих разрешение противоречия между эффективностью и справедливостью в случае государственной деятельности. Вывод, который следует из критики представительной демократии и голосования сводится к тому, что государственный интервенционизм должен быть ограничен, государство должно стать минимальным. Собственной функцией государства является ограничение деятельности, порождающей внешние эффекты и правительство, согласно ей, должно быть учреждением, ослабляющим внешние эффекты. Делом государства является — нести, определять и распределять ответственность за побочные последствия индивидуальных действий. Между тем законодатели могут расписать кому — продавцу или покупателю — следует уплачивать налог, но справедливое распределение налогового бремени зависит скорее от соотношения спроса и предложения [Мэнкью, 1999, 148]. Но не означает ли это, что вообще следует устранить государство, если уж выясняется, что его дальнейшая демократизация бесперспективна в смысле повышения эффектив-

ности? Для ответа на этот вопрос следует рассмотреть рыночную демократию.

Рыночная демократия. Рыночно-демократический общественный строй основан на представлении, что демократия и рынок делают выбор в пользу мнения большинства или в пользу массового спроса, эффективно действующего на рынке. И демократия, и рынок склонны к опасному пренебрежению соображениями относительно побочных воздействий на неспособные на конфликт меньшинства или группы, обладающие низкой покупательной способностью на рынке (прямые воздействия договора на третьих лиц).

Вследствие экономичности крупносерийного производства и связанного с этим удешевления товаров массового спроса (несмотря на период постфордизма) в центре оказывается платежеспособный спрос массовых, или обычных повседневных благ. Такое же предпочтение «средняка» и массового спроса имеет место в режимах демократии массовых и народных партий. Тип массовой партии благоприятствует среднему избирателю с усредненным политическим профилем. Следствие этого — гомогенизация и объективация избирателей и потребителей в части их образа жизни, политических и мировоззренческих установок. Нестандартным же предпочтениям, склонностям и убеждениям в реальных дискурсах приходится нелегко, поскольку они противостоят тенденции к усреднению.

В сфере экономической и политической конкуренции ослабляется властеразделительная функция различения рынка и демократии. В результате возникает доминирование принципа гедонизма, удовольствия, необходимости нравиться, порождающая напряжения: 1) между культурой производства и культурой потребления; 2) при обосновании метапринципов дискурса; 3) становления индивидуальной и коллективной идентичности в индивидуалистических обществах [Козловски, 1997, 197].

Общественная система принятия решений должна обеспечивать двойкий результат: 1) выработку надлежащих решений (интериоризация всех релевантных аспектов и последствий и способность выносить обязательные решения в соответствующее время); 2) возможно широкий учет интересов и предпочтений всех заинтересованных лиц, отсутствие дискриминации, или максимально возможную способность к обучению, измеряемую по восприимчивости к возможным последствиям принятых решений, а также самое широкое включение заинтересованных лиц при приемлемых издержках принятия решений. Возникает опасность того, что 1) при суммировании индивидуальных решений возникают политические решения, при принятии которых не было никакого ответственного взвешивания возможных выгод и потерь, так как отдельное лицо не может ни получить выгоды, ни разделить убытки или свалить их на других лиц. Принятие решения избирателем есть производство определенного общественного блага, так как это всем идет на пользу, однако частное извлечение пользы из него для отдельного избирателя неопределенно, поэтому его стимулы для принятия правильного ре-

шения весьма невысоки, тем более что неизвестно, будет ли оно поддержано или провалено большинством голосов других избирателей; 2) индивид в процессе голосования вовсе не обязан высказывать свои предпочтения — их можно скрыть, завуалировать, выбрать на основе определенной стратегии, не неся при этом никаких потерь; 3) вероятно, что индивид не будет утруждать себя поисками надлежащей информации ради «правильности» политического решения. Поэтому теория исходит из того, что экономически рационально мыслящий индивид совсем не идет на выборы, поскольку издержки, связанные с нахождением решения, являются большими, чем возможное влияние на результаты выбора.

Рынок и голосование одинаково отличаются узким временным горизонтом, характеризуясь заинтересованностью в краткосрочной рентабельности. Будущие блага и интересы будущих поколений при этом страдают: вопрос о соотношении потребления и инвестиций большинство решает не в пользу последних, а отсюда вытекает тенденция демократических режимов к завышенному потреблению и к относительно малым инвестициям [Бьюкенен, 1998, 37].

Рынок имеет преимущества перед голосованием — возможность маневрировать наличными средствами, восприятие интенсивности предпочтений, систему пропорционального представительства по интенсивности предпочтений, которая выражается в платежеспособном спросе. Напротив, голосование при равном избирательном праве не дифференцирует по интенсивности предпочтений и поэтому является дискриминирующим в отношении тех, кто по каким-то актуальным вопросам хочет выразить свою особую заинтересованность.

Таким образом, рынки суть процессы голосования для принятия решений на неконституционном уровне, когда определены рамочные правовые условия и нет слишком большого экономического неравенства. Если это конституционное условие и внеэкономические предпосылки рынка выполнены, тогда в отношении способности обработки информации, интериоризации аспектов решений и включения заинтересованных лиц рынок превосходит голосование [Козловски, 1997, 179].

Перспективы альтернатив. Рынок, и государство, таким образом, являются несовершенными институтами. Поэтому в рыночном обществе осуществляется двойной контроль: правовой (государство) и экономический (рынок), что, кстати, питает настроения сэкономить, упразднив одну из двух статей трансакционных издержек. Вместе с тем поиски лучшего механизма выявления предпочтений не прекращаются... На самом деле, простое суммирование индивидуальных предпочтений и простое сложение отдельной воли в единое политическое или социально-экономическое решение не обеспечивают разумную всеобщность [Козловски, 1997, 205]. Поэтому рассматриваются варианты приближения к всеобщему, что, однако, не означает, что следует отказываться от объединения индивидуальных предпочтений посредством рынка или голосования. В тех случаях, когда всеобщее не возникает из дискурса решений, который лишь суммирует фактические индивидуальные предпочтения и при

котором имеются побочные эффекты индивидуальных действий, не поддающиеся предвидению или же явно оставляемые без внимания на индивидуальном уровне, политическое руководство и парламент как полномочные органы общества должны предвосхитить всеобщий интерес, консенсус.

Ошибки рынка и голосования делают нужным политическое руководство, означая, что политика есть нечто большее, чем власть и государство, сводимые к конфликту интересов. Приближение к всеобщей воле как предвосхищение в дискурсах более высокого порядка происходит благодаря политикам. Этот предвосхищаемый консенсус должен мыслиться как результат идеального дискурса и быть чем-то большим, чем суммирование наличных индивидуальных предпочтений, которые возникают в ситуации неопределенности в отношении будущего совокупного спроса на рынке и в отношении результата решения большинства при голосовании. Тогда интенция на субстанциональное начало общественного единства и переход между многими индивидами должна присутствовать в фактических дискурсах как воля к всеобщему благу или добру, что доказывает необходимо моральный характер политической власти и политического представительства, поскольку моральное состоит в предвосхищении всеобщего в отдельных поступках. Поэтому демократический дискурс нежизнеспособен без метадискурса этики и самоограничения [Козловски, 1997, 193].

Обсуждаемое предвосхищение консенсуса имеет институциональный аспект. Во-первых, поскольку власть присутствует и в дискурсивных процедурах принятия решений, то в них имеются как шансы удачной нацеленности на всеобщее, так и опасность упущения всеобщего блага. Следовательно, власть должна быть ограничена, насколько возможно, как с помощью дискурсивных систем принятия решений, так и в них самих.

Во-вторых, субстанционализация подобного дискурса основывается на представлении, что суть демократии (заметьте, не монархии!) — не выборы, а метод управления путем совместного размышления и дебатов, — *«совещательная демократия»*, в которой совещание и общее благо противоположны власти и конфликту.

Однако распространены пессимистические настроения относительно перспективности альтернатив сегодняшним политическим механизмам. Так, отмечается, что надо тогда переписать, например, американскую конституцию, которая ориентирована в основном на предотвращение авторитаризма, а не на консультации, сотрудничество, консенсус; на процесс, а не на результат, который мог бы обеспечить единство интересов общественного и частного секторов [Грейсон, О'Делл, 1991, 98]. Кроме того, практика показывает, что обсуждение некоторых вопросов редко находится в центре политических дискуссий, хотя можно привести и важные исключения из этого правила [Стиглиц, 1997, 20]. Напротив, «классическим примером остаются бурные дебаты во всех слоях общества, а затем общественные силы уходят со сцены и остаются лишь особые интересы, просеивающие общественную программу сквозь сито собственной

выгоды, пока цель программы не извратится полностью» [Долан, Линдсей, 1992, 368].

Наконец, инструментом ограничения власти является конкуренция, обусловленная основными антропологическими константами рода homo — 1) если человек есть общественное существо, то — групповой эгоизм представляется не грехом, а правом. Причем в случае, когда речь идет о выживании группы — высшей моралью; 2) если жизнь протекает в мире ограниченных ресурсов, то в кооперации осуществляется поиск собственных преимуществ; за абсолютно редкие ресурсы обоснованно ведется борьба.

16.6. Дилемма «государство — рынок»

Идеальные типы общественных систем включают два основных типа экономических структур — неменовую, централизованно-управляемую экономику, в которой вся хозяйственная жизнь регулируется планами, исходящими из центра (три варианта), и меновую экономику, где каждое отдельное хозяйство осуществляет свои собственные планы (25 форм рынка, различающихся степенью совершенства конкуренции) [Ойкен, 1993, 51]. Из-за заблуждения, что достаточно ликвидировать государственную монополию, привилегии, права принуждения и запрета, чтобы восстановилась совершенная конкуренция, возникают трудности при работе по созданию хозяйственного законодательства. Представляется возможным уточнить место и роль государства как участника общерыночного обмена — определение прав собственности и контроль над соблюдением всего разнообразия заключенных договоров.

В таком случае государство обеспечивает соблюдение законности и гарантирует права личности в обмен на уплату налогов (что для индивидов выгоднее, нежели поддержание порядка собственными силами), а его властные притязания ограничены альтернативными издержками, связанными с его сменой или с выездом из страны. Важно подчеркнуть, что государство в таком контексте с точки зрения его рыночной функции рассматривается, прежде всего, как **институт** правопорядка, с учетом спецификации — *«хозяйственного порядка»*, как это соответствует концепции В. Ойкена. Дело в том, что существуют, как известно, иные представления — государство-администратор («гигантская форма организации грабежа») и государство — перераспределитель дохода, но главное состоит в эволюции прав собственности, основанной на завоевании и закреплении экономических и политических свобод в нормах права, приведших к образованию совершенно разных институциональных структур.

Проявляется настороженное отношение к власти вообще. Это может быть хорошо в стабильных условиях, или даже молодежных бунтов, но отрицательно сказывается при слабой власти. Тогда как недостатки обусловлены не государством как таковым, а органически присущей власти тенденцией производить неэффективные права собственности, и действительно, открытый общественный дискурс об этом является одним из средств ее ограничения. Для власти ха-

рактарно: 1) предпочтительность той структуры собственности, которая вне связи с эффективностью, поддается контролю и создает больше возможностей для взимания налогов, не требуя высоких издержек; 2) столкновение требований эффективности с интересами самосохранения власти, зависящими от общественного мнения, предпочтений сильных политических групп; 3) обеспечение стабильности, создающее видимость снижения транзакционных издержек по сравнению с условиями неопределенности, фактически ведущее к падению эффективности.

Сильная государственная власть обеспечивается, таким образом, не регулированием хозяйственных процессов (в широком смысле слова), а политикой хозяйственного порядка, создающей, поддерживающей, регулирующей институциональную рыночную структуру. Причем, отличительным параметром является вид, качество, государственной деятельности, а не ее объем, количество. Итак, законодательная деятельность и гарантии законности, эффективная судебная власть, оказывают более эффективное воздействие на развитие рыночной экономики, чем любые меры прямого государственного вмешательства в хозяйственные процессы.

Можно отметить парадоксальность выступлений за создание государством регулирующих органов, следящих за соблюдением правил игры, и призывом к устранению многих существующих регулирующих норм. Дело в том, что экономика многих стран перегружена бесполезными и даже вредными видами регулирования, но в то же время страдает от недостаточности регулирующих норм в некоторых, прежде всего в новых сферах экономической деятельности. Правительства должны играть важную роль в регулировании отдельных секторов экономики, таких как связь, транспорт, здравоохранение, энергетика, рынки кредита и капитала. Рыночная экономика нуждается в установлении правил игры и обеспечении потребителей необходимой информацией, но, за некоторыми исключениями, нельзя подменять рынок в вопросах распределения (аллокации) ресурсов.

Механизмы правового государства дополняются институтами «государства, предоставляющего услуги» (Бьюкенен), которые реализуются через предоставление общественных благ (от эстетического облагораживания ландшафтов до охраны окружающей среды), отличающихся, по определению, высокими транзакционными издержками. Следует отметить, что категория «общественность» благ динамична, поскольку такие блага могут переходить в разряд рыночных и обратно; возникают «смешанные» блага. Проблема определения, какие блага следует относить к общественным или общественно значимым имеет самостоятельное значение, балансируя между ухудшением условий хозяйствования и ограничением сфер действия свободы договоров и разрастанием институтов, имеющих авторитарно-бюрократический характер.

При современном миропорядке необходим строгий, но рациональный контроль государства над хозяйственной деятельностью, а также четкие правила игры, что обуславливает новые вызовы правительствам. Особенно в ситуации, когда многие важнейшие экономические решения должны будут приниматься на национальном

уровне, а другие — на уровне международных организаций. Глобализация и конкуренция между странами уменьшают возможности использования государствами перераспределительной политики, особенно с помощью прогрессивной шкалы налогов. Происходит снижение доходов центральных правительств по сравнению с местными властями в отношении налогов на собственность и предпринимательскую деятельность.

В то же время роль национальных правительств в регулировании общественной жизни увеличится. Рынок, эффективно распределяя ресурсы, не способен перераспределять их — распределять справедливо или согласно взглядам, доминирующим в обществе. Деятельность государства в этой сфере, как бы это не было трудно, сохраняется и совершенствуется в направлении обеспечения адресности политики перераспределения и ориентации на экономический рост.

ЛИТЕРАТУРА

- Бьюкенен Д.М. Избранные произведения. М., 1997.
Грейсон Дж.-мл., О'Делл К. Американский менеджмент в XXI веке. М., 1991.
Долан Э.Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. СПб., 1992.
Козловски П. Прощание с марксизмом-ленинизмом. Очерки персоналистской философии. СПб., 1997.
Козловски П. Принципы этической экономики. СПб., 1999.
Мэнкью Н.Г. Принципы экономики. СПб., 1999.
Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Вып. 2.
Ойкен В. Экономические системы // THESIS. 1993. Вып. 2.
Поланы К. Саморегулирующийся рынок и фиктивные товары: труд, земля, деньги // THESIS. 1993. Вып. 2.
Речмен Д.Дж. и др. Современный бизнес. М., 1995. Т. 2.
Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. М., 1997.
Уильямсон О. Контрактный человек // THESIS. 1993. Вып. 3.
Фергюсон Й. Глобальное общество в конце двадцатого столетия // Международные отношения: социологические подходы. М., 1998.
Эрроу К. Возможности и пределы рынка как механизма распределения ресурсов // THESIS. 1993. Вып. 2.
Taylor P.J. Embedded Statism and Social Sciences // Environment and Planning. 1996. 28.11.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Общественные блага, дилемма заключенных, внешние эффекты (экстерналии), транзакционные издержки, оппортунизм, «недостатки рынка», эффективное распределение по Парето, улучшение по Парето, принцип Парето, государство благосостояния, теория общественного выбора, парадокс голосования, теорема невозможности Эрроу, совещательная демократия, «хозяйственный порядок».

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что значит рациональность?
2. Чем общественные блага отличаются от частных?
3. Каково значение понятия «недостатки рынка»?
4. Каковы некоторые альтернативные теории экономической роли правительства?
5. Каковы перспективы исправления недостатков и совершенствования рыночных и государственных институтов?

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

17.1. Понятие эффективности государственного управления

В сфере государственного управления ключевым фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельности, традиционно считается эффективность. Поэтому большинство частных проблем реализации государственного управления можно объединить в одну, наиболее общую и актуальную как на региональном, центральном (федеральном), так и на межгосударственном уровнях — проблему эффективной организации работы системы административно-государственного управления. Актуальность этой проблемы возрастает в условиях постиндустриального общества. «...Постиндустриальное общество определяется как общество, в экономике которого приоритет перешел от преимущественного производства товаров к производству услуг, проведению исследований, организации системы образования и повышению качества жизни; в котором класс технических специалистов стал основной профессиональной группой и, что самое важное, в котором внедрение нововведений... во все большей степени стало зависеть от достижений теоретического знания... Постиндустриальное общество... предполагает возникновение нового класса, представители которого на политическом уровне выступают в качестве консультантов, экспертов или технократов» [Bell D. Notes on the Post-Industrial Society // The Public Interest. 1967. № 7. P. 102].

Все это предопределило отказ от традиционного механистического подхода к управлению и стимулировало поиск новых теоретических моделей и практических методик реализации эффективного государственного управления.

Вследствие своей практической и теоретической значимости, проблемы, связанные с концептуализацией понятия эффективности государственного управления, разработкой методов повышения эффективности и ее измерения, подробно рассматриваются практически во всех общественных науках. Более того, эти проблемы стали ключевым предметом исследования отдельных научных дисциплин (например, экономики общественного сектора или муниципального менеджмента). Однако любая наука (точнее, любой исследователь, работающий в рамках той или иной научной парадигмы) рассматривает эти проблемы под специфическим углом зрения.

Само понятие эффективности, благодаря присущей ему многоаспектности, имеет множество трактовок и толкований. Безусловно, выбор одного из них или создание нового будет зависеть от целей конкретного анализа, уровня этого анализа и, наконец, избранной

методологии. Так, в микроэкономике под эффективностью часто понимают *производственную функцию, описывающую зависимость затрат и выпуска, или же достижение наибольшего объема производства товаров и услуг с применением ресурсов определенной стоимости* [Макконелл, 1996; Стиглиц, 1997]. В административной теории наряду с экономической составляющей понятия эффективности («отношение объема предоставленных услуг к стоимости (объему) ресурсов, необходимых для предоставления данного объема услуг» [Epstein, 1988]) часто также и техническую (или организационную) составляющую, определяемую с позиций целедостижения. Техническая эффективность означает степень соответствия государственных служб потребностям, знаниям и ресурсам их клиентов, т.е. отражает соответствие управленческой организации внешним условиям. Множественность значений понятия «эффективность» и трудности его однозначного определения (даже в рамках конкретного анализа) отражаются и в терминологии. В англоязычной литературе наряду с понятием *effectiveness*, обозначающим эффективность, часто используется понятие *efficiency*, переводимое как результативность, и *productivity*, обозначающее производительность. Кроме того, в последние годы наряду с этими терминами широко используется понятие *performance*, переводимое как степень эффективности функционирования; оно позволяет ввести в определение эффективности работы организаций качественный аспект.

Исторически, в процессе смены одной доминирующей научной парадигмы другой, понятие эффективности изменялось и постепенно приобретало все более широкий круг толкований. Процесс расширения и, усложнения значений этого понятия был особенно заметен в ходе методологических изменений внутри организационной теории и теории государственного управления.

Приверженцы «классической школы» нередко трактовали «эффективность» как достижение формальных целей, заранее установленными методами в конкретные сроки [Taylor, 1911]. Однако такой механистический подход к концептуализации понятия эффективности предполагал, что цели организации четко установлены и измеряемы и для достижения этих целей используются стандартные методы. Этот подход оказался уместен лишь для анализа эффективности простых организаций, персонал которых подчинен четким правилам и выполняет простые рутинные операции. Простая организация с жесткой иерархической структурой и, обычно, сильными патерналистскими традициями предъявляла работнику элементарные требования: быть лояльным и выполнять работу в установленные сроки указанным свыше способом. Это прекрасно понимали приверженцы механистического, ценностно-нейтрального отношения к анализу эффективности организаций, начиная с Фредерика Тэйлора и Макса Вебера, когда стремились избежать в своих исследованиях рассмотрения этических, политических или психологических факторов. В традиционной, или «классической», парадигме административной политики, базирующейся на принципах, изложенных в работах Ф. Тэйлора, В. Вильсона и М. Вебера, акцент на эффективность работы аппарата государственного управления

является решающим. Эффективность в данном случае носит объективный, внеличностный характер и основывается на трех методологических установках: отделении администрирования от политики, признании того, что «в каждом элементе любой работы всегда существует один метод и один способ исполнения, который быстрее и лучше, нежели все остальные» [Taylor, 1911, 7, 25], и, наконец, признание бюрократической организации как наиболее эффективной для внедрения научных принципов управления.

Классик американской административной науки Дуайт Уалдо прямо указывал на детерминацию роста всеобщего интереса к феномену эффективности процессом перехода от условий деятельности организаций XIX в. к условиям деятельности организаций XX в. «На стыке веков, однако, стало очевидно, что мораль, несмотря на всю желательность, недостаточна. Демократия должна быть состоятельной, способной (able). Граждане должны быть активны и бдительны. Государственная машина не должна терять время, деньги и энергию. Расточительное использование наших ресурсов следует исправлять. Если наши благие намерения терпят крах из-за неэффективности, тогда, следовательно, неэффективность и есть главный порок» [Waldo, 1984, 287]. При этом эффективность постепенно стала своеобразным фетишем, своего рода божеством для администраторов и политиков. Не случайно поэтому возникло выражение «*gospel of efficiency*» (Евангелие от эффективности), подчеркивающее иррационально-ценностный оттенок веры в подходе к данной проблеме. Этот парадоксальный процесс фетишизации эффективности, когда в «термин, рассматриваемый как дескриптивный, "механический", стал вкладываться моральный смысл» [Ibid., 187], оказался предметом особого интереса многих исследователей. Так, Д. Уалдо в экзальтированном увлечении эффективностью усматривал секуляризацию, материализацию протестантского сознания. Он писал: «Догма эффективности является частью веры "muscular Christianity"» [Ibid.].

Г. Саймон писал, что эффективность по сути является «*modus operandi* организации» и часто используется как виртуальный синоним понятия рациональности [Simon, Smithburg, Thompson, 1950], задача административной теории состоит в том, чтобы определить, «каким образом организация должна быть сконструирована, чтобы выполнять работу эффективно» [Simon, 1946, 64]. Такой подход определял главными инструментами изменений в организациях (и соответственно инструментами повышения эффективности их работы) административное распоряжение, приказ, способный рационализировать действия персонала (например, установить «эффективную» структуру или упразднить «неэффективную»). Сузив базу для непредсказуемых, случайных действий индивидов, директивный способ управления, по мнению приверженцев технократического, или механистического, подхода, позволял наилучшим образом производить «количественную рационализацию», облегчая тем самым процесс измерения эффективности, который осуществлялся с помощью простых показателей в системе затрат / выпуска. Однако, как уже отмечалось выше, именно в позитивистском стремлении к анализу

количественных показателей и манипуляции цифрами социальное качество организационных изменений почти всегда остается за бортом исследований.

Таким образом, при механистическом подходе к теории и практике организации эффективной работы персонала фактически не затрагивались психологический, социальный и политический аспекты эффективности (последний намеренно опускался, поскольку в основе традиционных административных моделей лежал принцип четкого разделения компетенции политиков и администраторов). Все внимание исследователей и управленцев-практиков было обращено на техническую сторону управленческого процесса внутри организации, роль факторов внешней среды при этом опускалась. Постепенно противоречия идеальных бюрократических моделей и реальной управленческой практики, а значит противоречия между предписываемыми и реальными результатами деятельности государственного управления стали столь очевидными, что потребовалась корректировка управленческой парадигмы, включение в нее более широкого круга аспектов управленческой деятельности.

«Школа человеческих отношений» отвергла механистическое понимание эффективности, определяемой через формальное достижение целей, как слишком упрощенное и не соответствующее практике. Эффективность стала трактоваться как сложное, комплексное явление, определяемое по ряду критериев: степени удовлетворения персонала организации своей работой и ее результатами, уровню текучести кадров в организации, мотивации персонала и др. В этом случае к условиям эффективности кроме лояльности, подчинения и четкого знания процедуры выполнения операций относится также и осознанное удовлетворение работой и условиями труда, межличностными отношениями, сложившимися в коллективе. Иными словами, в исследовании феномена эффективности были включены социально-психологические факторы и неформальные связи внутри организации. Однако здесь скрывалась опасность другого рода. Чрезмерная актуализация психологических факторов, построение концепции эффективности на основании иерархии потребностей ограничивали ее применимость сферой межличностных отношений внутри организации и вследствие этого чрезмерно упрощали оценку реальных управленческих процессов. Пренебрежение формальными аспектами деятельности организаций, проблемами иерархии власти (своеобразная реакция отторжения на предшествующий технократический, или механистический, подход к управлению) привело к неадекватности данного подхода относительно анализа деятельности сложноорганизованных систем. И здесь приходится полностью согласиться с М. Крозье, который выступил за конструктивный синтез этих двух научных подходов, неправомерность актуализации лишь одной из сторон деятельности организации: либо формальной, либо неформальной.

Представители кибернетического, а затем и синергетического подходов к анализу эффективности сделали это понятие более сложным, постаравшись при том избежать как индивидуалистического, так и структурного детерминизма. Исходным пунктом их ме-

тодологий стала открытость и сложность организаций, их активное взаимодействие со средой, система обратной связи. Иными словами, отвергалась простота, закрытость, линейность организаций, присущая механистическим моделям, а также индивидуализм, атомистичность и чрезмерный психологизм, характерные для теоретических разработок представителей школы человеческих отношений.

Если рассмотреть изменения в подходах к анализу условий эффективного управления через призму развития моделей организационных систем, то можно выделить три типа таких системных моделей, каждый из которых базируется на организационных принципах, выработанных, соответственно: 1) «классической школой», 2) кибернетическим подходом и 3) синергетическим подходом.

1. Механистический тип организационной системы характеризуется крайне слабой структурной реакцией на изменения среды. Соответственно для организационных систем такого рода характерен небольшой инновационный потенциал и незначительные возможности его реализации. Конфликт между бюрократией и изменениями (инновациями) здесь весьма ощутим.

2. Адаптивный тип организационной системы характеризуется приспособлением к изменениям внешней среды. Организационные системы такого типа реагируют *post factum*, стараясь приспособить свою организационную структуру к новым условиям. Тип обратной связи в данном случае отрицательный.

3. Креативный тип организационной системы характеризуется активной ролью в преобразовании среды и гибкой организационной структурой. Организации такого типа ориентированы на внутриорганизационное развитие и развитие внешней среды. Они способны оперативно менять как цели деятельности, так и структуру. Тип обратной связи в данном случае положительный.

Кибернетика и, позднее, синергетический подход определили также и новые условия эффективности:

- необходимость отказа от искусственного навязывания направлений развития сложноорганизованных систем;
- актуализация «чувствительности» к начальным условиям, заключающаяся в выделении особого в условиях генезиса организации и процессе ее развития (наибольшее внимание уделяется «личной» истории организации);
- определение эффективности управленческой деятельности не через анализ количества затраченных ресурсов, а посредством исследования качественного распределения управленческого воздействия (конфигурации административного воздействия);
- признание множественности потенциальных сценариев развития сложноорганизованных систем (принципиально важно для эффективного управления учитывать максимальное количество такого рода сценариев или моделей);
- ускоренный качественный рост системы определяется включением механизмов положительной обратной связи, приводящим к «режимам с обострением».

Таким образом, новый системный показатель эффективности стал еще более сложным, поскольку он включает в себя как истори-

ческие, экономические, психологические (мотивационные), так и структурно-коммуникативные составляющие.

17.2. Социальная эффективность государственного управления

Как видно из предыдущего параграфа, проблема концептуализации понятия эффективности государственного управления, выбора принципов ее анализа и оценочных критериев оказалась гораздо более сложной, нежели проблема анализа эффективности в сфере частного производства и рыночного обмена. Это объясняется прежде всего отсутствием универсального и объективного оценочного механизма работы системы государственного управления. В частном секторе таковыми являются цены, устанавливаемые в ходе свободно рыночного обмена, а основным критерием эффективности работы фирмы является соответственно ее прибыль.

В системе государственного управления, как правило, применяется единственный способ оценки эффективности — самостоятельная разработка стандартов измерения эффективности. Иными словами, деятельность государства оценивается, исходя из выработанной им же оценочной шкалы и методов измерения. При этом открываются широкие возможности для извращения или подмены общественных целей, и интересов целями и интересами самой бюрократической системы. Следствием этой и ряда других причин стали активные административные реформы, проводимые с конца 70-х годов практически во всех странах Запада. Основной ориентацией в выборе стратегии повышения эффективности государственного управления была избрана ориентация на рыночные (менеджеральные) формы и методы управления. Сущность менеджериализации государственного управления заключается в том, чтобы обеспечить более широкий выбор услуг, предоставляемых муниципальными службами населению и стимулировать конкуренцию между ведомствами, предоставляющими эти услуги. В конечном счете, речь идет о повышении эффективности в поставках услуг. В наиболее радикальных вариантах такая стратегия может привести к приватизации целых отраслей государственного управления. Более сбалансированный подход заключается в косвенном воздействии на поставщиков услуг посредством предоставления гражданам большей информации о ценах, условиях и качестве этих услуг.

Таким образом, свободный выбор и конкуренция бесспорно являются центральными целями движения за эффективность, которые легко обнаружить в национальных программах административных реформ по всему миру.

Однако первый опыт реализации в Великобритании, США, Канаде и ряде других государств менеджеральных стратегий вызвал множество дискуссий о перспективах административно-государственного управления как особого социально-политического института, поскольку он в ходе этих реформ был, по сути, подменен сервисной службой с неясной легитимностью, степенью ответственности и подотчетности населению. В контексте ориентированных

на рынок реформ гражданин превратился в потребителя, а представитель государственной власти в менеджера сферы услуг. Западные исследователи оценивают это явление, с одной стороны, как кризис традиционных институтов либеральной демократии, с другой, как объективно существующее противоречие между экономической эффективностью (efficiency) и демократией.

Экспансия государства с ее директивным способом распределения ресурсов и благ подменялась экспансией рынка с доминированием «права сильнейшего» и очевидными прорехами в социальной политике. Отсюда наиболее актуальной проблемой в сфере оценки эффективности государственного управления становится *проблема гармоничного совмещения рыночного и общественного подходов к оценке эффективности*. Это доказывает растущий интерес западных и отечественных социологов, политологов, экономистов, правоведов к данной проблематике.

В последние годы в западной и отечественной литературе проявляется тенденция говорить о «социальной экономии» и «социальной эффективности», противопоставляя эти выражения ранним и более узким значениям эффективности и производительности. Очевидно, это связано с ограниченностью применения рыночных методов оценки в сфере государственного управления, сменой управленческой парадигмы, актуализацией анализа социальных взаимодействий в ходе управленческого процесса, а также требованием оценки социальных эффектов управленческих решений. В западной и, в особенности, в англоязычной литературе по вопросам административно-государственного управления понятие «социальная эффективность» в большинстве случаев используется как своеобразная альтернатива экономической эффективности и производительности. К примеру, Маршал Димок в своей работе «Критерии и цели административной политики» явно стремится отойти от механического значения эффективности. Любые жесткие или механистические интерпретации термина, считает он, не уместны: хорошая администрация не является «холодно-механической» — она сильно гуманизированная, «живая и яркая». Более того, Димок утверждает, что «нет никакой эффективности в реальности, которая не была бы также и социальной». Эффективность, и это вполне очевидно, является ключевым объектом административной политики, но она должна быть социально, гуманистично интерпретирована. Эффективность — это вопрос качества, и потому количественные и механистические методы измерения не исчерпывают всей полноты проблемы.

Французский исследователь Анисе ле Пор, критикуя бюрократию и традиционный подход к анализу государственного управления, также пишет: «Опыт показывает, что недостаточно изменить способ производства, социальную систему или систему правления, чтобы исчез риск возрождения бюрократии; опасения в отношении ее нового появления требуют добросовестного определения причин, ее порождающих, а также сильной политической воли, чтобы избавиться от прежней логики развития и определить условия создания большей социальной эффективности» [Pars, 1985, 65].

Авторы, цитаты из работ которых приведены выше, интерпретируют социальную эффективность как альтернативу чисто экономической (или, скорее, механистической) трактовке эффективности государственного управления. Уже сам термин «социальная эффективность», по их мнению, призван подчеркнуть социальную сущность процесса управления, гуманизировать образ управленческой организации. Однако такой подход не предоставляет нам существенных характеристик феномена социальной эффективности и, пожалуй, лишь затрудняет понимание того, какой конкретный смысл вкладывается в понятие «социальная эффективность».

Другой подход к интерпретации социальной эффективности, также довольно часто встречающийся в литературе, связывает этот феномен с эффективной социальной политикой государства, созданием и распределением общественных благ. Такая трактовка обычно вписана в анализ становления и развития так называемого социального государства, или государства всеобщего благоденствия (welfare state). Критический подход к рыночному механизму распределения, вызванный прежде всего необходимостью устранять изъяны рынка за счет политического механизма его коррекции, актуализировал значение социальной эффективности как более справедливого распределения благ. Однако такой подход также представляется не вполне правомерным, поскольку имплицитно содержит в себе противоречие между максимизацией общественного блага (в форме, скажем, социальной поддержки, бесплатного образования, медицинского обслуживания) и экономической (рыночной) эффективностью, требующей достижения оптимального (по Парето) размещения ресурсов. Таким образом, проявляется определенное напряжение между социальной составляющей термина (в данной конкретной интерпретации) и эффективностью.

Можно привести и еще один, более узкий, подход к интерпретации термина «социальная эффективность». Он заключается в следующем противопоставлении «эффективность» — «бюро» — versus социальная «эффективность» и базируется на методологии теории рационального выбора и неоклассических предпосылках. Вкратце изложим его суть. Государственная бюрократия как рациональный максимизатор собственной выгоды стремится к увеличению собственного бюджета и масштабов конкретной управленческой организации. Эти цели на определенном этапе экспансии бюрократии становятся для общества крайне неэффективны, поскольку, как писал почти двести лет тому назад О. Конт, чиновник «существует только за счет производства трудящихся классов; и что все, что он потребляет, отобрано у производителей» [Comte, 1817, 29—30]. Социальная эффективность в данном случае определяется как разница между произведенным данной организацией общественным продуктом и затратами общества на ее содержание. Безусловно, такая трактовка термина связана с предыдущей, однако она должна быть рассмотрена как вполне самостоятельная, поскольку предусматривает более частный уровень анализа. Ж.-Э. Лейн писал по этому поводу. «Говоря об эффективности, мы должны отделить вопрос, какой из этих двух механизмов является наиболее эффективным, от

вопроса, в какой мере бюро или политические программы должны наиболее эффективно организовывать свою деятельность» [Цит. по: Сморгун, 1998, 26].

Однако все вышеприведенные подходы актуализируют проблему распределения ресурсов и методологически ближе к политической экономии или менеджменту организаций (в последнем случае). Поэтому попытаемся дать собственное определение понятия «социальная эффективность».

Социальная эффективность — это функция минимизации трансакционных издержек. Она непосредственно связана с эффективной работой механизма координации социальных взаимодействий. Наш подход к концептуализации понятия «социальная эффективность» строится на следующих основных предпосылках:

— социальная эффективность администрации заключается в уменьшении на макроуровне политической неопределенности, формулировке четких «правил игры» и контроле за их исполнением;

— социальная эффективность тем выше, чем больше вложения общества в наращивание потенциала государства, определяемого как «способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия» [Государство в меняющемся мире. Отчет всемирного банка, 1997, 9]; при этом важно подчеркнуть, что речь идет не о количественном экстенсивном увеличении мощи государства (бюрократического аппарата, армии, полиции и т.д.), а о поиске качественно иных способов организации административно-государственного управления;

— ключевым способом повышения потенциала государства и соответственно социальной эффективности как результата использования этого потенциала, является создание эффективной системы норм и правил, проясняющих социальные взаимодействия и ограничивающих риски различного рода. (В этом случае нас интересует влияние на эффективность государственной политики и экономики неэкономических факторов, определяемое через величину трансакционных издержек. Соответственно, чем выше социальная эффективность, тем меньше затраты общества на трансакционные издержки (издержки обмена). Для современных постиндустриальных обществ вопрос возрастания трансакционных издержек стоит достаточно остро, так как их рост определяется ростом сложности контрактных отношений, углублением разделения труда, увеличением количества инноваций. Не менее (а, пожалуй, даже более) актуален он для так называемых переходных обществ, в особенности России и стран бывшего СССР. Здесь рост трансакционных издержек определяется, скорее, иными причинами: потерей ориентиров социального взаимодействия, исключительно низким уровнем доверия к правительству, политикам, деловым партнерам, неразвитая информационная система и т.д.)

Данное определение имеет по крайней мере три преимущества. Во-первых, оно позволяет оценивать социальную эффективность вне зависимости от уровня анализа: на уровне сообществ государств, отдельных национальных государств, организаций, их подразделений и т.д. Во-вторых, оно в значительной степени позволяет

избежать идеологической окраски, оставаясь нейтральным по отношению к различным формам координации взаимодействий рынку, иерархии и прочим. Наконец, в-третьих, оно одинаково применимо к оценке управления, как в частном, так и в общественном секторах.

Изменение акцентов в административно-государственном управлении с процесса и правил на качественное удовлетворение потребностей клиентов повлекло за собой введение новых индикаторов эффективности административно-государственного управления: уровня удовлетворения граждан предоставляемыми услугами, уровня доверия к центральному правительству и местной администрации, степени вовлечения в процесс принятия решений и т.д. Это, в свою очередь, потребовало изменений управленческой культуры и формирования нового стиля работы.

17.3. Измерение эффективности государственного управления

Как уже отмечалось в предыдущих параграфах, оценка эффективности государственного управления представляет собой самостоятельную сложную проблему для теории административно-государственного управления. Сложность этой проблемы предопределена, во-первых, отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в частном секторе обычно является прибыль и, во-вторых, «продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции» [Операционная неэффективность и низкое качество государственных услуг, 1]. В этих условиях довольно трудно «найти показатели деятельности, удовлетворяющие идеальным требованиям содержательности, сопоставимости, ясности, контролируемости, широты охвата, неограниченности, значимости и доступности» [Операционная неэффективность и низкое качество государственных услуг, 1]. Тем не менее, к настоящему времени создано и апробировано достаточно много различных методик измерения эффективности, в которых их создатели попытались преодолеть указанные выше недостатки. Рассмотрим некоторые из них.

Комплексную методику оценки эффективности системы государственного управления и качества государственных услуг разработали сотрудники Института государственного управления Кэмпбел (США) (<http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/index.asp>). Начиная с 1996 г., данная методика была использована для оценки эффективности управления всех штатов, 35 самых крупных городов США, и 40 больших округов. Эта методика направлена на оценку эффективности государственной администрации по следующим сферам деятельности:

- Управление капиталом (финансовый менеджмент);
- Управление человеческими ресурсами;
- Менеджмент по результатам;
- Управление информационными технологиями.

Совокупная оценка показателей эффективности по всем четырем направлениям позволит, по мнению авторов методики, проводить сравнительные кросснациональные исследования эффективности государственного управления. Удачные методики оценки эффективности на региональном уровне, разработанные правительством провинции Альберта (Канада) (<http://www.finance.gov.ab.ca/index4.html>) и штатом Вирджиния (США) (<http://www.dpb.state.va.us/>). Распространенной методикой оценки сравнительной эффективности муниципального управления является «сравнение по сопоставимым показателям с другими органами в сходных функциональных областях» [Операционная неэффективность и низкое качество государственных услуг, 2]. Показательным примером такой методики является сравнительный анализ собственной деятельности администрации г. Сан-Диего (США) (*The Service Efforts and Accomplishments document*).

К апробированным и уже доказавшим свою дееспособность методикам измерения качества и эффективности государственных и муниципальных администраций относится распространенная в государствах Западной и Центральной Европы. Общая структура оценки (Common Assessment Framework — CAF). Эта методика была разработана в результате тесной кооперации государств — членов ЕС в конце 90-х годов XX в. на основе широко применяемой в частном и публичном секторах концепции управления качеством (Total Quality Management). Основная цель Общей структуры оценки — разработать простую в использовании методику оценки эффективности и качества, которая могла бы быть использована для проведения внутриорганизационной самооценки. Эта цель конкретизируется в ряде основополагающих задач.

Общая структура оценки должна:

1. служить предварительным инструментом самооценки (тестирования) эффективности управления организациями в рамках более общей стратегии управления качеством;
2. способствовать проведению сравнительных исследований эффективности в государственном секторе;
3. обеспечить своеобразный мост между различными вариантами использования управления качеством в административной политике стран ЕС.

Исходя из поставленной цели и задач CAF основывается на двух ключевых принципах:

1. совместимость с различными организационными моделями государственных администраций.
2. Применимость для оценки специфики качества работы организаций государственного сектора.

Основные элементы, составляющие CAF, в общем виде представлена на схеме 1.



Схема 1. Структура CAF

Ист.: Университет административных наук Spreuer, Германия
www.caf-netzwerk.de.

Как следует из схемы, Общая структура оценки представляет собой комплексный инструмент оценивающий влияние изменения качества и эффективности на персонал организации, ее клиентов (потребителей услуг) и общество в целом. К ключевым критериям оценки относятся качество управления человеческими ресурсами, потенциал лидерства, а также полноту использования внешних ресурсов и партнерских отношений. Это свидетельствует об актуализации социально-психологической составляющей управления, попытки оценить прежде всего качество и результативность управленческих отношений. Конкретное содержание CAF и подробные инструкции по использованию этой методики доступны в Интернете на сайте www.eipa.nl/CAF/en/AssessmentForm-Results.htm. на всех основных европейских языках.

На следующей схеме представлен пошаговый процесс реализации CAF, что позволяет нам наглядно представить механику действия этой методики.

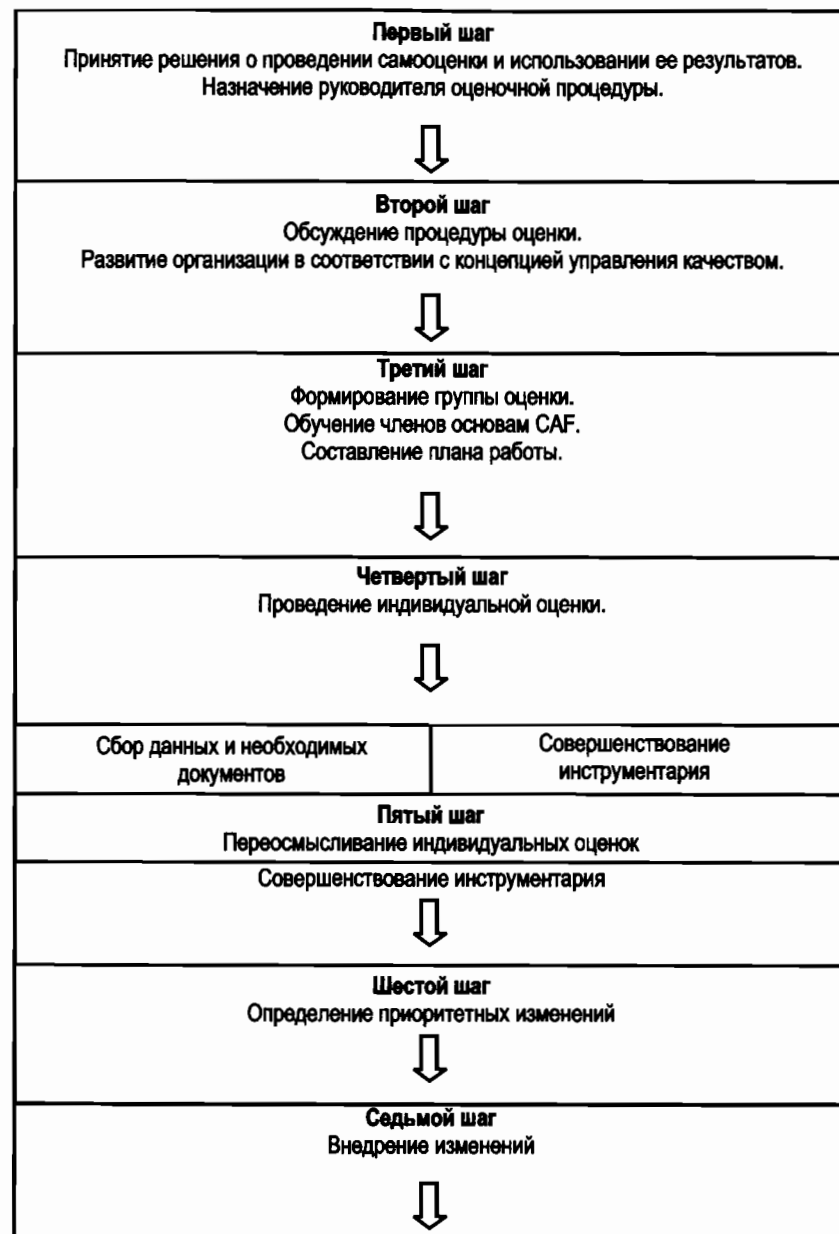


Схема 2. Основные этапы реализации
Общей структуры оценки (CAF)

Ист.: Университет административных наук Spreuer, Германия
www.caf-netzwerk.de.

Обращаем внимание на цикличность процесса оценки эффективности. Цикличность определяет не разовый, а регулярный характер оценки, делая ее обязательным и постоянным элементом системы управления организацией.

Данная методика оценки эффективности и качества является важным шагом на пути формирования единого европейского административного пространства, способствующим конвергенции различных национальных административных систем, на основании единых стандартов качества и эффективности государственного управления.

Важным дополнением Общей структуры оценки и других европейских методик измерения эффективности является совершенствование системы предоставления (обеспечения) услуг за счет использования такого инструмента как «бенчмаркинг».

Под эгидой ЕС была создана европейская сеть бенчмаркинга (The European benchmarking network (EBN)), которая объединила в рамках неформальной кооперации руководителей по административно-государственному управлению всех 15 европейских государств-членов ЕС с целью обмена опытом, знаниями и новыми идеями. Эта сеть обеспечивает ее участников и всех заинтересованных лиц свободным доступом к информации о новейших достижениях по всей Европе и предоставляет необходимые услуги для выбора партнера по бенчмаркингу.

Европейская сеть бенчмаркинга поддерживается Европейским институтом административной политики, что обеспечивает достаточно высокий научный потенциал сети.

Перспективной задачей для российских административных реформ является разработка собственной методики оценки эффективности государственного управления и стандартов качества управленческих процедур. Очевидно, что зарубежный опыт в данной сфере окажется весьма полезным и при определенной корректировке вполне применимым в российских условиях.

* * *

В качестве итога данной главы можно отметить, что исследование эффективности государственного управления как в России, так и за рубежом складывается в конце XX в. как самостоятельное научное направление, в котором при различии подходов имеется ряд общих положений и исследовательских тенденций: признание инноваций в сфере административно-государственного управления как ключевого фактора повышения ее эффективности, необходимость перемещения внимания исследователей с технико-экономических сфер реформирования на социально-политические, признание за последними более высокого потенциала развития, необходимость концептуализации понятия «социальная эффективность» и поиск методов ее измерения и, наконец, поиск моделей социально-эффективного государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

- Брю С.Л., Макконелл Р. Экономикс. М., 1996.
Операционная неэффективность и низкое качество государственных услуг. С. 1 // <http://www.worldbank.org.ru/rus/reforms/>.
Сморгунов Л.В. Консолидация демократии и проблема формирования эффективного государства в России // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 1998. Вып. 2.
Стиглиц Дж. Экономика общественного сектора. М., 1997.
Университет административных наук Speyer, Германия // www.caf-netzwerk.de A.le Pars L'Etat efficace. Paris, 1985.
Bell D. Notes on the Post-Industrial Society // The Public Interest. 1967. № 7.
Come A. De l'Organisation Sociale Consideree dans ses Rapports avec les Moyens de Subsistence des Peuples // Le Censeur Europeen 2, 1817.
Epstein P.O. Using Performance Measurement in Local Governments: A Guide to Improving Decisions, Performance, and Accountability. Denver, 1988.
Lane J.-E. The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. London, 1993.
Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Aldine-Atherton, 1971.
Simon H., Smithburg D., Thompson V. Public administration / New York, 1950.
Simon H. The proverbs of administration // Public administration review. 1946. № 6.
Taylor F. Principles of Scientific Management. Harper: New York, 1911.
The Service Efforts and Accomplishments document // <http://www.ci-san-diego.ca.us/city-manager/service-efforts/index.shtml>.
Waldo D. Public Administration // International Encyclopedia of the Social Science / D.Sills (ed.). New York, 1968. Vol. 13.
http://www.finance.gov.ab.ca/index_4.html.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Эффективность государственного управления, социальная эффективность, эффективность «бюро», стандарты изменения эффективности, производительность, степень эффективности функционирования государства, постиндустриальное общество, бенчмаркинг.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Сформулируйте понятие «эффективность» с точки зрения микроэкономического анализа.
2. Какие виды эффективности выделяют в административной теории?
3. Как определяли понятие «эффективность» представители «классической школы управления»?
4. Каково соотношение понятий «эффективность» и «рациональность» в административной теории?
5. Дайте определение социальной эффективности государственного управления?

6. Что такое транзакционные издержки и как они связаны с эффективностью государственного управления?

7. Какие виды транзакционных издержек вы знаете?

8. Перечислите и кратко охарактеризуйте существующие системы оценки эффективности и качества государственного управления.

9. Дайте развернутое обоснование необходимости разработки отечественной системы оценки эффективности государственного управления.

10. Какие индикаторы должны быть включены в эту систему оценки?

КОНФЛИКТЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

18.1. Конфликты как объект государственного управления

Наиболее общей причиной социального конфликта является неравное положение, занимаемое людьми в императивно координированных ассоциациях, в которых одни управляют и командуют, другие вынуждены подчиняться и исполнять директивы и указания, а сами конфликты определяются сознанием людей, несовпадением индивидуальных и общественных ценностей, разладом между ожиданиями, практическими намерениями и поступками, непониманием ими своих действий по отношению друг к другу, всяческие недоразумения, логические ошибки и вообще семантические трудности в процессе коммуникации, недостаток и некачественность информации, а то и вообще ее искажение. Универсальный источник конфликта состоит в несовместимости претензий сторон при ограниченности возможностей их удовлетворения. Конфликт вечен, потому что невозможно создание такой общественной системы, при которой потребности всех желающих были бы полностью удовлетворены [Общая и прикладная политология, 367—368]. Однако указание источников конфликтов, да еще в такой расплывчатой форме, как «неравенство», «неравномерность», «дисгармония» не дает возможность сформулировать проблему прогнозирования действий противостоящих сторон [Юсупов, Герасименко, 8]. Проблема формулирования конфликта как объекта управления государством просматривается, как известно, из того особенного свойства конфликта, которое заключается в его субъективности.

В конфликт вступают люди со своими потребностями, которые могут быть представлены как значимые либо из-за интереса, либо ценности. Потребность же носит всегда личностный характер и может стать публичной только через интерес и ценности. В этом свойстве человека кроется субъективный источник конфликта. Конфликт связан с тем, что потребности индивидов либо удовлетворяются, либо нет. Поэтому взаимодействие индивидов по поводу своих потребностей может осуществляться как положительно, так и отрицательно. Конфликт связан с ответом на вопросы, удовлетворяются или нет потребности индивида, и в какой мере это удовлетворение осуществляется? При полном удовлетворении потребностей человеку нет необходимости осуществлять противодействующее взаимодействие, при неполном удовлетворении потребностей — такая необходимость возникает. Но в условиях ограниченного производства положительное удовлетворение потребностей одних всегда со-

пряжено с неудовлетворением или частичным удовлетворением потребностей других.

Основой негативного взаимодействия выступает одна и та же потребность, которая не в состоянии быть удовлетворена одинаково полно при существующих условиях для каждого индивида. В силу того, что взаимодействия осуществляются по поводу потребностей и удовлетворяющих их предметов, столкновения людей носят острый характер, доводимый порой вплоть до взаимного уничтожения. Исходя из того, что потребности есть субъективный источник конфликта, а сами потребности, в свою очередь, зависимы от производства, производство выступает объективной основой конфликта в обществе. Однако не всякое производство выделяется в предмет конфликта, а только то, которое значимо для всех индивидов, а предмет, произведенный им, полезен всем. Значит в продуцировании конфликта принимают участие индивиды, чьи потребности как удовлетворяются, так и не удовлетворяются существующим производством. При этом удовлетворенные индивиды осуществляют действия, направленные на сохранение существующих форм производства и удовлетворения потребностей. Действия по сохранению и по изменению форм производства и удовлетворения потребностей представлены как противоположия. Сила действия и противодействия зависима как от форм организации действующих и противодействующих сторон, так и от формы организации самого общества.

Надо различать объективные основания негативного взаимодействия между людьми и субъективные основания этого взаимодействия. Объективные основания подобного взаимодействия находятся в производстве потребностей человека, субъективные — в самих этих потребностях. Несоответствие между производством и потребностями людей, противоречия между объективной и субъективной основами бытия человека, порождают такие взаимодействия в обществе, которые всегда сопряжены с конфликтом. Иногда поэтому на почве видимого согласия вдруг разрастается невыносимый по своей силе и размаху конфликт, в основании которого покоится разрыв между производством и потреблением. Борьба, сопровождающая всю историю человечества, есть борьба не субъективных рефлексий, (в Уставе ЮНЕСКО записано, что войны начинаются, прежде всего, в сознании людей [Лебедева, 46], сколько реально существующих материальных потребностей людей, удовлетворение которых ограничено существующим производством. На основе ограниченного производства и вступающих с ним в противоречие потребностей людей возникают то ничем не сдерживаемые, то сдерживаемые со стороны как государства, так и иных социальных образований конфликты. Поэтому общество в действительности представлено как система сдержек и противовесов (Ш. Фурье), как институционализированное общество, посредством которого негативное взаимодействие приобретает цивилизованные формы, соответствующие достигнутому уровню развития производительных сил и потребностей, и неинституционализированное общество, где представлено либо никем не контролируемое, либо особым способом контролируемое господство случая и конфликта.

Конфликт есть результат неинституционального негативного взаимодействия индивидов в обществе, контроль за которым либо ослаблен, либо совсем отсутствует. Под негативным взаимодействием необходимо понимать такое взаимодействие индивидов, при котором индивиды или часть из них, не в состоянии удовлетворить в полном объеме накопленную сумму потребностей в системе господствующих отношений. Поэтому конфликт в своей основе имеет вполне реальное, жизненное противоречие, которое осмысливается и оценивается по разному в силу того, что участниками этого взаимодействия являются неравно вооруженные различными капиталами люди (или агенты у П. Бурдьё). В силу того, что источником конфликта являются базовые свойства индивидов и общества, конфликт «расползается» по различным сферам жизни, приобретая свою сферальную специфику. Последняя выражается в артикуляции конфликта на том языке, где или в какой сфере жизни людей локализуется конфликт, а также в специфических методах предупреждения и разрешения конфликта. Так политический конфликт представлен как такое негативное взаимодействие между индивидами, а также политическими объединениями, выражающими приблизительно точно их интерес, которое предполагает положительный результат (государство или закон) для одной из сторон данного негативного взаимодействия. Поэтому политическая борьба (постоянно воспроизводящийся политический конфликт) имеет обостренные формы, которые мы не наблюдаем в иных сферах жизни общества. Социальный конфликт — это такая форма негативного взаимодействия между индивидами и социальными объединениями, также приблизительно точно выражающими их интерес, которое предполагает такую форму организации совместной жизни, при которой воспроизводятся неравные свойства этих индивидов. При этом под неравными свойствами индивидов надо полагать неодинаковым образом ограниченную способность индивида присваивать социальный продукт. Под последним понимается, созданный на базе существующего производства продукт, удовлетворяющий потребности индивидов.

Ограниченная способность присваивать человеком достижения цивилизации является результатом негативного взаимодействия в социальной сфере жизни. Различные объединения индивидов, возникающих на тождественных основаниях, выступают институционализированной формой существующего негативного взаимодействия, снимающий конфликтный характер социальных отношений, но могут воспроизводить его во взаимодействии с другими подобными социальными образованиями, чей интерес носит совпадающий характер. В условиях политической организации общества социальный конфликт редуцируется в политический конфликт, и это происходит тем чаще, чем больший контроль за общественными процессами осуществляет государство.

Конфликты в экономике такое же распространенное явление как конфликты в политике, так и в социальной сфере. Особенностью экономического конфликта является то, что они возникают в результате негативного взаимодействия между людьми как носите-

лями производительных и потребительных способностей одновременно. Поэтому производство и отношения, выстраивающиеся на его основе, порождают негативное взаимодействие не институционального характера не так часто. Даже конкуренция, которая является провоцирующим элементом негативного взаимодействия, находясь под контролем как со стороны сообществ предпринимателей, так и со стороны государства и представителей наемного труда, ослабляет конфликтогенный характер в экономической сфере жизни общества. Экономический конфликт, в силу значимости экономики для жизни общества в целом, редуцируется в политический практически незамедлительно, потому иногда за политической борьбой мы не можем различить борьбу экономическую, борьбу экономических интересов. Совокупность негативных взаимодействий в экономике порождает кризис, такое состояние экономики, при котором ослабевает стимулирующая роль прибыли. Прибыль в негативно взаимодействующей экономике может пониматься как результат конкурентного, а значит и конфликтного взаимодействия. Экономическая борьба за наивысшую прибыль есть ключ к пониманию форм негативного взаимодействия не только в экономике, но и в других сферах жизни.

Итак, *конфликт — это результат негативного взаимодействия в обществе, полагающий изменения отношений в сторону развитой потребности индивидов.* Тем самым конфликт находит свое оправдание в измененном индивиде, чьи потребности независимо от положения индивида получили наиболее полное удовлетворение. В этом свойстве конфликта — прогрессивный характер, определяющий движение общества к индивиду, к его возрастающим потребностям.

Однако не только возрастающими потребностями выражается сущность негативного взаимодействия. Оно также выражается способностью общества, в лице различных социальных сил, сдерживать последовательный ход развития производства и потребностей индивидов. Подобное сдерживание влечет также негативное взаимодействие. И в этом движении представлен регресс, желание удержать общество и индивида в замкнутом пространстве ограниченной потребности. Данное негативное взаимодействие, источником которого являются базовые потребности индивидов, не желающих изменения потребностей других индивидов и порождает целую гамму противоречий переходящих в антагонизм. В связи с негативным взаимодействием, стороны которого всегда нацелены на противодействие, общество образует совокупность индивидов, находящихся в противостоянии друг другу. Для государства подобное противостояние есть естественное социальное условие его существования, есть та питательная среда, из которой оно всякий раз черпает свои жизненные силы для очередных побед. Но в то же время государство возвышается над грубым материальным интересом и предстает в другом облики, снимающим это противостояние и утверждающим родовую сущность человека, делаю его равноправным гражданином государства и членом общества. В связи с чем государство может однажды провоцировать негативное взаимодействие, усилением неравенства в обществе, в другой раз может ослаблять негативное вза-

имодействие, усилением равенства. Усиление неравенства влечет за собой обострение конкурентной борьбы и усиление экономических мотивов производства. Усиленный мотив влечет повышенную производительность, повышенная производительность — расширение потребностей, последнее — усиление негативного взаимодействия. Круг замкнулся, породив новый конфликт на новой ступени взаимодействия. Потому государство воздействуя на негативное взаимодействие индивидов, разрешая конфликт, порождает новый.

Способность конфликта переходить из одной сферы жизни общества в другую или локализоваться в одной из сфер жизни и при этом в основе своей иметь базовые интересы людей, предполагает осуществлять контроль за его протеканием, а также осуществлять некоторые предупреждающие и разрешающие конфликт действия из единого центра. Государство в силу специфики негативного взаимодействия осуществляет легитимированное воздействие не только на сам конфликт, но и на условия его порождающие. Государство использует не только свои управленческие способности, но и регулирующие способности. Поэтому конфликт может быть не только разрешен, но и предупрежден.

О предупредительных способностях государства писали такие философы как Т. Гоббс и Ж.-Ж. Руссо. Их представления сводились к тому, что государство есть продукт или результат договора между людьми. Предметом этого договора являлась безопасность людей, которая была подвержена сомнению по причине естественной природной агрессивности людей (Гоббс) и частной собственности (Руссо). Инструментом снимающим накопившееся противоречие и антагонизм является право, которое принуждает людей осуществлять действия не опасные другим. Борьба, как следствие природной агрессии человека и его социальной агрессии, перестает быть средством объединения людей. На это средство начинает претендовать право. Необходимо отметить тот факт, что право, принудительно ограничив предел самостоятельности людей, делает их покорными только в пределах права, тогда как человек обладает потребностями, которые не всегда могут быть ограничены правом. Как только право начинает ограничивать потребности индивида до такой степени, что он начинает прибывать в нужде, то право перестает быть инструментом мира, согласия и покоя.

Источниками негативного взаимодействия индивидов являются его потребности и ограниченный предмет этой потребности. Потребностями могут быть названы такие свойства индивида, которые в силу его телесной и духовной организации с необходимостью заставляют его присваивать предметы материального и духовного порядка. Индивид обладает свойством или способностью присваивать предметы, необходимые ему для поддержания в нормальном состоянии свой организм и мозг. Данная способность индивида и предопределяет взаимодействие с другими ему подобными индивидами. Контуры этого взаимодействия как раз и определяются набором потребностей. Воздействие на этот набор потребностей индивида со-

стороны государства и является основной управленческой парадигмой государства.

Однако прямое воздействие со стороны государства на потребности индивида возможно в ситуации, когда товарно-денежные отношения парализованы и не являются господствующими отношениями. В товарно-денежных отношениях воздействие государства на свойства индивида осуществляется через доход и налоги. Подобное регулирование предает конфликту институциональный характер, вводит негативное взаимодействие индивидов в рамки существующих институтов. Доход и налог — это та видимая линия воздействия государства на условия, провоцирующие конфликт, воспроизводящие конфликт. В этом действии государства выражается предупреждающий конфликт характер государства. Государство тем самым является институтом предупреждения и разрешения конфликта одновременно.

Этот метод или способ разрешения и предупреждения конфликтов называется институциональным. Особое значение в данной деятельности государства приобретает способность государства формулировать и легитимировать нормы индивидуального воздействия, которые имея абстрактный характер определяют конституируемый статус личности. Данные нормы закрепляются в Конституциях и определяют права и свободы человека и гражданина, составляют основу правового статуса личности [Конституция РФ, 9—23]. Норма, равным образом относясь к участникам отношений, предопределяет равное отношение к другому, снимает антагонизм и различия в принуждении, утверждает положительное взаимодействие принуждением.

Но норма имеет свои ограничения и чем больше они осознаются индивидом, тем в большей степени норма носит принудительный для индивида характер. Государство стремится всякий раз положительно отреагировать на измененное состояние индивида либо ужесточением нормы, либо ее ослаблением. При этом достигается равновесие между вступающими в отношения, при этом государству вновь удается институционализировать конфликт. Институционализация конфликта как метода предупреждения конфликта есть характерная особенность государства не только современного, но и прошлого государства, т.е. государства вообще. Однако современному государству по праву принадлежит первенство в снижении насильственных форм институционализации конфликта. С современным государством связана и особая форма индивидуальной легитимации институционализации конфликта государством.

Помимо институциональной формы регулирования государством конфликтов в обществе имеется и внеинституциональная форма, суть которой заключается в неготовности и неспособности государства предотвращать конфликт институциональным образом. Конфликт, выходящий за рамки существующих институтов носит внеинституциональный характер. Подобный конфликт есть результат неспособности государства не столько институционализировать конфликт, сколько осуществлять действенный институциональный контроль за всеми процессами происходящими в обществе. Эта не-

способность государства связана с его способностью объединять людей через их подчинение, там же где объединения людей возникают на добровольной основе, там принуждающая сила государства отсутствует. Наибольший социальный эффект наблюдается в обществе тех стран, где имеют место развитые формы добровольных объединений и самоконтроля со стороны индивидов за своей собственной жизнью, развитые формы самодетельности индивидов. Конфликт в подобных союзах приобретает форму различных согласований и учета интересов членов данного союза. Борьба перестает быть средством утверждения жизни в данном союзе, а значит существенным элементом этой жизни.

При таком подходе анализа конфликта как объекта государственного управления понятие управление конфликтом становится тождественным понятию разрешения конфликта. Различия между этими понятиями заключаются в различии части и целого процесса управления и не могут быть признаны существенными. Эти понятия каждое по своему выражает воздействие государства на негативные способы взаимодействия в обществе. Разрешение конфликта при этом понимается как логическое завершение управления конфликтом.

Наряду с представленным воззрением на конфликт как объект управления государством, в современной литературе по конфликтологии существует точка зрения, согласно которой понятие управления конфликтом используется прежде всего в связи с процедурами юридического разбирательства, а понятие разрешение (как и альтернативное разрешение) — в связи с процедурами до- (или не-) юридического решения проблемы. Разрешение конфликта, согласно этому утверждению и управление им различаются по способу и процедурам воздействия: неюридические (разрешение) и юридические (управление). Разрешение конфликта при этом понимается зачастую как «неюридическое воздействие на конфликт самих противоборствующих сторон (субъектов), нередко при участии третьей стороны, с целью совместного полного или частичного удовлетворения своих основных потребностей и интересов, снижения уровня конфронтации, а также локализации конфликта и сокращения материальных и моральных издержек, с ним связанных [Конфликты в современной России...» 302]. В связи с подобными представлениями конфликт как объект воздействия раздваивается на объект государственного управления (через юридические нормы) и объект негосударственного управления или разрешения (через до- или неюридические нормы). При этом существенными условиями успешного применения процедур регулирования и разрешения конфликтов являются институционализация конфликта и признание равноправия конфликтующих сторон. Если первое условие предполагает правовое и организационное закрепление процедур регулирования конфликтов, соблюдаемых всеми конфликтующими сторонами, то второе условие предполагает признание равного права сторон на существование, отстаивание собственной позиции в понимании проблемы и путей ее преодоления [Конфликты в современной России... 302].

Конфликт при этом перестает быть только объектом управления государством и перетекает в сферу гражданского общества, где формы разрешения конфликта не носят юридического характера и связаны с воздействием на конфликт самих противоборствующих сторон с участием или без участия третьей стороны. Данный подход, феноменологический подход, полагает конфликт как нечто негативно проявляющееся в обществе, тогда как негативное взаимодействие предполагает как позитивный так и негативный результат этого взаимодействия, негативное или позитивное его проявление. Это обусловлено тем, что не всякое противоречие, какой бы степенью обострения оно не определялось, проявляет себя в обыденной жизни как столкновение или как конфликт. Конфликт, направляясь в правовые и организационные процедуры, существующие априори конфликту, является исследователю как положительный результат управленческой деятельности государства. Условия, которые создает государство, а тем самым воздействия, которые осуществляет государство для локализации и разрешения конфликта не носят только правовой или юридический характер. Если бы было так на самом деле, то понятие государства сузилось бы до понятия парламента, до того законодательного органа, который определяет правовое поле политики. Однако государство — это не только право и «диктатура закона», оно есть аппарат, организующий согласие между всеми сферами жизни общества, добивающийся через свою деятельность стабильности социальной жизни.

Государство не может ограничивать себя как субъекта управления, обладающего монопольным правом управлять на всей подведомственной ему территории «процедурами юридического разбирательства». Оно обременяет себя и процедурами «экономического, политического и идеологического разбирательства». В связи с чем институционализация конфликта предполагает не исключение негативного взаимодействия между людьми и их организациями, а утверждение положительного характера этого взаимодействия для общества в целом, но здесь необходимо оговориться, не для каждого индивида. Для чего государство создает материальную и идеальную основу институционализации конфликтов в обществе посредством выработки всеобщих норм.

18.2. Нормативный характер институционализации конфликта в государственном управлении

Конфликт как результат негативного взаимодействия определяется как такой конфликт, сутью которого является противоборство больших групп людей с целью достижения статуса, при котором возможно устойчивое удовлетворение достигнутых данной группой потребностей. Форму политического конфликта данный конфликт получает в результате того, что негативное взаимодействие осуществляется данными группами людей по поводу политически определяемых норм взаимодействия индивидов по поводу удовлетворения своих потребностей. Государство является основным субъектом управления подобными нормами. При этом предметом политического конфликта, в конечном счете, является статус или политико-право-

вое положение индивида или группы индивидов, которым они обладают до и после конфликта. Надо заметить, что политико-правовое положение индивида — это политикой утверждаемая и правом закрепляемая зависимость индивидов от условий его жизни. Политическое положение — это реальная или действительная сторона жизни индивида, правовое положение — это формальная или возможная сторона его жизни. Поэтому представления о том, что любой конфликт в сфере государственного управления начинается и заканчивается в юридической форме [Конфликты в современной России... 139], не в полной мере отражает проблему государственного управления конфликтами, т.е. сводит ее к проблеме управления юридическими конфликтами. Так, например, институт президента может быть подвергнут изменению только под воздействием изменения конституционных норм, тогда как на президента как лицо изменяющее воздействие оказывается только политически (либо посредством выборов, либо посредством революций).

Изменение нормы — это результат взаимодействия групп индивидов по поводу данной нормы. Основанием взаимодействия по поводу нормы выступает не соответствующий потребностям индивида статус. Взаимодействие индивидов по поводу нормы может носить только негативный характер. Это положение вытекает из ограниченного характера, находящихся в руках государства ресурсов и невозможностью государства полностью ими распоряжаться. Это положение вытекает также из субъективных свойств индивидов, из их внутренних потребностей. Последнее становится ясным тем индивидам, которые меняют свое статусное состояние. И такие жизненные и юридические позиции как женатый или неженатый мужчина, определяют и субъективные свойства мужчины, его целевые установки и интересы. Государство в подобном взаимодействии стремится занять роль, с одной стороны, источника статусного деления общества, а, с другой стороны, роль «третьей стороны», определяющего права каждого из участников борьбы, на занятие данного статуса. В первом случае государство направляет негативное взаимодействие в существующие институциональные нормы, во втором случае государство действует внеинституционально, осуществляя роль третьей стороны. Можно сказать, что государственное управление конфликтом осуществляется пассивно и активно.

Пассивная роль государства в управлении конфликтом сводится к определению структуры статусов и социальных положений, через конституирование основополагающих принципов господствующих отношений. Государство в своем основном законе в принудительном порядке определяет главное отношение — отношение к собственности. Этим государство определяет, а тем самым закрепляет всеобщий принцип, господствующий на всей подвластной ему территории. Так, в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом, частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности [Конституция РФ, 6]. Подобная декларация утверждает такой политический порядок, при котором статус индивида не может выходить за пределы существующих форм собственности. Данное ограничение определяется государством как такое

благо, которое является обязательным и неотъемлемым правом каждого индивида быть владельцем чего-либо как непосредственно (частная собственность), так и опосредованно (государственная и иные коллективные формы собственности). Определяя всех граждан формально владельцами, государство опирается при этом на естественную способность человека потреблять через присвоение предмета потребности.

Состояние же человека, при котором присвоение ограничено по причине самого человека или общества, определяется государством как состояние ограниченного владения. Ограниченность владения есть результат ограниченной присваивающей способности индивида, за которую государство несет ответственность только тогда, когда ограничения есть результат природы или социального риска. Государство, опосредуя потребление определением статуса индивида, в то же время не берет на себя всю полноту ответственности за состояние потребления индивидов. Этим актом государство практически освобождает себя от ответственности за фактическое состояние потребления граждан, делая их всех формально равными (юридически равными) по отношению к собственности и неравными фактически или политически.

Из сказанного вытекает то, что государство защищает абстрактное право граждан быть владельцами чего-либо, а значит защищает фактическое богатство, принадлежащее каждому отдельно взятому индивиду, фактическое неравенство. При этом государству нет никакой разницы, владеет кто-либо большим или меньшим богатством. Для государства является важным в этих отношениях различие в богатстве, статусная дифференциация. Но государство не создает социальную дифференциацию, оно ее юридически закрепляет и политически утверждает своим воздействием на те формы зависимости индивида от условий жизни, которые экономически необходимы. Тем самым практически политико-юридическим образом структурируется общество по различным состояниям, выраженное в фактическом расслоении общества, в его дифференциации. Это выступает объективным основанием для политических конфликтов в обществе, которые провоцируются самим государством.

Активная роль государства заключается в стремлении определить правомочия участников борьбы за изменение своих статусных позиций и легитимировать правовые формы конфликтов. Для достижения иного статусного состояния индивид или группа индивидов в современных обществах непосредственно не соотносятся с индивидами иных статусных состояний. Этот факт как раз обусловлен тем, что государство определяет политико-юридические статусные состояния общества. Поэтому индивиды, находящиеся в ущемленном статусном состоянии, предъявляют претензии не к другим индивидам, а к основному источнику статусного расслоения в обществе — государству. Отношение индивидов с ущемленным статусным состоянием к государству с целью изменить его политику по отношению к себе всегда приобретает различные формы. Какие политические формы конфликта получают реализацию, зависит как от степени нужды одних и степени силы других. Государство при

этом определяет комплекс правил, принуждающих действовать противную сторону. Отклонения от принятых норм позволяет государству использовать «легитимное физическое насилие» [Вебер М., 645], для того чтобы участники конфликта следовали утвержденным правилам. Борьба вокруг государства, выходящая за пределы легитимных норм, определяется государством как незаконная, посягающая на основные устои государства, т.е. антигосударственная. Меры применяемые государством в данном случае могут быть настолько жестокими, насколько отклонение противоборствующей стороны от политических норм является существенным.

Институционализация конфликта — это утверждение государством своей способности разрешать конфликт, той структурой институтов государственной власти, которая представлена в данный текущий момент. Поэтому деятельность государства по выработке различных норм, поэтот для него определяющий характер. Государственное управление посредством норм, как выражения в идеальной форме значимых, и значимых в первую очередь для государства отношений, является определяющим управлением.

В широком смысле под нормой понимают границу физической или духовной способности индивида или группы индивидов, свободно без особых усилий присваивать что-либо. Индивид, например, не может вступить в отношения с камнем, вес которого превышает его физическую силу, т.е. способность его одолеть, то что индивид не в состоянии одолеть и присвоить, посредством отношения к нему, он это может созерцать и при этом находить во всем нечто его улаждающее. Однако свойства индивида могут быть изменены либо под воздействием (объединением) таких же равных ему индивидов (которые в отдельности не могли так же, как и он одолеть, что-либо), либо под воздействием технических устройств, делающих его способность во сто крат больше. И в том и в другом случае свойства индивида видоизменяются и при этом норма, граница способностей присвоения, изменяет свое значение. Изменяя свое значение норма делает индивида в состоянии вступать в те отношения, в которые он прежде не в состоянии был вступить, или не вступать в те отношения, в которых индивид до определенного времени находился.

Если природная норма объективно представлена в качестве сдержек, то духовная норма дается индивиду посредством воспитания и образования и сдерживает только в силу того, что индивид следует в своей жизни этой норме. Норма духовного характера — это идеальный барьер, табу, традиция и т.п., неписанный или писанный свод параметров отношения, это категорический практический императив бытия индивида, это общезначимое ограничение. Не нормативность уничтожают всякое отношение, живое делает не живым, нравственное — безнравственным. При ненормативных отношениях индивид стремится добавить те свойства и качества к самому себе, которые при нормативных отношениях ему не потребны. Излишние, нетождественные индивиду свойства и качества видоизменяют норму, делают ее труднодоступной для участников отношений. Тем самым эту область отношений могут и покидают

многие, которые могли бы при иных нормах быть полноценными участниками последних.

Норма есть субъективная основа управления конфликтом в обществе. Идеальный жизненный конструкт индивида может совпадать, либо не совпадать с нормой. Противоречия возникающие между нормой, господствующей в обществе и представлений индивидов о значимом, обуславливают конфликт, который разрешается посредством государственного управления. Государственное управление при этом понимается как такое воздействие на сознание индивида или индивидов со стороны государства, при котором политически значимая норма становится действующим фрагментом индивидуальной жизни. Норма как бы вплетается в живую ткань человеческой жизни и в той или иной степени определяет ее. В соответствии с чем норма сама как бы предопределяет параметры взаимодействия индивидов, априори утверждая позитивные формы взаимодействия. В силу того, что значимое в норме (политическое символическое) и значимое для индивида (индивидуальное символическое) не всегда совпадают, в этом случае приобретает значение материальная сила государственного управления, смыслом которой является поддержание политической значимости той или иной нормы.

Нормы различаются по способу, степени избирательности, изменяемости и гибкости воздействия на индивида и на его взаимодействие. По степени избирательности условно нормы подразделяются на следующие типы или виды воздействия:

универсального воздействия; их можно назвать абстрактные нормы, воздействию которого подвержены все, безотносительно от их природной и социальной особенности;

группового воздействия; направлены на определенную группу объектов или взаимодействий; на договорные отношения между; на налоговые отчисления от прибыли и дохода;

индивидуализированного воздействия; объектом выступают как физические, так и юридические лица [Вилкас Э.И., Майминас Е.З., 88]. Важно, что нормы как предписания здесь носят «адресный» характер и направлены конкретному Иванову, конкретному объединению людей, возникающему либо в соответствии с устойчивой потребностью, либо нет.

Государственное управление как раз имеет дело в основном с универсальными нормами, но не отказывает себе в применении норм группового и индивидуализированного воздействия. Нормы универсального характера создают субъективную основу, базовые принципы, по которым достигается согласие в обществе. Групповые и индивидуализированные нормы воздействия применяются государством тогда, когда имеет место локализация конфликта по сферам деятельности, по группе интересов, по инакомыслию.

С точки зрения применимости различаются: нормы многократного действия; нормы разового действия. По гибкости выделяются следующие нормы: императивные, к ним относятся безусловные требования, повеления, предписывающие вполне определенные действия; диспозитивные (юридически допускающий выбор), опре-

деляющие рамки дискреционного, т.е. свободно выбираемого поведения.

Императивные нормы работают по принципу «разрешено только то, что прямо предписано», диспозитивные нормы работают по принципу «разрешено все, что прямо не запрещено». Императивные нормы задают те или иные линии поведения, запрещая все остальные, диспозитивные предусматривают свободный выбор из определенного множества допустимых линий поведения. Вполне очевидна их непосредственная связь соответственно с программами жесткого регулирования, обеспечивающими прежде всего стабильность объекта, и программами адаптации объекта к изменяющимся условиям. Способ воздействия определяет четыре типа контуров управления: контур правового регулирования; контур административно-организационного регулирования; контур морально-воспитательного воздействия; контур экономического воздействия [Вилкас Э.И., Майминас Е.З., 89].

Государство использует практически все контуры управления. Однако наиболее значимыми для него являются контур правового регулирования и контур административно-организационного регулирования. Нормы административного права относятся к правовому регулированию, а в административно-организационный включены основанные на них акты органов административного управления, хозяйственных организаций и т.п. Они обязательны к исполнению для подчиненных лиц, учреждений, организаций, но не носят характера правовых предписаний. В связи с этим правовое регулирование конфликтов является важным аспектом государственного управления конфликтом, но не единственным. К контурам морально-воспитательного воздействия иногда относят нормы традиций и обычаев. Однако принято различать традиционные и рациональные программы поведения, и здесь речь идет о рациональных программах поведения. «Экономический» контур здесь характеризуется способом, а не сферой действия, ибо экономические процессы регулируются также другими механизмами. Все эти контуры управления используются государством в разрешении конфликта. Которому из этих контуров управления государством уделяется в тот или иной момент большее внимание зависит оттого, в какой сфере жизнедеятельности и с какой силой проявляется конфликт.

Политически значимая норма практически не отличается от норм, принятых в управлении вообще. Особенностями политических норм является то, что они выступают такой всеобщей субъективной основой управления, которая поддерживается особой материальной силой, делающей способы управленческого воздействия абсолютными и обязательными для всех граждан или подданных. Универсализм политической нормы носит конституированный характер и выступает в качестве официальной государственной идеологии, Основного закона — Конституции и правовых законов, регулирующих для всех обязательным образом складывающиеся отношения. Поэтому порой под политическими нормами понимают политические принципы, утверждающиеся всей силой других политических норм.

Норма, как изобретение человечества, имеет свои достоинства и недостатки. Достоинства нормы в том, что она выравнивает всех участников отношений, она определяет пределы присваиваемой способности индивидов для всех одинаково, является для индивида прокрустовым ложем, эталоном поведения, идеальным эквивалентом его деятельности. Недостатки нормы в том, что будучи абстрактной по своей природе, она неоднозначно определяет границу присваиваемой способности индивида и может быть избирательна. Избирательность нормы тем выше, чем абстрактнее норма. Это обстоятельство позволяет чиновникам конкретизировать отношение нормы к индивиду, превращать ее в разменную монету или в товар.

Конфликт между гражданами и государственными служащими — один из видов конфликтов в системе государственного управления, который как раз и возникает на противоречиях между абстрактными общезначимыми нормами и потребностями граждан. Подобное противоречие порождает такие формы конфликтных отношений, при которых появляется основа добровольного или принудительного подкупа, выраженного во взяточничестве и коррупции. Однако как бы там ни было, норма подвижна и отражает всякий раз примерный уровень развития присваиваемой способности индивидов в данном обществе. Можно сказать, что верхний и нижний предел ограничивающей способности нормы обусловлен как измененными свойствами и качествами вступающих в отношения индивидов, так и результатом этих отношений, обществом или государством.

Норма определяет отношения, а тем самым свойства и качества участников этих отношений, задает парадигмы взаимодействия (или негативного, или позитивного) индивидов и их объединений, в силу чего норма сама выступает объектом взаимодействий индивидов, а не только результатом таковых. Отношения по поводу равной всем нормы есть свидетельство отношений фактически неравных индивидов. Но так как отношения неравных индивидов не полагают тождественную легитимацию нормы участниками отношений, то взаимодействие с ней может носить негативный для данной нормы характер. Негативное взаимодействие по поводу самой, порождаемой государством нормы, есть юридический конфликт, разрешение или управление которого связано с изменением закона или системы законов. Принимаемая же норма со стороны всех участников взаимодействий, в конечном счете воспроизводит эту норму в неизменном состоянии. Норма при этом является формой прямого управленческого воздействия государства на индивида, на его свойства и качества, делая его носителем данной нормы. Индивид в данном случае, по образному выражению Н. Макиавелли, растворяется в государстве, превращая свой индивидуальный потенциал в часть силы, объединенной государством в рамках своего управления. Не принимаемая норма участниками отношений либо претерпевает изменения, либо заменяется на такую, которая является результатом столкновений различных по силе участников данных отношений. Для того чтобы сохранить в неизменном виде норму необходимо такое государственное управление, которое в состоянии удержать эту норму в неизменном качестве. Поэтому отношения по поводу

нормы, как границы присваиваемой способности индивидов, носят определяющий характер для общества и индивида, являются важными для самого государства.

Государство, по утверждению Л. фон Мизеса, самый полезный инструмент для поддержания счастья и благополучия людей. Но государство не может быть конечной целью. Оно не Вседержитель, а только исполнение и принуждение, полицейская сила [Л. фон Мизес, 131]. Государство не только само есть результат всеобщего конфликта между индивидами, занимающими различные статусные состояния, но оно также выступает источником конфликта, стремясь посредством всеобщего права, сохранить социально статусную дифференциацию современного общества. Поэтому конфликт, нарождающийся в обществе, всегда есть спровоцированный либо по недоразумению, либо по злему умыслу самим государством и его представителями, или в лице исполнительной, либо законодательной властей, конфликт.

Государство представляет собой принуждающую к чему-либо форму организации, которая должна быть принята всеми слоями общества, для того чтобы сохранить и гарантировать жизненно важные отношения в обществе. К. Маркс говорит, что «на деле государство есть не что иное, как форма организации, которую неизбежно должны принять буржуа, чтобы — как вовне, так и внутри страны — взаимно гарантировать свою собственность и свои интересы» [Маркс К., 73]. Принимается или не принимается принуждающая форма организации, принимается ли под воздействием силы или нет — в этом проявляется субъективная основа существования государства.

Для государства сознание его граждан выступает объектом воздействия и управления. Государство — это такая идеологическая форма организации бытия индивидов, которая представлена не столько материально-вещественными факторами, сколько духовными. Государство прежде всего организует людей идеологически, вычленением основополагающих принципов и норм, регулирующих отношения между людьми. Государство как часть политической сферы общества, по утверждению Д. Белла, «определяется своим собственным, особым принципом, выступающим как нормативный фактор, регламентирующий ее развитие» [Иноземцев В.Л., XIX—XX]. Регламентирующая способность государства носит всеобщий характер, т.е. усредненный характер, не учитывающий особенностей индивидов, их статусных состояний. В данном случае учитывается степень распространения и глубина внедрения регламентирующих принципов.

Государство стремится добиться всякий раз согласия по своим базовым принципам. Касается это экономики или политики, неважно, важно одно, чтобы при этом имело место признание таких регламентирующих норм и принципов, которые образуют основу существующих отношений. Так, например, принцип конкуренции, как один из базовых принципов современного государства либо признается полностью, либо признается частично, но не может быть исключен как норма из отношений между индивидами. Ис-

ключение данной или иной нормы, утвержденной государством, всегда связано с внеинституциональными формами государственного управления конфликтами.

18.3. Особенности внеинституционального государственного управления конфликтами

Проблема регулирования государством внеинституциональных конфликтов возникает в силу того, что «противоречия, лежащие в их основе, не описываются существующими нормами, либо в ходе самого конфликта стороны или одна из них стремятся изменить нормы, обязательства, имеющееся положение дел и т.п. Иными словами, конфликт возникает относительно правил и норм...» [Лебедева М.М., 37].

Характерным примером внеинституциональных форм разрешения и предупреждения конфликтов в рамках государственного управления является введение некоторых норм социального обеспечения Ф. Рузвельтом в результате негативного взаимодействия наемных работников и капиталистов в США и Блюмом во Франции в середине 30-х годов. Ф. Рузвельт так описывает данную ситуацию: «Вообразите на мгновение, что братец Гувер остался бы президентом до апреля 1936 года, продолжая свою политику четырех предшествующих лет, не сделал бы никаких шагов в направлении социального обеспечения или помощи фермерам, или ликвидации детского труда и сокращения рабочего дня, введения пенсий по старости. Если бы это случилось, в апреле нынешнего года положение в нашей стране весьма напоминало бы обстановку, которую нашел Блюм, придя к власти. Французы двадцать пять или тридцать лет ничего не делали в области социального законодательства. Блюм взялся за него, ибо получил всеобщую забастовку уже в первую неделю пребывания у власти. Забастовщики потребовали 48-часовой рабочей недели... Блюм провел закон, сокративший рабочий день. Они потребовали оплачиваемого выходного дня в неделю, затем они потребовали немедленно создать комиссию для подготовки плана обеспечения пенсиями престарелых. Блюм сделал все это, но разве это не было слишком поздно» [Яковлев Н.Н., 157—158]. Подобный пример показывает, что государство должно обладать некоторой степенью готовности управлять конфликтом внеинституционально, изменением существующих норм, а тем самым созданием необходимой совокупности институтов обеспечивающих функционирование данной нормы. *Внеинституциональные конфликты — это продукт такого негативного взаимодействия в обществе, в котором государство не играет определяющей роли, в силу чего не готово оказывать эффективное воздействие на подобные формы взаимодействия индивидов.* В подобных конфликтах оно может выступить в роли посредника или в роли источника разрешения конфликта. Какую позицию в той или иной конфликтной ситуации займет государство зависит как от самого государства, так и от тех социальных сил, которые определяют существование негативного взаимодействия.

В современном обществе базовым противоречием является противоречие между трудом и капиталом. Это противоречие порождает негативное взаимодействие и требует от государства постоянного вмешательства в его разрешение. Основной конфликт, разворачивающийся в отношениях между наемным трудом и капиталом, между наемным трудом и государством, в меньшей степени чем прежде, но сохраняет свои внеинституциональные формы. Подобные конфликты, как и все внеинституциональные конфликты разрешаются посредством переговоров. Негативное взаимодействие в котором принимают участие не две, а три силы, одной из которых является государство, носят тройственный характер и получили название трипартизма.

Объектом переговоров, которые, как показывает практика негативного взаимодействия, является в основном положение наемного труда, их условия жизни и потребности. Наемный труд или отдельные его отряды выступают социальным источником негативного взаимодействия, ибо их собственный интерес с течением времени предполагает изменение норм взаимодействия. В основе этого процесса лежат потребности представителей наемного труда, которые сами являются отражением измененных условий жизни и степени их эксплуатации. В субъективном плане степень эксплуатации выражается степенью неудовлетворенности представителями наемного труда своими условиями жизни. Таких сегодня в развитых европейских странах насчитывается от 15 до 40% и более опрошиваемых в результате социологических исследований. А негативизм взаимодействия индивидов, преуспевающих в экономическом и социальном плане стран, базируется на субъективном состоянии, на внутреннем противоречии, которое возникает на неудовлетворенной потребности. Как говорил Гегель: «удовлетворение восстанавливает мир между субъектом и объектом, т.к. объективное, стоящее по ту сторону, пока продолжает существовать противоречие (т.е. пока чувствуется потребность), снимается в этой его однородности благодаря его соединению с субъектом» [Гегель, 314—315]. Поэтому чем в большей степени представлено удовлетворение потребностей, тем в большей степени ощущается полнота жизни, тем в меньшей степени вероятность негативного взаимодействия в обществе, тем в большей степени общество выражает существование индивидуальной жизни.

Внеинституциональные конфликты есть порождение самого государства как основного института разрешающего конфликты. Современное государство, как это ни странно звучит, управляет конфликтом, порождает его вновь. Эта способность государства связана как раз с его способностью осуществлять универсальное воздействие в процессе управления конфликтом через существующие институты государства. А порожденный государством новый конфликт требует от него же создания таких норм, которые позволили бы государству направлять конфликт в институциональные формы разрешения.

Таблица 1

**Социальное государство как «конфликто разрешающее государство»
и как «конфликтопроизводящее государство»**

	Разрешение конфликта	Производство конфликта
1. Политическое измерение	+ обеспечение лояльности граждан	+ создается новый частичный конфликт (новый социальный вопрос, новый забастовочный протест)
	+ организация (достижение) классового компромисса	+ повышение безответственности в конкурентной борьбе (брать важнее, чем давать)
	+ сглаживание конфликта интересов	+ подрыв стабильности традиционных гражданских добродетелей
	+ уменьшение потерь частного хозяйства (экономики) от конфликтов (маленькие забастовочные волны)	+ застывшая политика, неуправляемость
	+ снижение потерь от экономических кризисов	
2. Социальное измерение	+ улучшенная защита против рисков бедности	+ продолжающаяся власть старого и нового неравенства
	+ всеохватывающая государственная забота об условиях существования людей	+ подрыв собственной инициативы и индивидуальной свободы и ответственности
	+ поддержка угасающих тенденций	+ дестабилизация классово-структуры (расшатывание традиционных связей)
	+ упреждение депривации и оппозиции	+ колонизация жизненного мира
	+ снижение специфических последствий неравенства	
3. Экономическое измерение	+ поддержание антициклических усилителей спроса	+ недейственность открытой социальной политики
	+ социальный мир производительных сил	+ увеличение расходов предпринимателей по поддержанию рабочих мест
	+ обеспечение воспроизводства и восстановления рабочей силы	+ переход в теневую экономику
	+ стимулирование технологической модернизации (обеспечение способности приспосабливаемости экономики)	+ перегрузка государственного бюджета
	+ страны с сильным социальным государством с минимумом кризисов лучше, чем страны со слабым социальным государством	+ искажение или замораживание (блокирование) приспосабливаемости экономики
		+ угроза перегрузки производительной силы и рабочей морали представителей наемного труда

Из таблицы, которая предложена Йозефом Шмидом, видно, что разрешение конфликта в различных сферах жизни, через его институционализацию влечет за собой порождение как институционального конфликта, так и внеинституционального. Так, например, в экономической сфере посредством институционализации конфликта осуществляется поддержка антициклических усилителей спроса, но в то же время порождается ситуация, при которой активизируется теневая экономика, которая несет в себе внеинституциональный конфликт и будет требовать внеинституциональных форм разрешения этого конфликта. Обеспечение лояльности граждан по отношению к государству и своему положению влечет за собой также воспроизводство «частичного конфликта» в виде нового социального вопроса, забастовочного протеста. При этом объектом управления становятся протестные со стороны наемного труда формы отношений. Данные формы негативного взаимодействия в обществе, разрешаемые государством, а тем самым полагаемые как институциональный конфликт, могут выходить за пределы существующих норм взаимодействия государства и гражданина. Государство управляет подобным конфликтом посредством применения голыи силы, подчиняющей одну из конфликтующих сторон осуществлять взаимодействие в принятых нормах.

Вне институциональные формы разрешения конфликта, мы уже говорили, зависят от способности и готовности государства разрешать их. Однако необходимо также говорить о готовности субъектов отношений, помимо государства, для достижения своих целей осуществлять негативное взаимодействие. Так, согласно социологическим исследованиям, проведенным ИСПИ совместно с социологами г. Уфы в апреле 1997 г. по теме «Социальное и национальное самочувствие населения Уфы», готовы идти на баррикады в прямом смысле этого слова 7,8% опрошенных, принимали участие в митингах 4,6%, а могли бы принять 32,8%, участвовали в забастовках 2,6%, а могли бы принять 29,9% опрошенных, принимали участие в насильственных действиях по отношению к представителям других политических сил, властей 0,2%, а могли бы это сделать 8,2% [Иванов В.Н., 287—293]. Абстрактный характер политических норм позволяет государству доводить разрешение конфликта до пределов текущей потребности государства, до пределов тех задач, которые вытекают из текущего характера негативного взаимодействия. Это возможно при условии наличия у государства такой социальной идеи, которая позволяет ему убедить индивидов в том, что полное и окончательное решение конфликта будет иметь место в светлом будущем. Поэтому государство для того, чтобы конфликтный характер взаимодействия не проявлял себя в крупных масштабах, обеспокоено также о нормах идеологического характера. Они выражены в некоторых приоритетах политики государства, в идеологии государства. Данные нормы, как никакие другие, оказывают влияние на способность государства институционализировать конфликт.

Ист.: Smid Josef. Wohlfahrtsstaatn im Vergleich. Leske + Budrich, Opladen, 1996. С. 101.

ЛИТЕРАТУРА

- Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990.
- Вилкас Э.Й., Майминас Е.З.* Решения: теория, информация, моделирование. М.: Радио и связь, 1981.
- Гегель Г.В.Ф.* Наука логики. Соч. М., 1929. Т. 1.
- Иванов В.Н.* Россия: обретение будущего (размышления социолога). Изд. 3-е, доп. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 1998.
- Иноземцев В.Л.* Постиндустриальный мир Даниела Белла // Белл Даниел. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Пер. с англ. М.: Academia, 1999.
- Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993.
- Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / Под ред. докт. филос. наук Е.И. Степанова. М.: Эдиториал УРСС, 1999.
- Лебедева М.М.* Политическое урегулирование конфликтов. Подходы, решения, технологии. М., 1999.
- Маркс К., Энгельс Ф.* Избранные сочинения. В 9 т. Т. 2. М., 1985.
- Мизес Л. фон.* Индивид, рынок и правовое государство. СПб.: «Пневма», 1999.
- Яковлев Н.Н.* Франклин Рузвельт: человек и политик. Новое прочтение. М.: Межд. отношения, 1981.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Конфликт, типы конфликтов, норма, способы разрешения конфликтов, институционализация конфликтов, управление конфликтом, внеинституциональные конфликты, социальное государство.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение конфликта.
2. В чем различие между интерпретациями конфликта в различных теориях?
3. Назовите основные типы конфликтов.
4. Что такое институционализация конфликтов?
5. Как различаются нормы и какую роль они играют в конфликто-разрешении?
6. Каковы особенности внеинституционального государственного управления конфликтами?

КОРРУПЦИЯ И БОРЬБА С НЕЙ

Коррупция была и остается одной из глобальных проблем, стоящих перед мировым сообществом. Что касается России, то здесь коррупция поразила все слои общества, практически все сферы деятельности и институты, т.е. стала системной проблемой, без решения которой невозможно дальнейшее развитие страны.

Согласно данным Транспаренси Интернешнл (ТИ) Россия относится к числу наиболее коррумпированных стран мира: в 2000 г. Россия занимала 82—83 место из 99 исследованных стран (чем ниже место, тем более коррумпирована страна), в 2001 г. — делила 79—81 места из 91 страны и, наконец, по данным 2002 г. делит 71—76 места из 102 стран. Кроме этого, российские компании активнее всех в мире дают взятки в развивающихся странах, причем используют их «в огромных неприемлемых размерах».

По данным Фонда ИНДЕМ [Г. Сатаров. 2002, 35] ежегодные потери от коррупции в России составляют 35 млрд долларов и сопоставимы с величиной расходов бюджета, а годовые затраты всех граждан на взятки составляют 2,8 млрд долларов, что сопоставимо с фондом заработной платы всех российских бюджетников. Среди наиболее коррумпированных институтов называют органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях, местную власть, правоохранительные органы, суды, ГИБДД, коммунальные службы, политические партии, СМИ. В социальной сфере, здравоохранении, образовании, при призыве в армию взятки стали обычным явлением для решения вопроса.

Сравнительные исследования ситуации в 40 российских регионах показали, что все они в весьма значительной степени поражены коррупцией.

Результаты выборов, особенно глав исполнительной власти субъектов федерации и крупных городов (губернаторов и мэров), заранее предрешены, и практически не зависят от воли избирателей (вспомним недавние выборы губернаторов Ростовской области, Красноярского края, выборы мэра Нижнего Новгорода).

Основными причинами коррупции в странах с экономикой переходного периода, к которым сегодня относится Россия, являются экономический упадок, политическая нестабильность, неразвитость и несовершенство законодательства, неэффективность институтов власти, слабость институтов гражданского общества, отсутствие прочных демократических традиций.

К этим причинам для России следует добавить, учитывая местную специфику, субъектный тип политической культуры у подавля-

ющего большинства населения России, слабость судебной системы, пренебрежение правом в угоду выгоде, безнаказанность при нарушении законодательства.

Для борьбы с коррупцией необходимы системные усилия, т.е. согласованные действия всех слоев общества, всех 3-х секторов: 1 — власти, 2 — бизнеса и 3 — общественных организаций (НКО). Так как коррупция — это международная проблема, то возможны и желательны также координация и согласование на международном уровне. Эти согласованные, скоординированные меры должны быть направлены, главным образом, на устранение причин и условий возникновения коррупции и, кроме этого, на смягчение ее последствий.

От органов власти требуется политическая воля бороться с коррупцией, законодательное обеспечение этой борьбы и неукоснительное исполнение принятых законодательных актов, кроме этого, требуется готовность властей для того, чтобы стать прозрачными перед обществом, допускать возможность общественного участия и взаимодействовать с НКО и бизнесом как с партнерами.

Главная задача для структур гражданского общества (НКО и предприниматели) заключается в осуществлении общественного участия в процессе подготовки, обсуждения, принятия и контроля исполнения властных решений.

Стратегии борьбы с коррупцией должны вырабатываться в широкой по охвату, долгосрочной и прагматически ориентированной перспективе:

принимать участие в этой борьбе должны все основные действующие лица и группы гражданского общества;

действия должны быть интегрированы в долгосрочные программы с четко обозначенными целями в части изменения законодательства и претворения этих изменений в жизнь;

результат должен ставиться выше политических деклараций, продиктованных сиюминутной конъюнктурой (например, визит делегации крупного потенциального донора или работодателя).

19.1. Понятие коррупции

Латинский термин «коррупция» (*corruptio*) происходит от греческого слова, означавшего «грязь» и имеет более десятка значений, среди которых: портить воду, расстраивать дела, растрчивать состояние, губить свободу, развращать молодежь, фальсифицировать результаты и др. Современное понимание коррупции сформировалось в XX в., однако, до настоящего времени ни в российском законодательстве, ни в международных правовых актах ей не дано однозначного определения.

В отсутствие официальных приведем здесь свои следующие определения.

Под **коррупцией** мы здесь будем понимать действие или бездействие одного лица, принимающего решение (ЛПР), в своих корыстных интересах или в корыстных интересах другого лица, связанное

с использованием публичных ресурсов. Данное определение включает в себя все более или менее часто используемые в литературе¹. ЛПР может представлять из себя одно физическое лицо (чиновник), группу физических лиц (конкурсная комиссия), юридическое лицо (НКО или фонд, распределяющий гранты) и др. Публичный ресурс может выступать в виде бюджетных средств, выборных должностей, депутатских мандатов, грантов для НКО и др.

Виды и формы коррупции

Различают две основные формы коррупции: низовую (мелкая, повседневная) и вершинную (крупная, элитарная). Наиболее распространена и наиболее опасна коррупция во властных структурах, коррупция связанная с использованием административного ресурса (политическая коррупция, которая может выступать и в форме низовой коррупции — взятка за регистрацию предприятия, и в форме вершинной — использование административного ресурса для получения «нужного» результата выборов). В этом случае, а именно на нем мы и сосредоточим основное внимание, можно сказать: **коррупция — это использование должностным лицом своего служебного положения в корыстных целях (своих, либо кого-то еще).**

Отметим, что наиболее опасна коррупция в бюджетном и избирательном процессах, и постоянно будем обращаться именно к этим процессам.

Выделяют следующие виды коррупционных деяний, которые в различных странах уголовно наказуемы [Г.А. Сатаров, М.И. Левин. Россия и коррупция: кто кого?]:

- злоупотребление властью или должностным положением, превышение власти или должностных полномочий, совершаемые для удовлетворения корыстных интересов;
- хищение имущества (независимо от формы) с использованием должностного положения;
- незаконное получение благ, льгот и преимуществ и использование их;
- взяточничество;
- неправомерное вмешательство с использованием должностного положения в деятельность органов, физических и юридических лиц с целью препятствования выполнению ими своих полномочий или домогательства принятия неправомерного решения;
- использование информации, полученной с использованием служебного положения в корыстных интересах, необоснован-

¹ См., например: следующие сборники и литературу: Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2000. 224 с.; Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2000. 276 с.; С.В. Бондаренко. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Росиздат», 2002. 368 с.

ный отказ или несвоевременное, либо недостоверное предоставление такой информации;

- предоставление необоснованных преимуществ физическим или юридическим лицам путем подготовки и принятия нормативно-правовых актов или управленческих решений;
- протектирование из корыстных интересов в назначении на должность лица, которое по профессиональным качествам не имеет преимуществ перед другими кандидатами.

Дополнительно можно выделить коррупционные деяния, для которых нет соответствующих статей в уголовном праве:

- предоставление льгот для своей коррупционной группы с отвлечением на эти цели публичных ресурсов;
- использование должностными лицами и государственными служащими подставных лиц и родственников в коммерческих структурах;
- бюрократический рэкет, выражающийся в вымогательстве средств у коммерческих структур для их «переброски» в иные предпринимательские организации, политические партии;
- лоббирование при принятии нормативных актов в интересах заинтересованных лиц (групп);
- злоупотребления служебным положением (уголовно не наказуемые в процессе приватизации, сдачи в аренду, лицензирования или квотирования).

Дадим здесь также определения коррупционных деяний, очень часто используемые в литературе в последнее время:

- «захват государства» — инициативные попытки предпринимателей повлиять на решения органов власти разного уровня и разных ветвей;
- «захват бизнеса» — установление чиновниками неправового контроля над бизнесом;
- конфликт интересов — государственные должностные лица и/или их ближайшие родственники имеют финансовую заинтересованность в делах, решения по которым принимают эти должностные лица, либо в информации, которую они получают в ходе выполнения своих служебных обязанностей.

Прозрачность власти — это ее открытость, понятность и возможность влияния на нее. Открытость означает доступ (в первую очередь к информации о деятельности власти, о процедурах принятия и исполнения властных решений, к самим решениям; доступ в помещения, где находятся органы власти и др.). Понятность состоит в том, к чему есть доступ (процедуры, решения) и можно разобратся. Возможность влияния — возможность использования и изменения того, к чему есть доступ, и что стало понятным (властные процедуры, информация, решения).

Общественное участие — участие структур гражданского общества в подготовке, принятии и контроле исполнения властных решений. Для его осуществления необходим определенный уровень культуры участников: готовность властей (знания о возможностях

структур гражданского общества, о межсекторном взаимодействии и социальном партнерстве, добрая воля и / или приказ начальства); готовность структур гражданского общества (доверие к власти, сведения о социальном партнерстве, уровень проектной культуры). Существует множество форм общественного участия (более 25), для нас самыми важными будут следующие: общественная законодательная экспертиза (независимая экспертиза представителями общественности принятых и готовящихся нормативных актов, предложения по их изменению, принятию иных нормативных актов), общественные слушания (обсуждение представителями общественности актуальных проблем с приглашением представителей органов власти, чаще всего обсуждаются проекты законов).

Прозрачность власти — условие необходимое для общественного участия, но, к сожалению, недостаточное. Без прозрачности общественного участия не бывает, однако, наличие прозрачности гарантирует лишь возможность общественного участия, но еще не гарантирует его наличия, необходимо еще, чтобы сами структуры гражданского общества были в нем заинтересованы, т.е. необходима мотивация. Известно, однако, что мотивация эта у структур гражданского общества крайне слабая. Причина такого поведения, как уже говорилось выше, заключается в слабости институтов гражданского общества, отсутствии демократических традиций и, главное, — субъектном типе политической культуры россиян, когда надеются не на себя, а на доброго правителя, когда отсутствует собственная инициатива и ответственность. Чтобы изменить ситуацию, необходимо изменить тип политической культуры, а это — процесс трудный и длительный, и заключается он в развитии структур гражданского общества, вовлечении граждан в деятельность общественных организаций, в том числе занимающихся антикоррупционной деятельностью и вопросами общественного участия.

19.2. Элементы теории коррупции

На рис. 1 приведена схема, описывающая взаимодействие основных элементов (ЛПР, публичный ресурс, правила распределения публичного ресурса, кандидаты на публичный ресурс, НКО) при возникновении коррупции и противодействии ей.

Для пояснения этой схемы воспользуемся статьей хабаровских специалистов Н.П. Полички и В.В. Шиханова.

«...Теория коррупции. Как показали исследования, в большинстве случаев злоупотребление служебным положением связано с реализацией права принятия решения в ситуации, когда имеется несколько вариантов (альтернатив) решения задачи. Например,

на одно вакантное место, один мандат депутата претендуют несколько человек;

на один государственный заказ, на право аренды одного природного объекта (участка лесного фонда, земли, недр, и т.д.) или какого-либо имущества претендуют несколько предприятий.

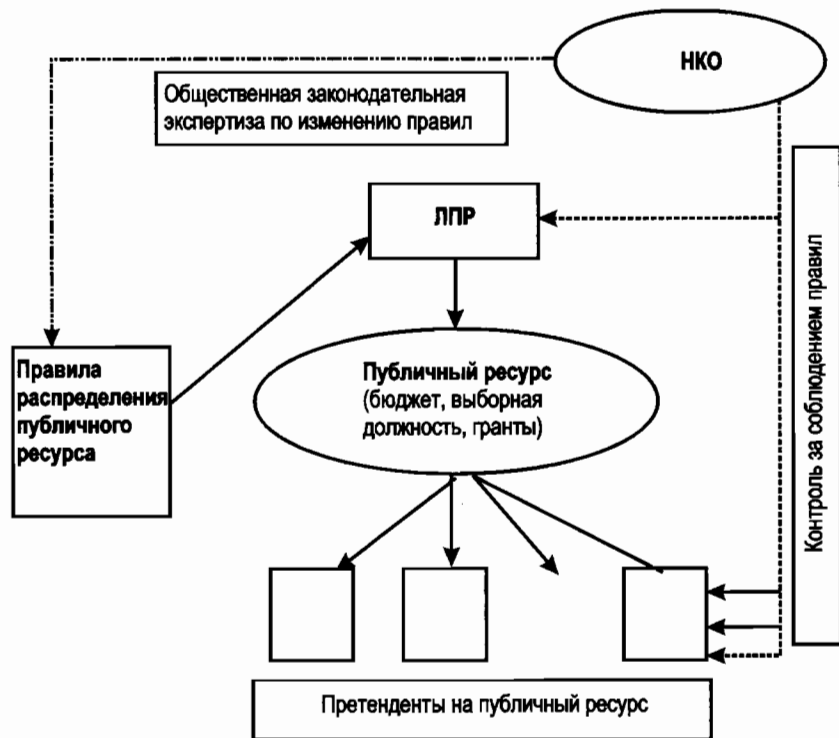


Рис. 1. Схема возникновения коррупции и участия НКО в процессе противодействия ей

Результатом деятельности ЛПР с данным множеством альтернатив является выбор наилучшей (оптимальной) альтернативы (одной или нескольких). Для решения данной задачи ЛПР должно иметь технологию решения этой оптимизационной задачи (задачи выбора наилучшего варианта), которая в обязательном порядке должна включать в себя:

- критерий оптимизации,
- способ оценки альтернатив по отношению к данному критерию,
- способ определения наиболее предпочтительной среди них.

Очевидно, что если речь идет о некоторой государственной задаче, то критерий оптимизации должен соответствовать государственному интересу (т.е., в том числе, к недопущению коррупции).

В каких же ситуациях при решении оптимизационных задач ЛПР может использовать свое служебное положение в личных корыстных целях? Как показали исследования, факты коррупции наблюдаются в случаях, когда

1. ЛПР имеет заданную технологию решения задачи, но нарушает ее;

2. ЛПР имеет некоторые законодательно установленные нормы, регламентирующие отдельные аспекты решения оптимизационной

задачи, однако они описаны весьма абстрактно, допускают различные толкования и не могут в целом составить эффективной технологии, а потому ЛПР имеет законное право сам разрабатывать отдельные шаги и даже целые процедуры, опираясь при этом на личный корыстный интерес;

3. ЛПР не имеет никакой заранее заданной и нормативно установленной технологии решения оптимизационной задачи. Более того, законом или другим правовым актом ЛПР делегированы полномочия по разработке данной технологии, что он и делает, опираясь при этом на личный корыстный интерес.

К вышесказанному добавим следующее. В случае использования бюджетных средств, во время выборов, иных примеров политической коррупции роль правил, технологий, по которым распределяется публичный ресурс, играют нормативные акты (далее будем говорить — законы). Первая возможность коррупции — это вульгарное нарушение законодательства, за которое полагается соответствующее наказание. Этот случай интересен правоохранительным органам, как правило, прямых нарушений законодательства ЛПР старается избегать, хотя во время выборов прямые нарушения законов имеют место сплошь и рядом, настолько, по-видимому, привлекается здесь публичный ресурс, либо ЛПР уверен в своей безнаказанности, что более вероятно.

Для нас наиболее интересны второй и третий случаи, когда формально нарушений законов нет, просто крайне несовершенны сами законодательные акты, которые противоречивы, неполны, неопределенны, отсутствуют нормы, регулирующие прозрачность процедур принятия решений ЛПР и возможность общественного участия, отсутствуют санкции за нарушение закона.

19.3. Примеры коррупции

Рассмотрим конкретные примеры коррупции.

1. Коррупция может возникать и возникает из-за следующих недостатков законодательства и законодательного процесса:

— неоднородность и фрагментарность — нормы, регулирующие избирательный и бюджетный процессы разбросаны по федеральным и региональным законодательным актам, постановлениям правительства и, самое главное, по ведомственным инструкциям. Финансирование избирательных кампаний регулируется в основном инструкциями избирательных комиссий различного уровня, бюджетный процесс — инструкциями Минфина;

— противоречивость — нормы федеральных законов противоречат друг другу, нормы региональных законов также противоречат друг другу и федеральным законам, принятые новые законы не отменяют нормы старых, возникает страшная путаница, инструкции (а именно их в основном и исполняют должностные лица) противоречат и федеральному и региональному законодательству;

— неполнота и отсутствие санкций за нарушение и неисполнение законов — существуют пробелы в законодательстве, в результа-

те ЛПР руководствуется не законом, а своими соображениями (пример — формирование избирательных комиссий не всегда возможно по нормам законов Санкт-Петербурга, Хабаровского края), принятие одних законов (например, регулирующих процесс агитации через СМИ во время выборов) не сопровождается внесением изменений в другие (законы о СМИ, Гражданский и Уголовный кодексы);

— неопределенность — появление норм, допускающих неоднозначное толкование и дающих ЛПР право самому определять и толковать норму (пример — санкция за нарушение от 5 до 20 МРОТ, другой пример — ЛПР может (именно может, а не обязано) предпринять те или иные действия, еще пример из избирательного законодательства — санкция за «существенное» нарушение, причем, что относить к существенным нарушениям определяет ЛПР);

— замена прямых норм отсылочными, причем отсылка идет не на закон, обсуждаемый и принимаемый более или менее открыто и коллегиально, а на подзаконный акт исполнительной власти, который, скорее всего будет закрыт для обсуждения;

— недостатки технологического процесса выпуска уже принятых нормативных актов (как правило, распоряжений и приказов главы исполнительной власти региона): неидентичность принятого и опубликованного текстов, наличие 2-х и более нормативных актов под одним номером, пробелы в нумерации (примеры взяты из законодательства Санкт-Петербурга и Псковской области);

— наличие злого умысла у разработчиков и / или некомпетентность принимающих закон (детализация пунктов таможенной декларации позволяет, например, электронные платы декларировать как пластмассовые предметы с элементами металла, что резко снижает таможенную пошлину).

Эти обстоятельства напрямую приводят к коррупции. Отсутствие норм, разрешающих и регулирующих общественное участие, приводит к бесконтрольности, что в свою очередь ведет к коррупции среди чиновников.

2. Возможность возникновения и формы проявления коррупции в бюджетном процессе

Возможность возникновения коррупции вообще, и в бюджетном процессе, в особенности, напрямую связана с непрозрачностью процесса. Непрозрачность процесса прямо ведет к произволу чиновников: выбор организации, исполняющей различные расходные статьи бюджета находится в руках чиновников, велико искушение получить «откат», вот вам и коррупция.

Исследования независимых экспертов в российских регионах (от Санкт-Петербурга до Южно-Сахалинска) показали, что везде бюджетный процесс непрозрачен. Опросы проводились среди экспертов и лидеров НКО. Во всех регионах прозрачность бюджетного процесса оценена от «слабой» до умеренной», а общественное участие в бюджетном процессе везде оценено как «слабое». Наиболее открыт бюджет (т.е. доступна информация о бюджете и бюджетном процессе) в Санкт-Петербурге, Карелии и Обнинске.

Второй причиной возникновения коррупции в бюджетном процессе является отсутствие конкурентности при исполнении расходных статей бюджета. Механизмы регионального и муниципального заказов, к сожалению, практически не работают (есть счастливые исключения в Мурманске, Ярославле, частично в пригороде Петербурга г. Пушкине).

Имеются и специфические возможности появления и формы проявления коррупции в бюджетном процессе (далее приведены результаты исследований по регионам Северо-Запада).

Законодательные органы субъектов федерации соглашаются с просьбой губернатора и принимают бюджет с нарушениями законодательства: сразу в целом (а не в 3-х чтениях), без постатейной разбивки (Республика Коми, Архангельская область). По сути не только граждане, но и депутаты не имеют информации о бюджете.

Резервные фонды депутатов. В Санкт-Петербурге каждый депутат имеет право единолично и бесконтрольно израсходовать по своему усмотрению около 800 000 \$ (более 1 500 000 \$ в 2002 г.) в год.

Резервный фонд администрации — решение о расходовании этого фонда принимает глава субъекта федерации.

Изменение тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг. Предприятия-монополисты повышают тарифы без предоставления какого-либо обоснования.

Погашение долга субъекта федерации. Какой-либо контроль за текущими операциями с государственными ценными бумагами отсутствует.

Финансирование федеральной судебной системы за счет бюджетов субъекта федерации. Проходит практически во всех субъектах и приводит к полной зависимости судей от исполнительной власти (в Санкт-Петербурге некоторые суды финансируются даже из муниципальных бюджетов).

19.4. Противодействие коррупции

Как указывалось выше, коррупция стала системной проблемой, поразившей все слои общества, и для борьбы с ней необходимы системные усилия всех слоев общества (всех 3-х секторов: власти, бизнеса, НКО).

Выделяют 3 стратегии противодействия коррупции¹:

¹ Теория системного противодействия коррупции, стратегии борьбы с ней изложены также в следующих работах отечественных авторов (см. также литературу в этих работах): Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. 192 с.; Головщинский К., Пархоменко С. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003; Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Росиздат», 2002. 368 с.; Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / Под ред. И. Сикоры. Киев: Визком, 2002. 132 с.; Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington: D.C., 2000.

Общественное осознание опасности коррупции и ее последствий (осознание);

Предупреждение и предотвращение коррупции (хорошее управление);

Верховенство закона и защита прав граждан (пресечение).

Логика такого разбиения предельно понятна: сначала необходимо понять, что коррупция — это плохо, и ей необходимо противодействовать, затем следует предупреждать коррупцию, устранять ее причины, а если коррупция все-таки имеет место, то необходимо пресекать ее проявления и защищать граждан от ее последствий.

Отметим, что возможна и другая логика. Так, К. Головщинский и С. Пархоменко также выделяют три стратегии: 1 — предупреждение (устранять причины коррупции); 2 — война (качать всех коррупционеров); 3 — пассивное противодействие (ничего делать не надо — рынок сам уменьшит уровень коррупции до приемлемых размеров). Хороший обзор мер по противодействию коррупции дан также в книге С.В. Бондаренко [Бондаренко С.В., 2002].

В рамках данных 3-х стратегий деятельность, причем согласованная деятельность всех 3-х секторов, осуществляется по следующим направлениям:

В рамках первой стратегии (осознание) — это:

1.1. Общий анализ ситуации и выработка антикоррупционной стратегии;

1.2. Антикоррупционное гражданское образование;

1.3. Построение антикоррупционных коалиций;

1.4. Свободный доступ к информации и независимые СМИ.

В рамках второй стратегии (предупреждение — хорошее управление) — это:

2.1. Прозрачная власть, прозрачные процедуры (в первую очередь в бюджетном и избирательном процессе);

2.2. Реформирование системы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов;

2.3. Общественное участие в процессах предотвращения коррупции;

2.4. Уменьшение вмешательства государства в дела общества;

2.5. Кодексы этики для политиков, чиновников, предпринимателей;

2.6. Снижение административных барьеров для предпринимателей и внедрение конкурентности (система государственных и муниципальных заказов, грантов и другие конкурсные механизмы).

В рамках третьей стратегии (пресечение — верховенство закона) — это:

3.1. Сильная и независимая судебная власть;

3.2. Неукоснительное исполнение законов;

3.3. Законодательство, не допускающее возможность появления коррупции, и общественная экспертиза;

3.4. Правовая помощь и защита, внедрение института омбудсмена и других правовых институтов.

Работа органов власти и структур гражданского общества должна вестись в соответствии с этими стратегиями по двум главным направлениям:

1. Принимать такие законодательные акты, чтобы возможность возникновения коррупции при их исполнении была бы минимальной и неукоснительно исполнять их.

2. Создавать условия, как для противодействия коррупции, так и для возникновения общественного участия в данном процессе, развивать это участие и повышать его эффективность.

При этом оба направления тесно переплетаются, предполагают скоординированные действия всех трех секторов, главным является второй пункт, но для его реализации также необходимо вносить изменения в законодательство.

1. Законодательство

Здесь необходимы действия в трех направлениях.

1.1. Разработка и принятие нормативных актов, исполнение которых минимизирует возможность появления коррупции (стратегия верховенства закона). От властей требуется определенная квалификация как при разработке (в основном это касается исполнительной власти), так и принятия законов (это в первую очередь относится к депутатам). От НКО требуется проведение общественной законодательной экспертизы, что предполагает конструктивное взаимодействие с органами власти, для чего, в свою очередь, также необходима определенная квалификация (уровень проектной культуры).

1.2. Разработка и принятие нормативных актов, направленных на повышение прозрачности власти, введение механизмов конкурентности, создания условий для возникновения и развития общественного участия (стратегия предупреждения). Здесь, кроме законодательной экспертизы, НКО выступают в качестве разработчиков законов, что еще более предполагает наличие у них уровня проектной культуры при взаимодействии с властями.

1.3. Усовершенствование законодательного процесса (стратегия верховенства закона). В данном случае основная работа лежит на органах власти, в обязанность которым следует вменить проверку на идентичность принятого и готовящегося к публикации текстов, правильность нумерации законодательных актов и др. Что касается некомпетентности депутатов, принимающих, а иногда и разрабатывающих законы, то это прямая забота и обязанность организационных отделов представительных органов: повышать образование народных избранников.

2. Противодействие коррупции и общественное участие

Противодействие коррупции связано в первую очередь с проведением реформы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов, с упрощением административных процедур и уменьшением всякого рода вмешательства государства в бизнес (стратегия предупреждения) — это функция власти.

Основными проблемами, встающими на пути общественного участия в процессах предотвращения коррупции являются:

- Сопrotивление властей: органы власти крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности о процедурах принятия властных решений, ревниво и недоброжелательно относятся к попыткам НКО контролировать их деятельность;
- недостаточная мотивация самих структур гражданского общества принимать участие в процессах предупреждения коррупции: отказы участвовать в общественных слушаниях, экспертизах, контрольных органах. Причина этому — неверие в свои силы и надежда на доброго правителя, т.е. преобладающий субъектный тип политической культуры россиян.

Для обеспечения эффективного общественного участия, необходимо решить эти проблемы. Первая из них решается более или менее просто (стратегия осознания): в законодательные акты вносятся изменения, предписывающие органам власти предоставлять информацию, и разрешающие участие и контроль со стороны структур гражданского общества. Представителям органов власти, кроме этого, предлагается пройти обучение в системе гражданского образования, где они получат сведения о НКО, о пользе прозрачной власти, социальном партнерстве и др. Была бы только политическая воля.

Решение второй связано с изменением типа политической культуры и представляет собой значительно более длительный и трудоемкий процесс. Для его ускорения предлагается:

развивать структуры гражданского общества, в первую очередь НКО и их коалиции (стратегия осознания);

- развивать систему гражданского образования среди НКО, в школах и институтах, вовлекать в эту систему властные структуры, создавать специальные центры гражданского образования (стратегия осознания). Основными темами гражданского образования призваны стать: права человека, правовое образование, гражданское общество, власть, социальное партнерство, коррупция и ее предотвращение;
- обмениваться опытом и внедрять перспективные формы общественного участия в других регионах (стратегия предупреждения).

Антикоррупционная деятельность органов власти

В процессе борьбы с коррупцией власти принадлежит важнейшая роль. В программе национального антикоррупционного комитета (НАК) «Основные направления антикоррупционной политики России» деятельность органов власти должна параллельно осуществляться по четырем направлениям (материалы сайта www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/nak_program.doc):

- законодательные меры;
- организационные, организационно-политические меры;
- взаимодействие со структурами гражданского общества;
- международное сотрудничество.

Рассмотрим каждое направление подробнее, при этом будем относить конкретные виды деятельности к одной из вышеприведенных антикоррупционных стратегий.

1. Законодательные меры

1.1. Ограничение условий, благоприятствующих проникновению криминальных элементов в законодательную власть и их влиянию на принятие законов (*стратегия пресечения — верховенства закона*): предполагается внести изменения в избирательное законодательство, принять закон о лоббизме, внести изменения в законодательство о статусе депутатов и в регламенты Государственной думы и Совета Федерации.

1.2. Создание условий для обеспечения большей структурированности, прозрачности и подконтрольности органов исполнительной власти (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается законодательно обеспечить информационную прозрачность процесса принятия решений органов исполнительной власти, ввести механизмы общественного влияния на деятельность ведомств, принять закон о федеральных органах исполнительной власти.

1.3. Ограничение условий для произвольной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается внесение изменений в Административный кодекс, касающихся процедур подготовки и принятия административных решений; установление законодательных рамок для сужения сферы применения разрешительного принципа; ликвидация возможностей выбора должностным лицом одной из нескольких санкций, предусмотренных за одно и то же правонарушение; запрет непосредственного наложения мер административной ответственности контролирующими инстанциями (в частности ГИБДД, пожарными, санэпидстанцией и др.); ограничение издания подзаконных нормативных актов.

1.4. Изменение принципов государственной службы (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается четко определить порядок разрешения «конфликта интересов»; ввести механизмы, гарантирующие прозрачность динамики имущественного положения госслужащих; установить социальные гарантии для каждой категории госслужащих и др.

1.5. Создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается внедрение максимально дифференцированной бюджетной классификации; принятие Закупочного кодекса и др.

1.6. Упорядочение системы «сдержек и противовесов» (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается ввести институт парламентских расследований и др.

1.7. Укрепление судебной власти. Обеспечение доступного и эффективного правосудия (*стратегия пресечения — верховенства закона*).

1.8. Принятие закона об ответственности за легализацию преступных доходов (*стратегия пресечения — верховенства закона*).

1.9. Законодательное регулирование контроля за динамикой имущественного положения депутатов и чиновников (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): внесение изменений в законодательство, обязывающих депутатов и чиновников декларировать свои доходы и имущество.

2. Организационные, организационно-политические меры

2.1. Декоммерциализация государственной и муниципальной деятельности (*стратегия предупреждения — хорошее управление*).

2.2. Меры по упорядочению системы государственных финансов (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предлагается принимать реальные бюджеты; уменьшать оборот наличных денег, внедрять электронные средства расчетов; соблюдать принцип открытых конкурсов на госзаказы и закупки; разворачивать казначейскую систему исполнения бюджета.

2.3. Ликвидация отраслевых, межотраслевых департаментов аппарата правительства, которые дублируют функции, снижают прозрачность (*стратегия предупреждения — хорошее управление*).

2.4. Разграничение контролирующих государственных, муниципальных органов и органов предоставляющих услуги (*стратегия предупреждения — хорошее управление*).

2.5. Совершенствование правоохранительной системы (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предлагается ликвидировать дублирование функций и полномочий различных спецслужб; усилить специализацию правоохранительных органов; повысить зарплату их сотрудникам и др.

2.6. Создание постоянно действующего независимого общедепартаментального органа по предупреждению коррупции (*стратегия пресечения — верховенства закона*): предполагаемые функции данного органа — это координация и контроль за реализацией государственной политики; разработка проектов законов и экспертиза нормативных правовых актов для минимизации возможности коррупции.

2.7. Разработка ведомственных антикоррупционных программ с обязательным вынесением их на публичное обсуждение (*стратегия осознания*).

3. Взаимодействие со структурами гражданского общества

3.1. Привлечение институтов гражданского общества к деятельности по противодействию коррупции и обеспечению прозрачности в государственном управлении (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается создание общественного наблюдательного совета при общедепартаментальном органе; развитие диалога между властью, бизнесом и НКО по обсуждению антикоррупционной деятельности; поддержка практики общественного участия; включение НКО в процесс создания местных ведомственных «островов неподкупности» и др.

3.2. Популяризация примеров успешных антикоррупционных программ в других странах и регионах России (*стратегия осознания*).

3.3. Формирование антикоррупционного мировоззрения российских граждан (*стратегия осознания*): предполагается вести агитационную кампанию и кампанию по гражданскому образованию жителей; обеспечить максимальную гласность при проведении антикоррупционной политики.

3.4. Государственная поддержка в создании общероссийской сети НКО, вовлеченных в антикоррупционную деятельность (*стратегия осознания*).

3.5. Привлечение частного сектора (через ассоциации малого и среднего бизнеса, отраслевые союзы предпринимателей) к участию в отдельных антикоррупционных программах и в антикоррупционной государственной политике (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается внедрение кодексов деловой этики и др.

3.6. Привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности (*стратегия осознания*).

3.7. Использование сети Интернет для информирования о деятельности органов власти, обеспечения доступа к информации, вовлечения граждан в процесс обсуждения проектов решений и контроля за их реализацией (*стратегия осознания*).

4. Международное сотрудничество

4.1. Юридические меры: приближение к международным стандартам национального законодательства, регулирующего государственное присутствие в экономике (*стратегия предупреждения — хорошее управление*); присоединение к международным соглашениям о помощи при выдаче преступников (*стратегия пресечения — верховенства закона*); заключение соглашений об отказе от коррупции как от средства конкуренции (*стратегия осознания*); введение дискриминационных мер для бизнесменов из тех стран, законодательство которых не препятствует использованию взяток (*стратегия пресечения — верховенства закона*).

4.2. Полицейские меры: международный информационный обмен (*стратегия осознания*); унификация представлений о доказательной базе в сфере коррупции (*стратегия пресечения — верховенства закона*); заключение соглашений о совместных оперативных мероприятиях, о взаимной правовой помощи и др. (*стратегия пресечения — верховенства закона*).

4.3. Партнерство (*стратегия осознания*): обучение кадров; помощь в разработке антикоррупционных программ; помощь в разработке и реализации антикоррупционных мер.

Антикоррупционная деятельность гражданского общества

Как сказано выше, согласованная деятельность НКО и других структур гражданского общества в рамках антикоррупционных стратегий и направлений работ своей целью должна ставить предупреж-

ление коррупции (устранение ее причин). Применительно к гражданскому обществу эти причины формулируются как

- неразвитость институтов гражданского общества,
- слабость демократических традиций,
- преобладающий субъектный тип политической культуры.

Структуры гражданского общества, в первую очередь НКО, развиваются достаточно быстро, не менее быстро растет число проектов, которые они реализуют. Наступило время, когда от отдельных проектов, выполняемых отдельными НКО, следует переходить к согласованной скоординированной программе совместных действий НКО. При этом необходимо сформировать орган, который бы координировал действия НКО по реализации программы, например, сеть НКО и координационный совет такой сети. Необходимо также снабдить такой орган инструментом, с помощью которого стала бы возможна координация действий общественных организаций. В качестве такого инструмента естественно выступает информационный ресурс, в виде Интернет-сайта, с помощью которого и будет происходить обмен информацией, согласование интересов и координация деятельности.

Разобьем, в заключение, возможные направления деятельности НКО по 3 антикоррупционным стратегиям.

1. Стратегия осознания.

— Анализ ситуации и выработка рекомендаций органам власти и структурам гражданского общества, касающихся антикоррупционной политики.

— Гражданское образование и создание новых институтов: центров гражданского образования, центров публичной политики.

— Построение антикоррупционных сетей и коалиций НКО.

— Контроль за доступом к информации.

— Поддержка независимых СМИ.

2. Стратегия предупреждения.

— Давление на власть для обеспечения ее прозрачности (в первую очередь — прозрачный бюджет, прозрачный избирательный процесс, прозрачные процедуры).

— Общественное участие НКО в процессе подготовки, принятия и контроля исполнения властных решений.

— Внедрение кодексов корпоративной этики для НКО, бизнесменов и органов власти.

3. Стратегия верховенства закона (пресечения).

— Общественная законодательная экспертиза и мониторинг законодательства.

— Правовая помощь и защита.

— Внедрение новых институтов: региональный омбудсман, юридические клиники.

ЛИТЕРАТУРА

Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / Под ред. И.В. Сикоры. Киев.: Визком, 2002.

Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Росиздат», 2002.

Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2000.

Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002.

Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2000.

Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии / Под ред. Т.И. Виноградовой. СПб.: Норма, 2002.

Основные направления антикоррупционной политики России / материалы сайта www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/nak_program.doc.

Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003.

Сатаров Г.А. Диагностика российской коррупции. Социологический анализ. (Краткое резюме доклада). М.: Фонд ИНДЕМ, 2002.

Сатаров Г.А., Левин М.И. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета. 1998. 19 февраля.

Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington: D.C., 2000.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Коррупция, захват государства, захват бизнеса, конфликт интересов, прозрачность власти, общественное участие, противодействие коррупции, антикоррупционные стратегии.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое коррупция?
2. Назовите формы коррупции.
3. Назовите основные виды коррупционных деяний.
4. Дайте определение «захвату государства», «захвату бизнеса», «конфликту интересов».
5. Что такое прозрачность власти?
6. Что такое общественное участие?
7. Назовите основные элементы коррупционного процесса.
8. Какие недостатки законодательства могут приводить к коррупции?
9. Какие причины приводят к коррупции в бюджетном процессе?
10. Назовите 3 стратегии противодействия коррупции.
11. Назовите направления деятельности в рамках каждой из стратегий.
12. Расскажите об антикоррупционной деятельности органов власти.
13. Расскажите об антикоррупционной деятельности структур гражданского общества.

Глава 20

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ РИСКА И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

20.1. Политический риск в структуре управленческой деятельности

Проблематика. *Что такое политический риск? Какие функции он выполняет в системе управления? Какова его роль в практической деятельности органов государственной власти и бизнеса? Для чего необходимы и что собой представляют процедуры анализа, оценки, прогнозирования и менеджмента риска?*

С научных позиций проблематика политического риска стала исследоваться в зарубежной литературе с конца 60-х годов нынешнего столетия. В России первые работы о политическом риске появились во второй половине 80-х годов. В последующие годы в нашей стране публикуются статьи, защищаются диссертации, где раскрываются особенности управления политическим риском в иностранных корпорациях, предлагаются методики оценки странового риска, анализируется связь инвестиционного и политического риска, анализируется взаимодействие риска с управленческой деятельностью.

Существенное развитие теория политического риска получила в США. Здесь аналитики в начале 80-х годов пришли к выводу о том, что военно-политические методы, традиционно используемые американским правительством для защиты своих экономических интересов, отнюдь не всегда дают ожидаемые результаты. Стало очевидно, что нужна разработка эффективных средств, позволяющих предвидеть негативные события в политической сфере и оценивать их последствия. Это привело к тому, что к настоящему времени для анализа и прогнозирования политического риска создана мировая сеть специализированных центров как коммерческого, так и некоммерческого характера. В западных странах насчитывается более 500 таких организаций, подавляющее большинство которых находится в США. Эти организации изучают различные аспекты политического риска.

Что же такое политический риск? Приведем некоторые интерпретации этого явления в зарубежной и отечественной литературе. (1) Политический риск — действия национального правительства, которые мешают проведению деловых операций, изменяют условия соглашений, приводят к конфискации собственности иностранных компаний (В. Вестон и Б. Сорж). (2) Политический риск — изменения в условиях проведения операций иностранными компаниями, возникающими в ходе политического процесса (Д. Джодис). (3) Политический риск — непредвиденные обстоятельства, возникающие

в политической среде и принимающие обычно форму ограничений (С. Кобрин). (4) Политический риск — это события, которые могут (или не могут) привести к изменениям в правительственной политике внутри страны или в зарубежных странах, что выразится в неблагоприятных условиях или дополнительных возможностях. (Г. Раис, И. Махмуд). (5) Политический риск — вероятность неблагоприятных политических событий (В.Б. Тихомиров). Исходя из того, что политический риск воспроизводится политической средой в целом, а также действиями правительств, политических организаций можно предложить следующее его определение. **Политический риск** представляет собой вероятность возникновения политических факторов в стране (регионе), которые могут оказать благоприятное или отрицательное влияние на управленческую, экономическую и другие виды деятельности. К числу таких политических факторов относятся, например: уровни стабильности политического режима, политических беспорядков, коррупции, преступности, безработицы. Именно от этих факторов зависит величина предполагаемой прибыли, стоимость проектов, вероятность потери капитала.

Политический риск — феномен, разнообразно проявляющий себя в различных сферах социума. **Во-первых**, он включает в себя как вероятные неблагоприятные, так и положительные последствия политической деятельности. События, происходящие, например, в стране размещения инвестиций, могут повлечь за собой не только возможность потерь, но и «открыть» новые возможности. Наличие в политическом риске возможных потерь и благоприятных последствий позволяет говорить о риске как об ориентации субъекта деятельности и на успех, а не только на неудачу. Это важно для процедуры управления политическим риском. Если выявленные следствия решений носят неблагоприятный характер, тогда действия лиц, принимающих их, должны быть направлены на уменьшение вероятности возникновения причин, способствующих их появлению (предупредительные действия). Если потенциальные последствия благоприятны, то разрабатываются меры по увеличению вероятности появления этих следствий (содействующие действия). **Во-вторых**, политический риск является неотъемлемым элементом политических процессов и отношений между субъектами социальной жизни, и выступает в качестве регулятора этих отношений, являясь формой «приспособления» к альтернативной, неопределенной реальности. Оценка и управление риском позволяют прогнозировать политические события, избегать конфликтов, резких неблагоприятных политических изменений. **В-третьих**, одна из областей проявления политического риска — экономические процессы и отношения. Анализ этого аспекта риска позволяет получить информацию о внеэкономических факторах, которые оказывают косвенное влияние на развитие рынка, ухудшение или улучшение инвестиционного климата страны. **В-четвертых**, политический риск связан с управленческой деятельностью. В этом смысле он представляет способ активного отношения субъектов к политической реальности. В данном случае риск предстает как деятельность, в процессе которой имеется воз-

возможность оценить вероятности достижения желаемого результата, неудачи, отклонения от цели.

Политический риск, как структурное явление, включает в себя следующие основные компоненты, которые могут быть также названы разновидностями. Особое место здесь занимают риски, обусловленные действующей в стране налоговой системой и законодательством. Это «**правовой или законодательный риск**». Он включает в себя потери и приобретения, связанные с изменениями в налоговом законодательстве, появлением правительственных постановлений, указов, на различных уровнях власти, меняющих социально-политическую и экономическую обстановку в стране (регионе). Помимо правового аспекта, политический риск включает в себя возможность потерь или приобретений по следующим обстоятельствам: смена правительства, кадровые перестановки в правительстве; невозможность осуществления экономической деятельности из-за революции, военных действий, конфискации инвестиций, имущества данной компании; отказ нового правительства выполнять принятые предшественниками обязательства; ограничения конверсии национальной валюты в валюту платежа; усиление политических беспорядков, социальной напряженности, увеличение безработицы, а также противодействие оппозиции деятельности правительственных органов, повышение уровня коррупции, преступности и т.д. Знание этих разновидностей политического риска необходимо для решения практической задачи по отбору неэкономических факторов (переменных), определения их структуры и проведения их системной оценки, то есть для проведения процедур анализа и оценки политического риска.

Кому на практике нужны исследования в области политического риска?

Во-первых, они нужны органам исполнительной и законодательной власти, принимающим решения в стране или регионе. Во-вторых, информация о риске необходима банкам, фирмам, организациям, предполагающим инвестировать капитал в какие-либо страны (регионы). Наличие разноплановых интересов к проблематике политического риска предопределяет и существование разных аспектов изучения этого явления. В частности, можно выявить **три** таких аспекта. Политический риск является: (1) объектом исследования со стороны государственных учреждений, которые рассматривают его как средство развития межгосударственных и межрегиональных отношений; (2) элементом бизнеса, вследствие чего изучается корпорациями и компаниями во многих странах мира; (3) предметом академических теоретических исследований политологией, социологией, философией, психологией.

Существование **первого аспекта** исследования политического риска обусловлено тем, что его анализ и оценки необходимы правительственным органам, осуществляющим международную деятельность, принимающим политические и экономические решения в стране или регионе, исследующим вопросы обеспечения национальной безопасности. Для разъяснения этого суждения можно привести несколько примеров, показывающих значимость учета политического риска в государственной политике. В 1928 г. во время

предвыборной кампании в США кандидат в президенты Г. Гувер в связи с резким падением цен на сельскохозяйственную продукцию обещал американским фермерам защиту американского рынка от иностранной сельскохозяйственной продукции. Став президентом, он ввел самые высокие в истории страны тарифы на ввозимые товары. Ряд стран в течение нескольких недель отреагировали адекватными мерами по отношению к американским товарам. В результате разгоревшейся «тарифной войны» продолжался спад цен на сельскохозяйственную продукцию. Это привело к банкротству некоторых банков. Наиболее серьезное влияние оказало банкротство Банка Америки с 57 филиалами в сентябре 1930 г. Вкладчиками этого банка являлось значительное число рядовых граждан страны. В результате такого банкротства они остались без накоплений. Таким образом, в данном случае не были учтены факторы мегариска, что привело к тяжелым экономическим и политическим последствиям для страны.

Многочисленные примеры из деятельности российского правительства и региональных органов власти показывают, что проблемы политического риска часто остаются за пределами их внимания. Именно поэтому в России на правительственном уровне отсутствует постоянно действующий механизм анализа глобального, странового и регионального рисков, что затрудняет решение задач по снижению уровня политического риска, реализации мероприятий для усиления стабильности в регионах, стране, по регулированию международных отношений, принятию государственных решений, по направлению или изъятию инвестиций в те или иные страны, регионы. Эти обстоятельства актуализируют необходимость создания в России единой многоуровневой системы анализа и управления политическим риском.

Во многих западных странах ситуация выглядит иначе. В настоящее время там существуют специальные центры, комитеты, советы, занимающиеся анализом и прогнозированием политического риска. В **Великобритании** проблемами политического риска на правительственном уровне занимается Консультативный совет при министре технологии и Комитет оборонных исследований при министре обороны. Заказы правительства выполняют также различные исследовательские советы при государственном секторе, университетские аналитические центры. Во **Франции** деятельность по изучению политического риска выглядит иначе. Здесь существует государственная система предоставления лицензий на научно-исследовательские работы, в том числе и по оценке политического риска. Лицензия выступает в роли договора о научном сотрудничестве правительственного учреждения с фирмой или частным научным фондом. Особое место, с точки зрения всесторонности и глубины исследований в области политического риска, занимают **США**. На правительственном уровне анализ риска обеспечивается собственными научными силами внешнеполитического ведомства — Государственного департамента. Кроме того, оценки глобального и странового политического риска по заказу правительства проводят федеральные научно-исследовательские центры и лаборатории, такие,

например, как Национальное бюро стандартов, Бюро цензов, Национально-исследовательская лаборатория при Министерстве обороны и военно-морских сил. На основе фиксированных заказов правительственных органов работают также специальные институты и консультационные бюро: Гудзоновский институт в Нью-Йорке, Вильсон-центр в Вашингтоне, институт Гувера в Калифорнии, институт внешней политики в Филадельфии. В этих центрах политический риск преимущественно изучается в контексте глобальных проблем международных отношений. Проблемы политического риска изучаются по заданию главы государства в Консультационном комитете по науке при президенте США.

Наличие **второго аспекта** исследования политического риска связано с осуществлением деятельности корпорациями, компаниями, принимающими решения об инвестициях в какие-либо страны и предполагающими организовать там свой бизнес. В этих случаях необходимо иметь прогнозную информацию о том, как изменения в политической сфере могут повлиять на инвестиционную, коммерческую деятельность. Понимание этой ситуации — одна из причин появления с конца 60-х — начала 70-х годов специальных отделов анализа политического риска в качестве самостоятельных структурных подразделений транснациональных корпораций. Дело в том, что расширение их деятельности в странах «третьего мира», натолкнулось на различные тенденции, оказывающие неблагоприятное влияние на бизнес: национализация собственности, политическая нестабильность, проявляющаяся в форме государственных или военных переворотов, гражданских или партизанских войн. При отсутствии самостоятельных подразделений компании обычно обращаются к различным частным консультационным фирмам, специализирующимся на анализе политического риска в разных странах. Результаты таких исследований стали «товаром» в виде информации по политическому риску. Организации, интересующиеся подобной информацией, либо покупают ее уже в готовом виде, либо делают заказы по интересующим их аспектам политического риска конкретной страны. К числу наиболее известных банков и частных фирм, составляющих рейтинги инвестиционной привлекательности, определяющих уровни политического риска различных стран и регионов, относятся «Фрост и Салливан» в Нью-Йорке, «Бэри» в Нью-Джерси, «Ирам» в Вашингтоне, банк «Чейз Манхэттен Бэнк», Швейцарская банковская корпорация. Они занимаются обнаружением в странах благоприятных и неблагоприятных политических событий, которые могут повлиять на бизнес, предлагают индексы политического риска, вырабатывают конкретные рекомендации по выбору наиболее эффективных способов ведения внешнеэкономической деятельности в различных странах. Например, фирма «Бэри» предлагает заинтересованным организациям ежеквартальные индексы политического риска по 50 странам, которые оцениваются по 15 параметрам с прогнозом на один год и пять лет. «Фрост и Салливан» предоставляет ежемесячные доклады о политическом риске на 18 месяцев по 80 странам.

Третий аспект исследования политического риска связан с тем, что «анализ политического риска» в последние десятилетия превратился в новую академическую дисциплину. Эти исследования включают в себя изучение политологией, социологией, философией, например, таких проблем, как сущность политического риска, его функции, причины существования, уровень вероятности революционных переворотов, влияние различных факторов на политическую стабильность, особенности восприятия риска. В США наиболее известными учреждениями, изучающими политический риск в теоретическом аспекте, являются Центр стратегических и международных исследований в Джорджтаунском университете, Исследовательский институт международных изменений при Колумбийском университете, Гарвардский университет и т.д.

Классификация типов и разновидностей политического риска осуществляется по разным основаниям. Например, существует деление политического риска на региональный, страновой, международный, а также на микро-, макро- и мегариски. **Региональный** риск характеризует уровень политической и социальной стабильности в определенном регионе. Он оказывает влияние на результаты, например, коммерческой деятельности. В частности, могут возникнуть потери из-за конфликтов или забастовок в данном регионе, а также по причине вмешательства в предпринимательскую деятельность региональных органов управления. **Страновой** риск включает в себя прежде всего уровень социально-политической стабильности страны. Учет **международного** риска актуален для деятельности организаций, имеющих выход на международный рынок, фирм, имеющих зарубежных партнеров. **Микрориск** (локальный риск) предстает в виде вероятности политических изменений, которые могут коснуться отдельных субъектов политической или экономической деятельности (например, компаний-инвесторов), действующих на территории данной страны. Наличие этого уровня риска обусловлено тем, что все субъекты имеют неодинаковые уровни локального риска в одной и той же страновой или региональной ситуации. Например, некоторые компании, корпорации устраивают политическая стабильность, степень политического риска, существующие, например, в авторитарных или тоталитарных режимах. Это связано с тем, что такие политические режимы могут создавать для некоторых компаний благоприятные возможности инвестирования в эту страну капитала, вывоза прибыли. Вместе с тем понимание политической стабильности, приемлемое для отдельных компаний, может в принципе не устраивать правительства стран, в которых находятся штаб-квартиры этих фирм, если они стремятся обеспечить безопасность национальных интересов, проводить эффективную внешнеэкономическую и внешнеполитическую деятельность. Можно привести пример, свидетельствующий о том, что уровень политического риска приемлемый для частной фирмы, может быть неприемлемым для правительства, решающего вопросы безопасности своей страны. После завоевания Анголой независимости, США находились с ней во враждебных отношениях. В то же время американская компания «Голф Ойл» успешно добывала нефть в Анголе, была под защитой

ангольского правительства, заявившего о построении в стране социализма. Оценка и анализ локального риска необходимы для избежания или уменьшения вероятных потерь, которые могут быть следствием неблагоприятного влияния политических факторов в стране, где размещены, например, инвестиции. Из сказанного следует, что экономические (например, фирмы-инвесторы) и политические (например, правительства) субъекты должны оценивать конкретный политический риск именно для себя, ибо он во многом зависит от проводимой этими субъектами стратегии и тактики. В отличие от локального риска **макрориск** (страновой риск) распространяется на всех субъектов экономической жизни. Например, правительство страны вводит ограничения на импорт, экспорт, на возможность использования иностранной валюты, усиливает контроль государства за ценами. Эти обстоятельства ведут к ухудшению инвестиционного климата в стране, к увеличению степени политического риска. К этим же последствиям могут привести действия правительства, которое, например, в связи с революцией, вооруженными конфликтами, проводит экспроприацию капитала, недвижимости всех зарубежных фирм. Микро- и макрориски относительно автономны, но в то же время взаимосвязаны и воздействуют друг на друга. В этом одна из причин того, что анализ и оценка макрориска всегда должны предшествовать исследованию локального риска. В некоторых работах предлагается деление макро- и микрориска на экстралегальный и легально-правительственный [Подколзина, 1996]. Такая классификация осуществляется на основе двух типов событий. (1) Действия правительственных структур, проводящие государственную политику (легально-правительственный уровень). Примерами этой разновидности являются — на уровне макрориска (изменение инвестиционного законодательства); на уровне микрориска — принятие законодательного акта, который касается деятельности какой-то одной фирмы. (2) Действия политических сил, которые находятся внесуществующих легитимных структур страны размещения (экстралегальный риск). Примеры: макрориск — революция, военный переворот, микрориск — терроризм.

Существование **мегауровня** (глобального уровня) политического риска связано с общемировыми процессами, тенденциями, оказывающими негативное, либо позитивное влияние на мировую экономику, политическую стабильность в различных странах. Факторами глобального политического риска являются экологическая опасность, рост цен на энергоресурсы, международный кризис задолженности, несовершенный механизм регулирования валютных курсов, международные тенденции движения капиталов, рост инфляции, мировая торговля наркотиками, рост терроризма. Для управления глобальным уровнем политического риска, регулирования последствий, связанных с его факторами создаются и функционируют различные институты и организации. Среди них, например, Совещания глав правительств ведущих стран мира, Международный валютный фонд (МВФ), Международная финансовая корпорация (МФК), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР). Целесообразность

учета политического риска в международных отношениях была, в свое время, оценена Европейским экономическим сообществом. В частности, ЕЭС стремится координировать деятельность государств — членов Сообщества по регулированию рынка товаров, рабочей силы и капиталов. Важным моментом такого рода регулирования является оценка и анализ странового и глобального риска размещения капитальных ресурсов в Европе, а также в странах за пределами Сообщества.

Наличие политического риска предполагает необходимость осуществления действий, которые называются **учетом** политического риска. Эта методология включает в себя четыре последовательно осуществляемых этапа: анализ, оценка, прогнозирование и менеджмент риска. Каково основное содержание этих процедур?

В процессе осуществления **анализа** политического риска необходимо провести системный анализ субъекта (страны, региона). Для этого требуется решить три основные задачи: 1) выявить политические, экономические и другие факторы риска, относящиеся к данной стране (региону), 2) установить структурную взаимосвязь этих факторов, 3) провести их классификацию. Для этого необходимо собрать достоверную информацию об интересующей исследователя стране. На основе такой информации выделяются политические, экономические факторы (переменные), способные оказать негативное или позитивное влияние на результат достижения цели. Для сбора информации используются следующие основные приемы и способы. (1) **Метод анализа документов**. К документам в широком смысле этого слова относятся печатные и рукописные материалы, теле- радио- и киноматериалы, звуковые записи о деятельности всех ветвей власти, политических партиях, общественных организациях и т.д. (2) **Интервью** могут проводиться, например, с работниками правительственных органов, политическими и профсоюзными лидерами, предпринимателями, банкирами, представителями церкви. (3) Для сбора информации создаются **постоянные специальные отделы** при правительственных органах, внешнеполитических службах, штаб-квартирах корпораций, банков. (4) В ряде случаев создаются **временные группы**, куда привлекаются сторонние аналитики и эксперты, работающие на контрактной основе. (5) Для получения информации о политическом риске той или иной страны используются **сотрудники** государственных внешнеполитических ведомств — Министерства обороны, иностранных дел, разведывательных служб. На основе собранной и определенным образом обработанной информации создается банк данных о данной стране (регионе). Он дает возможность выявить конкретные факторы (переменные) политического риска, определить структуру этих факторов и провести их классификацию. В одной из методик (модель «Бэри») используются 15 переменных, характеризующих политическую и экономическую обстановку страны: политическая стабильность, отношение к иностранным инвесторам, уровень национализации, степень инфляции, состояние платежного баланса, степень «бюрократизации», степень экономического роста, конвертируемость валюты, осуществимость контрактов, стоимость рабочей силы, степень профессиональной

подготовки, развитие инфраструктуры, местное управление, наличие краткосрочных кредитов, наличие долгосрочных кредитов.

После того как выявлены и классифицированы переменные политического риска, переходят к процедуре «оценка политического риска» («системная оценка факторов риска»). В результате ее осуществления определяется степень значимости выбранных ранее факторов и их «вес». Для оценки политического риска применяются четыре основные группы методик: 1) количественные методы; 2) экспертные методы: Дельфы, методы «старых знакомств», «больших туров», «инспекционных поездок экспертов», используемые для качественной оценки; 3) количественно-качественные методы, 4) интуитивные методы. В результате проведения оценки политического риска каждая страна получает свой индекс. Это позволяет сравнивать разные страны и выбирать наименее рискованные страны и регионы, например, для инвестирования. Чем ниже индекс страны, тем больше в ней неопределенность, тем больше риск. Страны, находящиеся в диапазоне индекса риска между 80 и 50, относятся к разряду стран с «приемлемым уровнем риска», а в диапазоне между 30 и 50 — с «неприемлемым уровнем риска».

Третий этап исследования называется **прогнозирование** политического риска. Проведение этой процедуры связано с различными трудностями. К их числу относятся следующие обстоятельства. **Во-первых**, сложности, обусловленные наличием «границ прогнозов». Горизонт прогноза — время, определяющее насколько можно взглянуть в будущее данных ситуаций. К середине 80-х годов выяснилось, что мы не можем делать долгосрочный прогноз поведения даже сравнительно простых механических, физических систем. Во многих случаях существует «горизонт предсказуемости», за который человек практически не может заглянуть. Непредсказуемость является не досадным просчетом человеческого разума, а внутренней характеристикой сложной системы. Одна из причин существования горизонта прогноза связана с тем, что в теории катастроф называют «критичностью системы». Существуют особые критические состояния системы, в окрестностях которых происходят бифуркации (появляется несколько возможных вариантов ее развития из данной точки) и усиливается рост флуктуаций (отклонений от устойчивого состояния). Поскольку состояние системы неустойчиво, постольку создается возможность разнообразного множественного поведения нелинейных систем, которое не укладывается в единственную теоретическую схему. Поэтому поведение систем, находящихся в области неустойчивости, нельзя прогнозировать, опираясь только на предшествующий опыт. **Вторая трудность** связана с тем, что сложно прогнозировать последствия перспектив развития социальных систем с помощью традиционных методов гуманитарных дисциплин. Вполне уместен в этой связи афоризм: «Большинство гуманитарных наук все объясняет, но почти ничего не предсказывает». Дело в том, что прогнозы обычно основаны не на строгой теории, а на личных склонностях и предположениях конкретного исследователя-аналитика. Даже, если расчеты ведутся на основе формализованной математической модели, то ее исходные предположения, область приме-

нения и интерпретация данных во многом зависят от интуиции специалиста. **Следующая сложность** прогнозирования связана с его *противоречивостью*: то, что считается хорошим на временных отрезках в 5—7 лет, может оказаться далеко не лучшим решением для 10—20 лет и гибельным — для 40—60 лет. Например, долгие годы хлорфторуглероды считались одним из самых безопасных продуктов химической индустрии. Однако, как выяснилось через много лет после начала их использования, эти вещества явились главными виновниками разрушения озонового слоя. В связи с этим был принят Монреальский протокол и понадобились огромные затраты для отказа от выпуска этих веществ. Для России можно назвать **еще одну сложность** прогнозирования в процессах антикризисного управления — «организационно-управленческую». Имеется в виду, что система управления помимо относительно предсказуемых деловых связей включает огромный спектр весьма трудно прогнозируемых личных связей. В нынешней системе управления существуют структуры, основанные на закрытых механизмах перераспределения денег, фондов, сфер влияния, заказов, на разворовывании бюджетных денег. В этой системе действуют такие элементы как знакомства, родственные связи, клановые интересы управленцев, чиновников, олигархов. А личные связи отличаются от деловых, в том числе и по степени прогнозируемости.

Что же можно делать в области прогнозов на практике, если есть ограничения при осуществлении прогнозирования? (1) Для ряда политических систем можно с относительной точностью предсказать их поведение на малых временных отрезках и нельзя на больших. То есть тенденция многих процессов могут быть предсказаны, хотя бы на какой-то период времени. (2) В ряде случаев можно дать «слабый прогноз», т.е. ответить на вопрос, чего не произойдет в данной системе. (3) Для осуществления прогнозирования политического риска, как показывает практика деятельности ряда ведущих банков западных стран, можно использовать специалистов по хаосу. Выясняется, что законы развития рынка, политических явлений, можно изучать, пользуясь теми же методами и приемами, какие применяются при исследовании колебательных химических реакций, изменений солнечной активности или схода снежных лавин. (4) Для прогнозирования на уровне организации, политической системы, общества в целом применяется теория джokers и русел. Имеется в виду, что среди огромного числа «переменных», которыми обладает управляемая социальная система, можно выделить небольшое число *«самых главных переменных»*. Их-то и надо анализировать, чтобы получить прогноз. Через них можно заглянуть за горизонт прогноза. Такие области были названы **руслами**. Однако есть и другие области. В них неопределенность в поведении системы быстро возрастает, ряд переменных может меняться очень быстро или скачком. Такие области называются областями джокера, а правила, которые определяют динамику в этих областях — джокерами. Здесь трудно заглянуть за горизонт прогноза. Примером использования такой теории является построение прогнозной математической модели такой сложной системы, как высшая школа Рос-

сии [Малинецкий, 1997]. (5) Для прогнозирования политического риска используются также следующие методы: индивидуальные (метод «интервью», аналитический метод) и коллективные («мозговой штурм», синектика, «635», метод «комиссий» и т.д.) методы экспертных оценок; методы исторических аналогий и прогнозирования по образцу; метод экстраполяции; методы моделирования (матричные модели, модели оптимального планирования, модели принятия решений, имитационные модели, сетевые модели).

Что же собой представляет процедура прогнозирования политического риска? Она включает в себя разработку вероятных сценариев развития политической ситуации в изучаемой стране с обоснованием последствий, которые могут возникнуть. Обычно разрабатываются четыре сценария. Первый — предусматривает стратегию и тактику поведения заказчика (фирмы, государственного органа) при наиболее благоприятном течении событий в анализируемой стране. Второй — при благоприятных условиях в целом. Третий сценарий рассматривает конкретные шаги заказчика в том случае, если условия деятельности не полностью будут соответствовать тому, что ожидается «как благоприятные условия в целом». В четвертом сценарии рассматриваются события, которые могут привести к катастрофическим последствиям, если развитие политической и экономической ситуации будет неблагоприятным. Члены экспертной группы, занимающиеся разработкой сценариев, тайным голосованием определяют вероятность развития событий по каждому сценарию. Затем сценарий, получивший наибольшее число голосов, вновь ставится на тайное голосование в этой группе. Основные идеи сценария, получившего большинство голосов, отражаются в докладе для руководства заказчика.

Заключительным этапом исследования является процедура **менеджмента политического риска**. В самом общем виде управление риском включает планирование и осуществление мер, направленных на уменьшение величины риска, и на усиление позитивных возможностей. Для решения этих задач используются различные специалисты. Среди них: сотрудники государственных внешнеполитических ведомств; внештатные консультанты из числа крупных ученых ведущих университетов и неправительственных научно-исследовательских центров, бывших работников специальных служб; лоббисты зарубежных стран; советники — граждане иностранных государств. Говоря о процессе управления политическим риском, нужно иметь в виду, что для осуществления этой деятельности необходима разработка бюджета.

Какие конкретные шаги, действия и технологии может включать в себя процедура управления политическим риском?

1. Разработка документов (инструкций, указов, законов), обеспечивающих реализацию выбранной стратегии и тактики управления ситуациями политического риска.

2. Управление риском предполагает необходимость ранжирования риска по принципу приемлемости применительно к стране (региону): риск приемлем полностью (например, индекс политическо-

го риска страны или региона составляет 60—80), риск приемлем частично (индекс — 50—59); риск неприемлем (индекс — 30—49).

3. Для управления политическим риском целесообразно использовать мультипликационный подход к управлению соответствующими политическими процессами и явлениями. Этот подход направлен на то, чтобы получить умножающий (мультипликационный) эффект в процессе управления политической сферой [Бенвенисте, 1994].

4. Для управления политическим риском, то есть для снижения вероятности возникновения неблагоприятных последствий и повышения вероятности ожидаемых результатов, можно использовать ситуационный план. (См. о технологии составления ситуационного плана Альгин, 2002.)

5. Для управления риском возможны также такие приемы и методы, как получение дополнительной информации, уклонение, локализация. **«Уклонение»** включает в себя отказ от рискованных финансовых проектов, непроверенных партнеров. **«Локализация»** реализуется через создание специальных подразделений для выполнения средне- и высокорискованных проектов. Для снижения риска в процессе разработки и реализации решений используется получение **дополнительной информации**. Такая информация может быть куплена (например, информация о политическом риске страны) или получена каким-либо иным путем (например, промышленный, экономический шпионаж). Для управления различными факторами политического риска используются методы, ориентированные на **сохранение** риска на существующем уровне: получение кредитов и займов для компенсации убытков, получение государственных дотаций, создание фондов риска. Важное место в системе управления риском занимает **страхование**. Обычно риски принимают на себя специальные финансово-кредитные институты, которые специализируются на страховании именно политических рисков. К ним относятся, например, Эксимбэнк (США), Гемес (Германия), Кофасе (Франция), Джи-Эксим (Япония), ОПИК, МИГА, Европейский банк реконструкции и развития. Они берут на себя определенные обязательства по страхованию рисков, как правило, на срок от 5 до 12 лет при максимальном покрытии риска в размере от 60 до 100% для политических и коммерческих рисков. Для того чтобы получить гарантии подобных институтов, необходимо участие национального капитала одного из государств, в которых находятся данные организации. При этом минимум участия в разных странах неодинаков — в США около 50%, в Японии и Италии примерно 85%.

Если оценивать реальное состояние анализа политического риска в России, то следует констатировать, что исследования и практические шаги в этой области находятся в полузачаточном состоянии. Федеральные и особенно региональные органы власти в своей деятельности уделяют мало внимания изучению политического риска, что снижает эффективность их работы. В связи с этим актуализируется необходимость создания в России единой национальной и многоуровневой системы анализа и управления политическим риском. Реализация этой задачи связана с созданием систе-

мы государственного управления риском вообще. Ее решение включает множество различных аспектов. Основные среди них: организационный, законодательный, методологический, кадровый, информационный [Альгин, Тарасов, 2002].

20.2. Особенности управленческой деятельности органов государственной власти в чрезвычайных ситуациях

В последние десятилетия возрастает уровень опасностей и угроз, окружающих человека, происходит сверхпропорциональный рост риска. Он становится доминирующим фактором развития общества. В научной литературе для характеристики этого качества используется термин «общество риска». Это общество, в котором риск проникает практически во все сферы социума и в нем неуклонно снижается запас (уровень) безопасности. Принципиально новая ситуация, определяющая особенности развития человечества, предполагает необходимость теоретического анализа перспектив и возможностей решения проблем, с которыми «столкнулись» многие страны земного шара. В научной литературе предлагаются различные варианты их решения: это, например, исследовательские проекты Римского клуба (концепции «пределов роста» и «нулевого роста», программы, ориентированные на поиск решения проблем обеспечения всеобщей безопасности), концепция «устойчивого развития», модели глобального эволюционизма и экологических процессов Н. Моисеева и т.д. Особое место среди этих вариантов принадлежит, появившемуся в 70-е годы XX столетия междисциплинарному направлению, которое получило название «рискология».

Сложившаяся ныне ситуация актуализирует необходимость качественного изменения деятельности органов власти по уменьшению уровней опасности для жизни и здоровья людей. К числу приоритетных направлений в этой области следует отнести следующие: (1) снижение уровня опасности для жизни и здоровья населения от постоянных («хронических») рисков и чрезвычайных ситуаций; (2) организация системы по разработке и реализации мероприятий, ориентированных на предупреждение от опасностей, «катастрофических рисков» и защиту от них населения и территорий; (3) ликвидация последствий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного, экологического и т.д. характера, военных конфликтов (социально-политических катастроф). Для решения этих задач необходима единая государственная система обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Прежде чем высказать предложения по созданию и реорганизации такой системы, предложим определения основных понятий, составляющих содержание данной проблемы: катастрофа, социальная катастрофа, чрезвычайная ситуация, риск, опасность, безопасность.

Рассуждения о катастрофичности эволюции общества должны учитывать, что существуют два основных способа интерпретации

термина **катастрофа** — естественно-научный и социальный. В естественных науках катастрофами называются «скачкообразные изменения, возникающие в виде внезапного ответа системы на плавное изменение внешних условий» [Арнольд, 1990, 8]. Это определение носит венецианский характер. Применительно к анализу социальных явлений понятие «катастрофа» дополняется антропологическими составляющими такими, например, как смерть, потери, ущерб, заболевания, страдания и т.д. Социальная **катастрофа** представляет собой внезапное бедствие, имеющее малую вероятность возникновения и объективно обладающее катастрофическими последствиями, т.е. последствиями при которых возникший ущерб невозможно возместить каким-либо образом (смерть, неизлечимое заболевание, разрушение системы).

Чрезвычайная ситуация — это обстановка, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, иных факторов; при этом возникает ситуация, которая может повлечь за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, материальные потери, и нарушение условий жизнедеятельности людей. В Федеральном Законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предлагается классификация чрезвычайных ситуаций в зависимости от количества людей, пострадавших в этих ситуациях, людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций. Чрезвычайные ситуации подразделяются на локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные. Например, к местной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадало свыше 10, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности выше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и ее зона не выходит за пределы населенного пункта, города, района. К трансграничной относится чрезвычайная ситуация поражающие факторы, которой выходят за пределы РФ, либо чрезвычайная ситуация, которая произошла за рубежом и затрагивает территорию РФ.

Риск (применительно к проблеме обеспечения безопасности) представляет собой вероятность появления потерь, убытков, травм, болезней, смерти за единицу времени и тяжесть (серьезность) негативных последствий, если они возникнут. Применительно к другим ситуациям понятие риск может иметь и иное содержание [Альгин, 2002, 9—13].

Термин **опасность** (угроза) обычно употребляется для описания источника риска. Скажем самолет, в котором летят пассажиры, является опасностью. Риском же является вероятность аварии этого самолета, которая повлечет за собой негативные последствия. Опасности могут классифицироваться по различным основаниям: (1) по источнику происхождения — политические, военные, экологические,

информационные, экономические, сейсмические, радиационные, техногенные, криминальные, террористические; (2) по масштабу распространения и тяжести последствий — локальные, объектовые, местные, региональные, национальные и глобальные [Макеев, Михайлов, 1996, 87].

Термин **безопасность** в законе Российской Федерации «О безопасности» определяется как состояние защищенности интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Безопасность может анализироваться применительно к различным сферам деятельности общества: экономика, развитие техники и технологий, здравоохранение, политика, экология, духовная и социальная жизнь. На этом основании можно выделять различные виды безопасности: а) национальная безопасность представляет собой «состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз»; б) военная, политическая, экономическая (включает в себя хозяйственную, финансовую, технологическую), экологическая, информационная, социальная (правовая, интеллектуальная, духовно-культурная), территориальная, сырьевая, экологическая.

Рассуждая о вопросах управления безопасностью жизни населения и территорий, нужно обратить внимание на следующую особенность. Методология менеджмента риска требует различать два вида рисков: «катастрофические» и «хронические». Под первыми подразумеваются риски, возникающие в чрезвычайных ситуациях. Например, это гибель людей от взрывов, пожаров, стихийных бедствий, аварий транспорта. Особенность «хронических» рисков заключается в том, что они существуют постоянно. Например, это риски для здоровья людей, связанные с существующим уровнем шума, загрязнением воздуха.

Кроме того, в практической деятельности разных уровней власти обычно применяются два основных подхода к управлению риском: «реактивное» и «формализованное». «Реактивное» управление (от термина «реакция») — управление как ответ на возникающие неблагоприятные ситуации. Оно осуществляется тогда, когда возникают условия, угрожающие жизни или ведущие к смерти людей. «Реактивное» управление сводится к разработке мер, направленных на предотвращение повторного возникновения подобных ситуаций. Этот вариант управления риском является *спонтанным управлением*; в данном случае управленческие меры осуществляются без тщательного анализа выгод и затрат, ибо нет достаточного времени для разрешения возникающих задач. «Формализованный тип» управления риском основывается на модели, разработанной еще до наступления неблагоприятных ситуаций, и представляет собой осуществление заранее предусмотренных шагов и действий. Он предполагает проведение количественной оценки риска, степени тяжести возможных последствий еще до принятия решений по минимизации негативных результатов возможной неблагоприятной ситуации. Если оценивать реальную практику управления риском с точки зрения применимости того или иного типа управления, то следует отметить, что региональные и особенно местные органы власти, если

и занимаются управлением риска, то в основном используют принципы «реактивного» управления и чрезвычайно редко делают это с применением заранее разработанных формализованных моделей.

Кроме того, местные органы власти занимаются преимущественно управлением рисками в условиях чрезвычайных ситуаций и значительно меньше уделяют внимания «хроническим» (постоянным) рискам. Возникает довольно странная ситуация: несмотря на то, что несчастные случаи, чрезвычайные ситуации («катастрофические» риски) дают лишь 10—15% общей смертности населения, именно они оказываются в центре внимания органов власти и средств массовой информации.

Какими обстоятельствами обусловлена ситуация, при которой акценты в управлении делаются на катастрофические риски и «реактивный» способ управления?

1. Многие руководители управленческих структур, государственные чиновники и политические деятели не имеют системных современных знаний в области безопасности, не знают смысла концепции риска, слабо разбираются в ее содержании, функциях, возможностях, которые дает практическое применение принципов теории риска. Например, с помощью рекомендаций рискологии могут быть разработаны и внедрены: а) модель регионального (местного) риска, включающая в себя виды риска, которым подвержено здоровье населения; б) информационно-аналитические и экспертные системы политического, экономического, технологического, экологического, криминального рисков.

2. В России мало рискологов, аналитиков, экспертов и менеджеров по риску. Система высшего образования, факультеты подготовки кадров и повышения их квалификации уделяют недостаточное внимание подготовке специалистов в области риска.

3. Различные регионы России значительно отличаются друг от друга по географическим, климатическим, экологическим, национальным и другим параметрам. Такое разнообразие делает невозможным навязывание всем регионам какой-то одной стратегии и тактики управления риском. Ясно, что «формализованные» модели управления риском должны учитывать особенности всех 89 субъектов Российской Федерации.

4. Деятельность по управлению рисками и их минимизации объективно сложна. Многие риски еще плохо изучены и малопонятны обществу, некоторые из них очень трудны для оценки степени их опасности. Примером такой ситуации может быть факт потенциального загрязнения питьевой воды химическими отходами, которые проникают в водный пласт, используемый для снабжения города водой, спустя десятилетия.

5. Органы власти часто имеют недостоверную информацию о рисках. Либо имеется дефицит в информации о рисках, которым могут подвергнуться конкретные группы населения, например, от выхлопных газов автомобилей, шумов вблизи железных дорог или аэропортов, хранящихся на складах опасных химикатов или взрывчатых веществ.

6. Применение на практике формализованных моделей управления риском затрудняется тем, что затраты на их разработку и применение требуются большие, а краткосрочные выгоды от них как правило незначительны.

7. Трудности обусловлены финансовыми факторами. Ресурсы, имеющиеся в распоряжении местных органов власти для проведения управления риском либо весьма скромны, либо вообще отсутствуют. Основной объем местных расходов идет не на минимизацию «хронических» рисков, а на защиту людей от чрезвычайных ситуаций.

8. Существуют также трудности, обусловленные особенностями восприятия риска людьми. Например, риски связанные с опасностями, которые получают сенсационное освещение в средствах массовой информации (ураганы, наводнения, аварии) обычно *переоцениваются*, в то же время риск хронических опасностей, влияющих на многих людей (курение, работа на компьютере, длительный просмотр телевизионных передач, смерть от астмы) *недооценивается*. Если, например, общественное мнение не осознает, что данная опасность содержит в себе значительный риск для здоровья людей, то это существенно затрудняет деятельность органов власти по снижению уровня этой опасности.

9. Трудности связаны также с тем, что в России многие переменные, характеризующие безопасность человека, находятся в критической области. Эта уникальная ситуация в значительной степени предопределяет неэффективность многих традиционных методов управления риском, которые, например, срываются в западных странах. В этом одна из причин того, что зарубежный опыт управления риском едва ли возможно непосредственно использовать в условиях современной России.

Существующие сложности требуют реорганизации системы управления рисками в чрезвычайных ситуациях и обеспечения безопасности населения и территорий. Эта система может включать в себя следующие аспекты: *методологический, нормативно-правовой, организационный, кадровый, прогнозный, информационно-коммуникационный, социально-психологический*. Рассмотрим содержание некоторых из названных аспектов.

1. Методологический аспект реализуется в трех взаимосвязанных аспектах. Первый из них связан с тем, на основе какой методологии должна «строиться» система обеспечения безопасности. Наиболее продуктивной в настоящее время являются рискологическая, системно-синергетическая методология. Приведем пример использования, например, рискологической методологии для решения вопросов обеспечения экологической безопасности. В середине 80-х годов в США в основу проведения государственной экологической политики была заложена концепция риска, которая заменила концепцию нормативных моделей и стандартов. Концепция риска исходит из того, что уровень опасности для жизни и здоровья людей никогда не может быть равен нулю. Она ориентирована, прежде всего, на защиту здоровья людей (обеспечение определенного уровня безопасности) от воздействия загрязняющих веществ, которые

находятся в воздухе, почве, воде, продуктах и т.д. Применение концепции риска показало, что существуют принципиальные и значительные расхождения в уровнях опасности для здоровья людей с точки зрения традиционных подходов (концепция нормативов) и подходов с позиций теории риска [Альгин, 2000, 59—61]. Использование концепции риска позволяет получить более адекватное представление о реальных экологических опасностях для жизни людей, об их величине, открывает для органов власти возможности разработать на этой основе эффективные меры по снижению степени влияния на здоровье людей, прежде всего очень опасных и средне опасных факторов.

Другой аспект методологического обеспечения системы безопасности связан с решением вопроса о том, какие способы могут быть использованы для выявления существующих и прогнозируемых рисков в регионе (городе, районе). Для выполнения этой задачи необходимо иметь соответствующие ресурсы, нормативную базу, определяющую принципы этой деятельности, организационные структуры, которые могли бы решать такие проблемы. Подразумевается наличие служб, изучающих, например, причины и количество самоубийств, негативные последствия безработицы, влияние климатических, географических, экологических условий на здоровье людей, а также организаций, ведущих эпидемиологические, токсикологические, инфекционные исследования, анализ сейсмоустойчивости зданий, вероятных последствий прогнозируемых пожаров, взрывов, наводнений. Информация о рисках может быть собрана в правительственных бюллетенях по вопросам права, труда, заработной платы, демографической ситуации, роста цен, темпов инфляции, развития экономики, распределения госбюджета. В упрощенном варианте *общая схема региональных рисков* (модель профиля рисков) включает в себя следующие группы рисков: (1) социальные риски, которые обусловлены действием политических, экономических и других общественных факторов, способных оказать негативное влияние на жизнь и здоровье населения (революции, войны, национальные, межнациональные, религиозные конфликты, общественные беспорядки, политическая и экономическая нестабильность, криминальная обстановка, голод, безработица, беженцы, обманутые вкладчики и т.д.); (2) риски, возникающие из-за некомпетентности и ошибок в процессе управления различными сферами общества; (3) профессиональные риски, которые представляют собой вероятность неблагоприятных последствий для жизни и здоровья людей, исполняющих те или иные профессиональные обязанности; (4) *медицинские риски*, обусловленные качеством медицинской помощи. По специальным методикам могут быть оценены риски возникновения врачебной ошибки, ухудшения состояния больного, неоптимального использования ресурсов по каждому медицинскому учреждению и выведена интегрированная оценка риска. В результате можно проводить сравнение по этим показателям различных медицинских учреждений конкретного района, города или региона; (5) *риски, связанные с отравлениями людей* некачественными продуктами, вино-водочными изделиями, табачными изделиями и т.д.;

(6) *технологические риски*, выступающие в виде вероятных болезней, травм, смертей, которые могут возникнуть в результате использования техники и различных технологий; (7) *риски стихийных бедствий*, представляющие собой вероятность убытков в деятельности организаций, несчастных случаев, заболеваний или смерти людей от различных природных факторов: землетрясений, наводнений, ураганов, лавин, оползней, извержений вулканов; (8) *экологические риски*, которые возникают под воздействием антропогенных факторов и обусловлены вредным влиянием экологических факторов на здоровье и жизнь людей. Источники этих рисков многообразны. К ним относятся, например, наличие в почве или воздухе вредных веществ, плохое качество питьевой воды, превышение приемлемого уровня городского шума и т.п.; (9) биологические риски, например, риск эпидемий, риски генной инженерии. Выявленные *реальные и возможные риски*, составляющие модель профиля территориального риска, требуют их *оценки*, т.е. определения а) вероятности и частоты их возникновения, б) уровня тяжести возможных последствий, в) возможного охвата этими рисками населения. Сравнительная оценка выявленных рисков позволяет классифицировать имеющиеся и ожидаемые риски на три группы 1) очень рискованные (наиболее опасные для здоровья), 2) среднерискованные, 3) малорискованные. Такой подход позволяет повысить эффективность системы управления безопасностью, преобразовать ее финансирование, выработать практические шаги по защите здоровья людей.

Третий аспект методологического подхода к обеспечению безопасности связан с выработкой концепции и стратегии управления рисками. Здесь нужен системный анализ наиболее важных результатов, идей, касающихся управления риском в России. Без серьезных научных исследований выработать системно-синергетический взгляд на проблемы риска не удастся. Первые подходы к разработке стратегии управления рисками с привлечением новых подходов из области фундаментальных наук были начаты в 1997 г. по инициативе МЧС России. В них участвуют исследователи ряда университетов и институтов. Разработка концепции, доктрины и стратегии управления рисками связана с решением следующих задач.

Первая задача связана со стратегическим прогнозом развития России, с оценкой коридора возможностей страны, с анализатором альтернативных сценариев будущих изменений российского общества в ближайшие 10—15 лет. Очевидна связь этой проблемы с управлением риском — в разных странах надо защищаться от разных опасностей. Различные страны имеют неодинаковые ресурсы для прогноза и предупреждения катастроф. **Вторая** задача связана с выявлением, оценкой и ранжированием рисков. Имеется в виду, что необходимо иметь представление о тенденциях изменения рисков во времени в зависимости от сценариев развития страны. В этих перечнях рисков страны должна быть динамика: целесообразно знать, как меняется в стране относительный вес разных угроз в природной, техногенной, социальной, экологической и других областях. При этом важно, чтобы перечень рисков имелся не только для «рисков федерального уровня», но и для рисков в регионах.

Третья задача — исследования последствий глобализации для России с оценкой влияния глобальных проблем на риски в России. Сейчас политические, информационные, культурные связи с другими странами становятся все теснее. Этот процесс связан с определенными рисками, содержание которых следует знать. **Четвертая** задача предполагает разработки в области бизнесберегающих технологий, средств защиты и спасения. **Пятая** задача связана с прогнозированием и стратегическим планированием. Предполагается необходимость анализа и прогноза «постиндустриальных рисков», связанных с технологиями завтрашнего дня. Это биотехнология и генная инженерия, компьютерные и телекоммуникационные технологии, оружие новых типов, технологии воздействия на массовое и индивидуальное сознание. Ученые, эксперты должны сегодня позаботиться, чтобы будущие опасности не стали для нашего общества неожиданностью, а будущие возможности были бы использованы наилучшим образом. **Шестая** задача связана с разработкой теории управления рисками. Современная теория управления рисками, основанная на синергетике, теориях самоорганизированной критичности, нормальных аварий, прогнозирующих нейросетей, динамического хаоса, находится в стадии построения. А имеющиеся разработки, как правило, не используются управленцами в практической деятельности по управлению рисками и безопасностью.

2. Нормативно-правовой (законодательный) аспект обеспечения безопасности связан с принятием на федеральном, региональном и местном уровнях власти законов, указов, правовых норм, которые бы определяли основные принципы и направления деятельности в области создания и функционирования единой Национальной системы управления безопасностью. Таковыми, например, являются законы Российской Федерации «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера», «О безопасности», постановление № 1113 Правительства РФ «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации ЧС», постановление Правительства РФ № 1094 «Об утверждении положения о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Однако анализ законодательной базы в области обеспечения безопасности населения и территорий в России позволяет предложить вывод о том, что она явно недостаточна для решения многих вопросов, связанных с безопасностью. Поясним это суждение следующим рассуждением. Важным элементом осуществления эффективной деятельности в области защиты здоровья и жизни населения является определение критериев оправданности, допустимости и социальной приемлемости риска. Образно говоря, это решение вопроса о том: «Какую меру безопасности можно считать безопасной?». Российское законодательство в значительной степени прошло мимо этой проблемы, поэтому почти отсутствуют единые подходы в решении вопросов о границах приемлемости и допустимости риска для населения при принятии решений, например, о строительстве железнодорожной магистрали, шоссе, промышленного предприятия, АЭС, ТЭЦ и т.д. Мировая практика свидетельствует, что выход из этой ситуации существует — необходимо законода-

тельно установить уровни, которые являются обязательными для всех органов власти, организаций, предприятий. Например, могут быть установлены два уровня риска: 1) чрезмерно малый уровень индивидуального риска — этот уровень не имеет смысла далее снижать, поскольку это потребует значительных затрат, а люди и окружающая среда из-за действия иных факторов все равно будет подвергаться почти прежнему риску; 2) максимально приемлемый уровень индивидуального риска. Этот уровень нельзя *превышать*, какие бы не были расходы. На практике это означает, что ни один орган власти, ни одна организация не могут претворить в жизнь решение, если оно создает уровень риска для здоровья и жизни людей выше максимально приемлемого. Из сказанного следует, что концепция «приемлемого» риска определяет систему управления безопасностью, и она направлена на защиту здоровья личности, на повышение качества окружающей среды. Она может стать основой для рационального планирования мероприятий по обеспечению безопасности нынешнего поколения людей с учетом социальных и экономических факторов.

3. Организационный аспект обеспечения безопасности связан с созданием специальных органов управления и единой общегосударственной системы. Сравнительно недавно в России появились организационные структуры (МЧС), профессионально занимающиеся управлением *катастрофическими* рисками. Национальная система управления *постоянными* («хроническими») рисками по-прежнему отсутствует. Риски, появляющиеся в результате возникновения экстремальных ситуаций, с начала 90-х годов находятся «в ведении» Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В стране создана система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях, состоящая из функциональных и территориальных подсистем и имеющая пять уровней: федеральный, региональный, территориальный, местный и объектовый. В современных условиях назрела необходимость существенной реорганизации существующей системы. Имеются различные варианты решения этой задачи. Не вдаваясь в детали, можно обозначить основные направления ее реализации. В частности, является целесообразным создание на федеральном уровне специального Комитета, функционально занимающегося управлением национальными рисками, обеспечением безопасности населения и территорий и координирующего эту деятельность на территории России. Его основная задача — сконцентрировать усилия по изучению рисков на национальном уровне. Это должен быть единый национально-ориентированный многодисциплинарный орган, занимающийся теми аспектами исследования риска, которые «лежат» за пределами конкретных работ, проводимых отдельными организациями, фирмами, банками, страховыми компаниями. При Комитете могут быть созданы: а) центр анализа, оценки и прогнозирования рисков; б) группы экспертов, специализирующихся на управлении различными разновидностями риска; в) временные творческие коллективы специалистов, работающих на договорной основе.

Управлением риском и безопасностью на региональном уровне должны заниматься Комитеты (центры) при правительстве субъектов Российской Федерации. Необходимы отделы управления риском при органах законодательной власти, а также небольшие подразделения или отдельные специалисты при местных администрациях. Смысл создания единой государственной системы управления риском и безопасностью заключается в том, чтобы появились специализированные организации, которые наряду с управлением «катастрофическими» рисками, координированно «занимались» также и постоянными «хроническими» рисками в национальном, региональном и местном масштабе. В эту систему могут, наряду с вновь создаваемыми органами, входить уже существующие — например, отделы социальной защиты граждан, экологической безопасности, подразделения защиты в чрезвычайных ситуациях, отделы безопасности объектов, транспортных систем и многие другие. Естественно, что должна быть разработана система контроля за деятельностью по управлению риском и безопасностью, которая может включать в себя и ныне существующие организации — энергонадзор, санитарно-эпидемиологический надзор, пожарный надзор и т.д.

4. Кадровый аспект обеспечения системы безопасности включает в себя меры, связанные, в частности, с подготовкой кадров в области безопасности и риска. Применительно к российской действительности решение этой задачи может включать в себя пять основных направлений деятельности [Харченко, Прохожев, 1997, 42—47; Хохлов, 1999, 4—5].

1. Первое направление может реализовываться преимущественно в университетах, вузах, специализированных учебных заведениях. Здесь целесообразно готовить специалистов, которые по окончании учебы смогут профессионально выявлять опасности, риски, присущие деятельности различных организаций, а также встречающиеся в конкретных регионах, выявлять их потенциальные последствия, количественно и качественно оценивать риск, разрабатывать систему мер, направленных на минимизацию риска. Такая практика существует в некоторых западных странах. Например, в Англии функционирует институт менеджмента риска, в котором готовят менеджеров по риску. Подобные учебные заведения существуют в Канаде, США и других странах. Например, в 1987 г. Комитетом министров Совета Европы была принята программа, посвященная развитию европейского образования в области наук о риске и безопасности. В соответствии с рекомендациями этой программы в марте 1999 г. была утверждена следующая Европейская градация квалификаций в перечне специальностей в области наук о риске и безопасности: *риск-менеджер*, *риск-инженер*, *риск-техник*, *риск-исследователь*. В последние годы стала в благоприятную сторону меняться ситуация в сфере подготовки кадров в области риска и безопасности в России. Например, перечень специализаций содержит специализации «управление безопасностью экономики и территорий», «риск-менеджер».

2. В различных вузах может осуществляться подготовка специалистов, которые не будут профессионально заниматься анализом, оценкой и управлением риска, однако их знания позволят им понимать смысл и содержание исследований, проводимых в области анализа риска и использовать их результаты в своей работе. Аналогом такого рода подготовки является, например, преподавание а) на философском факультете СПбГУ курсов «Управление в ситуации риска», «Политический риск», б) в СЗАГС на 5 курсе факультета экономики и финансов курса «Управление финансовыми и инвестиционными рисками».

3. Вполне реально подготовка работников разных уровней законодательной и исполнительной власти на факультетах (курсах) повышения квалификации и переподготовки кадров. Смысл такой подготовки заключается в том, чтобы руководящие работники учились использовать при принятии экономических и политических решений результаты анализа и оценки риска, проводимых профессионалами-рискологами. В качестве примера реализации этого подхода к подготовке специалистов можно назвать спецкурс «Управление в ситуации риска», который уже несколько лет преподается в СЗАГС на факультетах повышения квалификации и переподготовки кадров. Такой подход позволяет вооружать представителей управленческих структур знаниями по проблемам безопасности и теоретическими основами управления индивидуальными и социальными рисками.

4. Актуальным является вопрос знакомства с теориями риска и безопасности руководителей высших звеньев управления. Дело в том, что практика ряда стран (например, США, Голландия, Англия) свидетельствует о том, что политическая власть при принятии различных рода решений все чаще опирается на специальные знания и рекомендации экспертов и аналитиков в области политического, технологического, экологического и других видов риска. Например, анализ риска приобрел в последние годы высокий приоритет в Белом доме и Конгрессе США как основной инструмент при принятии решений в области экологии, экономики и политики, «анализ риска является здесь механизмом упорядочения научной информации для процесса принятия политических решений» [Харченко, Прохожев, 1997, 43].

5. Кадровый аспект включает в себя также наработку навыков у людей, которые участвуют в разрешении послеаварийных кризисов. Это могут быть, например, следующие мероприятия: (1) проведение тренировок планируемого руководства кризисным штабом на случай возникновения аварий и внешних организаций, которые будут участвовать в ликвидации последствий возможных аварий; (2) изучение имеющегося опыта преодоления последствий кризисных ситуаций; (3) проведение соответствующих деловых игр.

Анализ состояния кадровой политики в области обеспечения безопасности свидетельствует о необходимости создания в России государственной единой сертификационной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации в области управления рисками и безопасностью, включающей в свою структуру отраслевые и региональные системы аттестации и подготовки специалистов

и руководителей, а также систему подготовки специалистов по управлению безопасностью в вузах Министерства образования РФ.

5. **Информационно-коммуникационный аспект** системы обеспечения безопасности включает три основных уровня. Первый уровень связан с информационным обеспечением самой системы управления безопасностью. Речь идет прежде всего о создании и развитии национальной и региональных информационных сетей об опасностях и рисках, организации доступа, соответствующих организаций к международной информационной сети; разработке и внедрению специальных форм сообщений об опасностях, о частоте возникновения и сферах проявления ЧС, рисков; схематических карт, описывающих развитие катастрофических, рискованных ситуаций на местном, региональном и национальном уровне.

Другой уровень включает в себя информирование населения по вопросам предупреждения и ликвидации ЧС и рисков. Существуют различные варианты решения этой задачи [Харченко, Прохожев, 1997, 46—47]. Однако общий смысл такой системы заключается в том, чтобы информировать население о возможных опасностях, конкретных рисках, их величине, способах защиты от ЧС, вероятных и реально существующих рисков, вариантах поведения людей в катастрофических ситуациях. В этом вопросе хотелось бы обратить внимание на один из аспектов, связанного с ролью СМИ в информировании населения. Речь идет об их тяге к неадекватному, сенсационному освещению катастрофических событий, чрезвычайных ситуаций. В этом одна из причин появления в 70-е годы XX в. социологического термина «преступность средств массовой информации» [Альгин, 1992, 68—69]. Смысл этого термина в том, что в результате специально отобранной и неадекватной информации, распространяемой СМИ, у людей складывается ложное представление, например, об уровне преступности в данном регионе или стране в целом. Примером может служить ситуация, при которой в ряде средств массовой информации Санкт-Петербург «превратился» в «криминальную столицу». Третий уровень связан с необходимостью решать проблемы коммуникации, возникающие в ходе предотвращения и ликвидации аварий и катастроф внутри организации, между организациями, участвующими в ликвидации последствий аварии, между этими организациями и населением, между организациями и СМИ, между населением и СМИ. Например, в кризисном штабе должны быть специалисты, которые обязаны постоянно оценивать потребности в информации, анализировать содержание внешних комментариев и слухов, свои информационные возможности. Важным является установление связей с общественностью. Практика показывает, что попытки замалчивания события, отрицания или принижения степени опасности, предоставление информации лишь под давлением обстоятельств обычно ведут к потере доверия к власти.

6. **Прогнозный аспект** системы управления безопасностью может быть, в частности, основан на синергетической методологии. Одна из сложностей, например, прогнозов аварий крупных техногенных систем, техногенных катастроф заключается в том, что в их основе, как правило, лежит совпадение ряда очень маловероятных событий,

к которым добавляются человеческие ошибки. Причем эти ошибки очень часто обусловлены непредвиденностью действий людей, и, следовательно, они имеют нестатистический и соответственно непрогнозируемый характер, что вносит значительную неопределенность в прогнозы.

Таким образом, создание и реорганизация системы управления рисками чрезвычайных ситуаций, обеспечение безопасности населения и территорий связано с решением следующих проблем: (1) создание единой государственной системы управления рисками и безопасностью; (2) разработка и принятие государственной стратегии снижения рисков чрезвычайных ситуаций, опирающейся на научно-обоснованную правовую базу; (3) разработка методов оценки комплексного риска, определение параметров допустимых, приемлемых рисков, создание прогнозных и имитационных моделей для анализа рисков возникновения и развития чрезвычайных ситуаций; (4) разработка методологических основ стратегического и оперативного планирования мероприятий по снижению рисков чрезвычайных ситуаций; (5) развитие многоуровневой системы подготовки и аттестации руководителей и специалистов по управлению рисками; (6) формирование и совершенствование правовой и нормативно-методической базы страхования и перестрахования рисков чрезвычайных ситуаций; (7) создание технологий для построения карт рисков, развитие методов и средств мониторинга и прогноза чрезвычайных ситуаций; (8) разработка средств и методов, позволяющих органам государственного управления воздействовать на восприятие риска людьми; (9) обобщение и распространение опыта мирового сообщества по управлению рисками.

Определенную роль в практической реализации сформулированных концептуальных положений может оказать Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 года», утвержденная постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1999 г. № 1098. Цель Программы — существенное снижение природных и техногенных рисков и смягчение последствий катастроф и стихийных бедствий в России в интересах повышения уровня безопасности личности, общества и окружающей среды в условиях возможных ЧС. Данная Программа включает в себя несколько этапов, на каждом из которых должны быть решены определенные задачи. На первом этапе были получены следующие основные результаты: разработан проект Основ государственной политики в области снижения рисков и смягчения последствий ЧС природного и техногенного характера; проведены теоретические разработки концепции приемлемого и оправданного рисков применительно к катастрофам и стихийным бедствиям; разработан методический аппарат анализа риска; усовершенствованы методы и методики оценки риска; разработаны способы повышения точности прогноза возникновения ЧС и их последствий; разработаны современные информационные технологии мониторинга и прогнозирования катастроф и стихийных бедствий. Главная цель второго этапа Программы — реализации инвестиционных проектов,

направленных на снижение рисков и смягчение последствий ЧС природного и техногенного характера. К числу основных направлений вложения финансовых средств в программные мероприятия относятся: совершенствование системы мониторинга и прогнозирования катастроф и стихийных бедствий; модернизация системы аэрокосмического мониторинга районов повышенного риска; разработка и внедрение комплекса информационной поддержки процессов управления в ЧС; модернизация автоматизированной системы централизованного оповещения населения; реализация мероприятий по первоочередному жизнеобеспечению населения в ЧС; внедрение робототехнических и авиационных комплексов экстренного реагирования на ЧС; реализация комплекса мер по организационно-техническому объединению городских дежурно-диспетчерских служб; создание учебно-методического центра по подготовке сил наблюдения и лабораторного контроля ЧС; оснащение федеральной системы сейсмологических наблюдений и контроля землетрясений современными цифровыми станциями и т.д.

ЛИТЕРАТУРА

- Альгин А.П. Анализ, оценка и менеджмент риска. Пособие для студентов. СПб., 2002.
- Альгин А.П. Риск в предпринимательстве. СПб., 1992.
- Альгин А.П. Управление в ситуации риска. Тверь, 2000.
- Альгин А.П., Тарасов Н.А. Организация системы обеспечения безопасности населения и территорий России // СЗАГС. Ежегодник. 2001. СПб., 2002.
- Арнольд В.И. Теория катастроф. М., 1990. С. 8.
- Балабанов А. Анализ рисков в социально-политической сфере Алтайского края // Управление риском. 1999. № 2.
- Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования. М., 1994.
- Быков А.А., Мурзин Н.В. Проблемы анализа безопасности человека, общества, природы. СПб.: «Наука», 1997.
- Владимиров Ю.Л., Воробьев Г.Г., Малинецкий Н.А. и др. Управление риском. Риск, устойчивое развитие, синергетика. М.: Наука, 2000.
- Воробьев Ю. Л. «Основные направления государственной стратегии снижения рисков и смягчения последствий ЧС в Российской Федерации на период до 2010 г.» // Проблемы безопасности при ЧС. Обзорная информация. 1997. Вып. 4.
- Комаров С. Риск политической нестабильности, роль и место силовых структур в социально-политической обстановке // Управление риском. 1999. № 2.
- Лоскутов А.Ю. К проблеме прогноза катастроф методами нелинейной динамики и синергетики // Управление риском. 1999. № 4.
- Мазун Л. Управление политическим риском в корпорациях США // Проблемы теории и практики управления. 1994. № 6.
- Макеев В., Михайлов А. Классификация чрезвычайных ситуаций // Гражданская защита. 1996. № 1.
- Малинецкий Г.Г. Нелинейная динамика и историческая механика // Общественные науки и современность. 1997. № 2.
- Малинецкий Г.Г., Потанов А.Б. Катастрофы и бедствия глазами нелинейной динамики // Знание—сила. 1995. № 3.

Подколзина И. Проблемы дефиниции и оценки политического риска в зарубежных исследованиях // Вестник Московского университета. Серия 12. 1996. № 5.

Политический риск. Анализ, оценка, прогнозирование, управление. М., 1992.

Пределы предсказуемости. М.: Центрком, 1997.

Проект «Оценка риска для здоровья: Опыт применения методологии оценки риска в России (Самарская область)». М.: Консультационный центр по оценке риска, 1999.

Северук В.Т. Анализ странового риска // Бухгалтерский учет. 1993. № 12.

Стрекалев А. Управление рисками: мировой опыт применяется в России // Бизнес и безопасность в России. 1997. № 2.

Харченко С., Прохожев А. Некоторые аспекты подготовки специалистов и руководителей в области анализа риска // Управление риском. 1997. № 4.

Хохлов Н.В. Управление риском. Учебное пособие для вузов. М., 1999.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Политический риск, региональный риск, страновой риск, микро-, макро-, мега риск, анализ политического риска, оценка политического риска, прогнозирование политического риска, управление политическим риском, катастрофа, социальная катастрофа, чрезвычайная ситуация, риск, опасность, безопасность, катастрофические и «хронические» риски, управление риском

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем специфика исследования риска со стороны органов государственного управления, коммерческих организаций и ученых-теоретиков?

2. Какие уровни политического риска можно выделить в его структуре? Дайте их характеристику.

3. Какие основные задачи решаются в процессе проведения процедуры «анализ политического риска»?

4. Какие результаты можно получить, применив процедуры «оценка и прогнозирование политического риска»?

5. В чем смысл и содержание процедуры «управление политическим риском»?

6. Чем отличаются «реактивный» и «формализованный» модели управления риском?

7. В чем состоят основные различия между «катастрофическими» и «хроническими» (постоянными) рисками?

8. Дайте определения терминов «опасность», «безопасность», «чрезвычайная ситуация», «социальная катастрофа», «риск».

9. Дайте краткую характеристику основных аспектов системы управления риском и безопасностью: методологического, нормативно-правового, организационного, кадрового, информационно-коммуникационного.

10. С помощью, каких средств органы (субъекты) управления могут оказывать влияние на индивидуальное и коллективное восприятие риска людьми?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данная книга — это первая часть большой работы о государственной политике и управлению. В ней отражены лишь теоретические проблемы данной отрасли знания и практики. В общем, данный том выполняет скорее методологическую функцию в познании государственной политики и управления. Но здесь мы руководствовались одной идеей, проистекающей из концепции «общества знания», согласно которой современное познание отличается от прежнего тем, что в его основе лежит знание не столько о предмете деятельности (который в современном мире меняется чрезвычайно быстро), сколько о методе деятельности, скорее методологии, позволяющей прежде всего ориентироваться в этом изменяющемся мире. Вот почему мы обратили внимание читателя на общие проблемы соотношения власти и управления, политических режимов и управления, на теории и методы выработки государственной политики, на ее основные принципы.

В этом же ключе построены те части работы, которые дают представление об основных концепциях государственного управления — бюрократии, нового государственного менеджмента, теории институционализма, сетевой концепции, теории политического управления, синергетической концепции. Здесь следует заметить, что современные административно-политические реформы не только в нашей стране, но и за рубежом, своей теоретической основой берут ряд концептуальных подходов. Случается, конечно, и чистое концептуальное применение, но оно, как представляется, было характерно для недалекого прошлого.

В книге акцентировано внимание на вопросах демократии и государственного управления, притом, что государственное управление — тонкая и высоко профессиональная сфера деятельности, тем не менее, его целевая функция — служить обществу — предполагает контроль и участие со стороны общества. Вторая часть данной проблемы касается мобильности современного государственного управления на всех его уровнях, которая невозможна без трансформации внутри его институциональных составных частей на принципах открытости, ответственности, гражданской этики и активности. А последнее невозможно без внесения демократических практик в сами административные отношения. Кому-то это покажется излишним, может быть, вредным; кто-то посчитает, что это не имеет отношения к действительному государственному управлению. Тем не менее, мы исходим здесь из общей тенденции и из настоящей потребности показать, что на этом пути, притом, что он сопровождается своими сложностями и противоречиями, больше пользы, чем вреда.

Последний раздел посвящен некоторым проблемам функционирования государственного управления в современном обществе. Здесь мы руководствовались идеей, что современное общество — это, во-первых, общество с развитой публичной сферой, во-вторых, сложное общество с новыми рисками и конфликтами, в-третьих, общество с динамичными организационными изменениями (как следствие двух предыдущих характеристик).

В следующей за этим изданием книге читатель найдет материал об уровнях государственной политики и управления, современных технологиях (информационных, менеджменте качества, менеджменте знания, э-управления, лоббизме и др.), а также о сравнительном государственном управлении и глобализации.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Альгин Анатолий Петрович — доктор философских наук, профессор кафедры философии Северо-Западной академии государственной службы, автор ряда книг по философии риска и управлению в условиях риска и неопределенности.

Барыгин Игорь Николаевич — доктор политических наук, профессор факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда книг и статей по политическим процессам и институтам.

Бондарев Андрей Кимович — кандидат философских наук, доцент кафедры международных экономических отношений Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, автор ряда статей по философии и политическим проблемам России.

Горный Михаил Борисович — директор общественно-научного политического центра «Стратегия» (С.-Петербург), автор ряда работ по правам человека, коррупции и публичной политике.

Гузов Юрий Николаевич — кандидат экономических наук, доцент, зав. лабораторией статистики учета и аудита экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда статей по экономике государственного сектора.

Елисеев Сергей Михайлович — доктор политических наук, профессор кафедры социологии социальных и политических процессов Санкт-Петербургского государственного университета, автор нескольких книг, учебных пособий и статей по легитимности власти и политическим процессам в странах Центральной и Восточной Европы.

Кокшаров Николай Васильевич — кандидат философских наук, автор монографий и статей по диалогу культур и национальной политике.

Курочкин Александр Вячеславович — кандидат социологических наук, доц. кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда статей по управленческим инновациям и эффективности государственного управления.

Ланцов Сергей Алексеевич — доктор политических наук, профессор кафедры международных политических процессов Санкт-Петербургского государственного университета, автор книг по международной политике.

Меркулов Виктор Михайлович — кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы, автор ряда статей и учебных пособий по государственному управлению.

Милецкий Владимир Петрович — доктор политических наук, профессор кафедры социологии политических и социальных процессов Санкт-Петербургского государственного университета, автор монографии, учебных пособий и статей по социальной политике и институциональным факторам разрешения конфликтов.

Мутагиров Джамал Зейнутдинович — доктор философских наук, профессор кафедры международных политических процессов Санкт-Петербургского государственного университета, автор монографий, учебных пособий и статей по социальной структуре, переходным политическим процессам, правам человека.

Сморгунов Леонид Владимирович — доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, автор и редактор ряда книг — монографий, учебников и коллективных работ по теории политики, управления и сравнительной политологии.

Стребков Александр Иванович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой конфликтологии Санкт-Петербургского государственного университета, автор книг, ряда статей и брошюр по социальной политике и конфликтологии.

Сунгуров Александр Юрьевич — доктор биологических наук, кандидат политических наук, президент общественно-научного политического центра «Стратегия» (С.-Петербург), автор ряда монографий и статей по политическому процессу в России, правам человека и публичной политике.

Харченко Людмила Николаевна — кандидат политических наук, доцент кафедры истории и политологии Санкт-Петербургского государственного горного университета, автор ряда статей по экологической политике.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
----------------	---

Раздел I

СООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1. Общество, политика, государственное управление	11
1.1. Методологические проблемы теории государственного управления и политики	11
1.2. Генезис и природа публичной власти и государственного управления	15
1.3. Общество и государственное управление	16
1.4. Политика и государственное управление	19
Литература	23
Основные понятия	23
Контрольные вопросы	23
Глава 2. Политическая власть и государственное управление	24
2.1. Интерпретации понятия политической власти и государственного управления	24
2.2. Государственное управление как система	26
2.3. Сравнение системных характеристик политики и управления	30
Литература	37
Основные понятия	38
Контрольные вопросы	38
Глава 3. Политические режимы: государственная политика и управление	39
3.1. Политический режим и государственная власть	39
3.2. Авторитарные типы государственного управления	42
3.3. Демократический тип государственного управления	44
Литература	50
Основные понятия	51
Контрольные вопросы	51

Глава 4. Государственное управление и политика как наука	52
4.1. Политология государственного управления и политики	53
4.2. Особенности развития государственного управления и политики как науки в различных странах	54
Литература	60
Основные понятия	61
Контрольные вопросы	61

Раздел II

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА: ПОНЯТИЕ, НАПРАВЛЕНИЯ, ВЫРАБОТКА, ПРИНЦИПЫ

Глава 5. Государственная политика	65
5.1. Сущность государственной политики	65
5.2. Принцип и методы государственной политики	71
Литература	77
Основные понятия	78
Контрольные вопросы	78
Глава 6. Разработка государственной политики	79
6.1. Модели разработки государственной политики	79
6.2. Органы государственной власти и государственная политика	87
6.3. Политические партии и государственная политика	90
6.4. «Фабрики мысли» в Центры публичной политики	94
Литература	103
Основные понятия	105
Контрольные вопросы	105
Глава 7. Основные направления государственной политики	107
7.1. Государственная экономическая политика	107
7.2. Государственная социальная политика	119
7.3. Государственная национальная политика	129
7.4. Государственная экологическая политика	142
7.5. Международная политика государства	148
Литература	156
Основные понятия	157
Контрольные вопросы	157

Глава 8. Права человека как фундаментальная цель политики и управления	158
8.1. Защита прав и свобод человека как одна из главнейших функций государства	159
8.2. Национальные средства защиты прав и свобод человека	164
8.3. Взаимодействие национальных и международных систем защиты прав человека	171
Литература	178
Основные понятия	178
Контрольные вопросы	179

Глава 9. Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмана)	180
9.1. Краткая история развития института омбудсмана	181
9.2. Институт омбудсмана: основные цели и задачи	184
9.3. Развитие института омбудсмана в современной России	186
9.4. Перспективы развития института омбудсмана	189
Литература	190
Основные понятия	191
Контрольные вопросы	191

Раздел III

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 10. Современные концепции бюрократии и теория организационного развития	195
10.1. Социальная природа административных организаций и цели организационного развития	195
10.2. Теории организационного развития и современные концепции бюрократии	199
10.3. Стратегии преодоления организационных и бюрократических патологий в развитии организаций	204
10.4. Роль инновационного потенциала в организационном развитии	208
Литература	210
Основные понятия	210
Контрольные вопросы	210
Глава 11. Концепция нового государственного менеджмента	212
11.1. Соотношение политики и государственного менеджмента	214

Глава 19. Коррупция и борьба с ней	329
19.1. Понятие коррупции.	330
19.2. Элементы теории коррупции.	333
19.3. Примеры коррупции	335
19.4. Противодействие коррупции	337
Литература	344
Основные понятия.	345
Контрольные вопросы	345
Глава 20. Государственное управление в условиях риска и чрезвычайных ситуаций.	346
20.1. Политический риск в структуре управленческой деятельности.	346
20.2. Особенности управленческой деятельности органов государственной власти в чрезвычайных ситуациях. . .	358
Литература	371
Основные понятия.	372
Контрольные вопросы	372
Заключение	373
Сведения об авторах	375

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Учебник

В 2 ч.

Ч. 1.

Концепции и проблемы
государственной политики и управления

Редактор *Л.Анохова*
Художественное оформление *А.Сорокин*
Технический редактор *В.Юрченко*

ЛР № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 15.07.2005.
Формат 60×90¹/₁₆. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 24,0. Уч.-изд. л. 30,3. Тираж 1000 экз.
Заказ № 5887

Издательство «Российская политическая энциклопедия»
(РОССПЭН)
117393, Москва, Профсоюзная ул., д. 82. Тел. 334-81-87 (дирекция)
Тел./Факс 334-82-42 (отдел реализации).

Отпечатано во ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати»
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14