

Ирина Телелим, к. полит. н.

ЛИБЕРАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННЫХ ОБЩЕСТВ (на примере США и Великобритании)

The liberal paradigm of state mechanism of modern societies is examined in the article. Its positive and negative indexes and consequences of embodiment are examined in political practice. As an example its practical application of political systems of countries of «civilization сосредоточия» of liberalism – Great Britain and USA are analyses. It is grounded, that liberal model of organization of the political system's activity of society follow to examine as a permanent process of bringing to conformity of function of administrative institutes to the requirements of external social environment.

Одной из характерных черт политических систем современных либеральных демократий выступает функционирование модели «рационализируемого» парламентаризма. Этим понятием, как правило, обозначают совокупность конституционных приемов и процедур, направленных на стимулирование деятельности правительства при сохранении основных черт парламентарной системы, включая законодательный контроль над правительственной политикой. Признаками упомянутой модели является: институционные и законодательные препятствия досрочному роспуску парламента; увеличение числа депутатов, необходимых для поднятия вопроса о доверии к правительству; увеличение срока между внесением вопроса о доверии и началом дебатов на этот счет и тому подобное¹.

Модель «рационализируемого парламентаризма» является современным отголоском традиционных опасений «класических» либералов. Так, Т. Джефферсон, как известно, выступал против наделения парламента чрезмерными полномочиями и «сильной» властью. Первым шагом во внедрении ее современного варианта было решение разделить законодательную власть (и, соответственно, суверенные полномочия) между двумя палатами. Таким образом состоялась инкорпорация внутренней конкуренции и контроля к структуре представительской власти, а также обеспечивалось повы-

¹ *Рационализованный парламентаризм* (2008). Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. Москва: ИНФРА-М, 632-633.

шение качества одобряемых (принимаемых) законов¹. Большинство современных законодательных собраний либеральной демократии являются бикамеральными и, конечно, наиболее известная среди них – система британского парламентаризма. Именно она нагляднее всего иллюстрирует диалектическую природу внутренней сбалансированности политической системы.

Анализ британского парламентаризма, ориентированный на сугубо формальные его признаки, может привести к ошибочному утверждению, что в Объединенном Королевстве реализован абсолютный суверенитет представительского заведения, который подчиняет и принцип верховенства права, и распределение ветви власти воли большинства в парламенте (что на практике означает господство действующего правительства, сформированного партией, которая получила большинство в Палате общин)². Но, при более детальном ознакомлении, любой беспристрастный исследователь британской системы внутренних институционных отношений будет вынужден учитывать и могущество интерпретационных полномочий судов, дополненное их эксклюзивной прерогативой объяснять и применять конкретные постановления в конкретных случаях. Поэтому, какой бы большой не была власть законодателей в Британии относительно принятия общих решений, конкретное их использование зависит от судебной власти³.

Традиционно, имея полномочия на рассмотрение и утверждение бюджетов, парламенты либеральных політій осуществляли, так называемую, «власть бумажника», корегуячи деятельность другой ветви власти через изменение ассигнований на их потребность⁴. Однако, сегодня общим трендом является постепенное уменьшение роли представительской структуры во внутреннем пространстве политической системы и, соответственно, усиление влияния структуры исполнительной власти. При таких условиях, некоторые исследователи (Г. Дарендорф, П. Бирнбаум, П. Авриль) все чаще констатируют кризис парламентской демократии, предлагают «опять выдумать парламент» как орган, который обеспечивал бы контроль за правительством. По мнению диссертанта, такой

¹ Жиро, Т. (2006). *Политология*. Харьков: Изд-во Гуманитарный центр, 326.

² Аллан, Т. Р. С. (2008). *Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права*. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 236.

³ Аллан, Т. Р. С. (2008). *Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права*. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 22-23.

⁴ Павленко, Р. М. (2004). *Занепад парламенту*. Політичний енциклопедичний словник. 2-е вид., доп. і перероб. Київ: Генеза, 214.

«сдвиг» во влиянии и авторитетности парламентской структуры лишь частично можно объяснить вхождением либеральной политической системы к фазе «постдемократии». Более эвристически корректным кажется предложение о последующей эволюции внутренней институциональной среды западных политик в парадигмальных пределах модели олиархии. Результатом этой эволюции должен стать не демонтаж парламентской демократии, а приведение к соответствию системы представительства интересов процессам последующей плюрализации социальной структуры социумов «евроатлантического» ареала.

По мнению автора статьи, повышению внутренней адаптивности политической системы и степени их адекватности динамической природе общества немало способствовал неолібералізм. В политической плоскости, обновление либеральной парадигмы политической системы стимулировало осуществление перехода западных социумов от собственное государственного управления к управлению в более широком смысле, основными субъектами которого выступает государство, в соединении с некоторыми ключевыми элементами гражданского общества. Во время этого перехода, граница между корпоративным влиянием и государственным администрированием становится все более размытой (американская модель). Корпорация плодотворно сотрудничает с политической системой в подготовке законопроектов, определении общественной нормы, разработке законотворческой системы¹. Фиксируя эти фундаментальные изменения «традиционной» либеральной парадигмы, профессор британского университета Стратклайда Дж. Стокер констатирует, что отныне: «управление состоит из набора инструментов и партнеров, которые мобилируются из правительства, но также и вне его пределов»².

Усиление роли правительственной структуры в функционировании либеральной политической системы объясняется, помимо остального, и характером процессов политической коммуникации, которые разворачиваются в их внутреннем и внешнем социальной среде. Как отмечает отечественный исследователь Г. Павленко, правительство имеет информационные и ресурсные преимущества над парламентом. Это находит отображение, в частности,

¹ Харви, Д. (2007). *Краткая история неолібералізма. Актуальное прочтение*. Москва: Поколение, 72.

² Медведев, Н. П. (2003). Политико-административное управление: современная теория и новые подходы. *Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология*, 4, 5.

в законодательной работе – в целом, парламенты западной страны предлагают менее 50 % всех законопроектов. В США, например, 80 % всей законодательной инициативы – это правительственные предложения.

Очевидно, можно, по крайней мере частично, согласиться и с мнением последовательного критика неолиберализма Д. Харви в том, что новейшие либералы с большим подозрением относятся к принципам демократического врядування, воплощенному в структуре парламентаризму. Поэтому они более склонны передавать всю полноту власти экспертам и элите и уменьшать влияние на политическую систему посреднической структуры, отдавая прерогативу выявления закономерности экономического развития общества таким институтам, как Федеральная резервная система или МВФ¹. В таком случае, референтной моделью организации сферы Политического будет выступать меритократія, обіперта на жесткую вертикаль исполнительной власти.

Осознавая дискусійність сценарию развития событий, предлагаемого Д. Харви, своеобразным залогом против потери гуманистической составляющей либерального политического проекта диссертант считает независимость судебной ветви власти, призванной сдерживать авторитарные інтенції исполнительной и законодательной структуры.

В практике функционирования либеральной политической системы судебная независимость охватывает в то же время и личностную независимость судьи, и институционную независимость судебной системы как ветвь власти. Юрисдикция суда не зависит от единичной передачи парламентом наблюдательных полномочий в отдельном деле: обязанность присматривать за деятельностью исполнительной власти является частью «ординарной» функции суда в повседневном совершении правосудия. Именно благодаря константному присутствию судебного контроля и надзора за соблюдением институтами исполнительной и законодательной ветви власти нормы «должного врядування», судебная власть в либеральной демократии приобретает статус важного элемента политической системы. Особенного значения политическая роль судебной ветви власти дает о себе знать тогда, когда становится понятным, что согласие правительства лишь частично или случайным чином зависит от принятия законов народными избранниками. Тогда,

¹ Харви, Д. (2007). *Краткая история неолиберализма. Актуальное прочтение.* Москва: Поколение, 65

юридический присмотр является весомым фактором обороны индивидуальной свободы¹.

Осуществляя свою конституционную функцию и приводя граждан под власть права, а не под суверенитет правительства или парламента, судебная ветвь власти обеспечивает защиту демократии как от тирании мажоритаризму, так и от «заговора меньшинств». Показательным в этом отношении можно считать дело: «Соединенные Штаты против Никсона», подтвердившее, что именно независимость суда устанавливает необходимые препятствия для выхода наивысших должностных лиц за пределы установленной юрисдикции. Рассматривая резонансное дело относительно вмешательства Президента США в ход избирательного процесса, Верховный суд постановил, что, хотя к протестам, поданным от имени Президента, следуют относиться «с большим уважением», которое отвечает природе его полномочий и привилегий, судьи, нельзя забывать о своей ответственности перед законом»².

Не менее важной функцией, которая усиливает статус суда как элемента политической системы либеральной демократии, является осуществляемая им защита фундаментальной свободы человека, которая предоставляется ей еще в «дополитическом состоянии» социума. Следует обратить внимание и на то, что сам алгоритм деятельности судебной ветви власти в западной демократии испытывает постоянную коррекцию, совершенствование, не оставаясь в ортодоксальной ориентации на ценностный код «традиционного» либерализма. Так, принятый в 1998 году в Великобритании «Акт о правах человека» побуждает британского судью объяснять законодательство в соответствии с гарантией, предоставленной Европейской конвенцией прав человека настолько, насколько это является возможным. Т. Аллан отмечает, что новый британский билль о правах повышает уровень судебной защиты гражданских прав, присущий современному конституционному государству, в то же время сохраняет парламентский суверенитет в его традиционном понимании³. Действительно, в том, что касается конституционной законности, парламент может быть суверенным, но в сфере конституционной практики он передает значительную часть властных

¹ Аллан, Т. Р. С. (2008). *Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права*. Київ: Видавничій дім «Києво-Могилянська академія», 120.

² Аллан, Т. Р. С. (2008). *Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права*. Київ: Видавничій дім «Києво-Могилянська академія», 195.

³ Аллан, Т. Р. С. (2008). *Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права*. Київ: Видавничій дім «Києво-Могилянська академія», 264.

полномочий судебной системе. Новое расположение сил служит, таким образом, обеспечению сохранения либерального характера британского политического сообщества.

Но, вместе с тем, не следует игнорировать и тот факт, что система двойного (а в случае с США – тройного) суверенитета ведущих институтов политической системы делает невозможным и возникновение феномена «тирании суда». Ведь слишком экспансивная доктрина слушаний и неоправданное вторжение суда в область политики исказила бы функциональную нагрузку этой ветви власти, превратив ее в орган планирования деятельности как правительства, так и парламента.

В данном контексте нельзя оставить без внимания и понятие «умеренный этатизм». Как известно, государство для либералов выступает в статусе особенной политической ценности и орудий для практического воплощения предлагаемого ими проекта обустройства социальности. В измерении реальной политики Западной Европы, после Второй мировой войны все формы государственного устройства были максимально приближены друг к другу по своей функциональной нагрузке: основным заданием центрального института политической системы являлось обеспечение полной занятости, поддержка экономического роста и благосостояния граждан. Параллельно, а иногда и в комплексе с государственной властью, допускалось использование рыночных процессов ради достижения определенной цели. Государство активно вмешивалось в промышленную политику и определяло уровень социального благосостояния, создавая систему социального обеспечения – «встроенный либерализм» (по терминологии Д. Харви). Однако, уже в конце 60-х годов XX ст. государство в странах «евроатлантического» ареала превратилось в поле противоборства классовых интересов и начало развиваться хаотически. Оказалось, в частности, что даже «идеальное» либеральное государство как политическое образование может быть нестабильным за формой и противоречивой по содержанию. В это время в Европе уже появилось мнение вначале аналитиков, а затем и практиков, что главная проблема «либеральной ойкумены» могла быть решена с помощью последующей экспансии «государства общего благосостояния», а именно – радикального сокращения социальной функции государства. Маятник либерального дискурса радикально наклонился справа. Однако, даже динамика структурно функциональных изменений, которые объективно сопровождали процессы глобализации, не давала существенных оснований для констатации об установлении «господства без политики». Тем

более, с точки зрения либералов, абсурдными были заявления левацких критиков о гибели государства, ибо оно, наряду со многими другими организациями, производит то, что экономисты называют «общественными благами», – блага, которыми пользуются все члены политического сообщества, независимо от того, сколько усилий каждый из них вложил в работу этого «совместного предприятия». Эксклюзивной продукцией государства, исходя из этой точки зрения, является обороноспособность страны и общественная безопасность. Эти важные блага предоставляются гражданам лишь в результате их членства в «политическом проекте»¹.

Сфера компетенции государства в новых условиях глобализующего развития была конкретизирована в пределах так называемого «Вашингтонского консенсуса». Функции государства, по этому «консенсусу», заключаются в следующем. В экономической сфере – содействие либерализации процентной ставки по кредитам; проведение процессов приватизации и дерегуляции предпринимательской деятельности; открытие национальной экономики для иностранных инвестиций. В области социальной политики – сохранение в стране развитой системы гарантирования целевой государственной помощи и неприкосновенности права частной собственности. В политической сфере шла речь о повышении прозрачности власти, реальной гарантии свободы слова и деятельности СМИ, внедрения эффективной некоррупцированной системы правосудия, развитой сети предоставления общественных услуг и т. п.

Таким образом, с точки зрения сторонников политической программы «нового либерализма», приватизация, дерегуляция и конкуренция дадут возможность уничтожить бюрократические барьеры, повысить эффективность, улучшить качество государственных услуг и снизить расходы для «конечных потребителей» – граждан. Неолиберальное государство должно настойчиво проводить внутреннюю реорганизацию и формировать новые институты, которые помогут улучшить ее конкурентную позицию по отношению к другим политическим системам на глобальном рынке.

Безусловно, «Вашингтонский консенсус» – это лишь общая программа действий, которая нуждается в конкретизации в национальной социокультурной и политической среде. Именно она определяет, например, значение госсектора экономики для конкретной страны. Так, например, в течение последних десятилетий японский

¹ Фукуяма, Ф. (2008). *Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию*. Москва: АСТ-Москва, 260.

показатель части госсектора в ВВП был самым низким среди стран – членов Организации экономического сотрудничества. Однако, именно государство было автором послевоенного японского «экономического чуда». Ведущую роль в экономическом росте здесь играло Министерство международной торговли и промышленности.

В странах «цивилизационного сосредоточия» либерализма – Великобритании и США – попытка переформатирования алгоритма функционирования государства сопровождалась значительными спорами. Так, например, в США – стране, которая, в отличие от политик континентальной Европы, с их трендами дифференциации функций и централизации власти, продолжала тенденцию ее распределения и слияния функций. Здесь в начале 90-х годов XX ст. развернулась острая дискуссия между сторонниками «рыночной парадигмы» и «меркантилистами» по поводу перспектив либерального этатизма. Первые (А. Гринспен, Дж. Вильямсон) отмечали принятие рецептов «Вашингтонского консенсуса». Вторые (Ч. Джонсон, К. Престовиц) считали, что правительство способно играть решающую хозяйственную роль, и большинство стран мира за пределами США руководствуются принципами, значительно отдаленными от неоклассических императивов. Этот «интеллектуальный раскол» американских аналитиков, несмотря на его практическую необоснованность, не обусловил возвращения американского государства к формуле, предлагаемой Т. Джефферсоном – то правительство является наилучшим, которое руководит менее всего. И сегодня государство продолжает быть наибольшим работодателем, а также самым масштабным реципиентом благ, в пределах политического сообщества США. В стране, где уровень государственного вмешательства в экономику является сравнительно небольшим, работает 2 500 000 госслужащих. Для сравнения: в Великобритании аналогичный показатель достигает 560 000 чел., без учета персонала, который руководит национализированной промышленностью¹.

Своеобразным проявлением этатизма современного неолиберализма является и тот факт, что и в Великобритании, и в США государство продолжает пользоваться своим правом вмешиваться в право индивидов жить своей жизнью и в соответствии со своими желаниями. Хотя это и объясняется необходимостью поддержки баланса между личными интересами индивиду и общими интересами сообщества, такие документы, как, например, «Патриотический

¹ Жиро, Т. (2006). *Политология*. Харьков: Изд-во Гуманитарный центр, 238.

Акт» в США, расцениваются правозащитниками как откровенное нарушение гражданских прав¹.

Проанализирована основная составляющая либеральной модели обустройства политической системы общества, дают возможность в практическом измерении охарактеризовать ее как институционно сбалансированную социально-кибернетическую целостность, наделенную атрибутами рефлексивности (функция «входа»), управляемости (рациональный внутренний дизайн), эффективности (функция «выхода») и т. п.

Эта фундаментальная характеристика «эталонной» либеральной политической системы проявляется наиболее рельефно в сравнении с теми политиями, которые пошли путем миксации собственно либеральных принципов функционирования государства с теоретическими постулатами других, конкурирующих парадигм. Показательным, с точки зрения автора статьи, является опыт функционирования политической системы Германии.

По сугубо формальным признакам, политическая система современной ФРГ почти полностью отвечает основным параметрам классической либеральной парадигмы – четко реализованный принцип распределения власти; степень ее деконцентрации на всех уровнях политической системы приближается к допустимому максимуму; независимость судебной системы является бесспорной – Федеральный конституционный суд контролирует парламент, осуществляет конституционное внедрение и контроль. Принципы функционирования исполнительной власти в Германии тоже в определенной степени приближены к неолиберальным – правительство представляет собой разновидность «комитета», который назначается парламентским большинством. При этом, парламент выполняет свою конституционную функцию сугубо «либеральным» способом: законы, фактически, принимает не парламент в целом, а блок, который существует между парламентской фракцией большинства и правительством². Но на этом «классический» немецкий либерализм заканчивается, подтверждая тезис Ф. Фукуямы о том, что либерально-демократическая политическая система и рыночно ориентированная экономика сами по себе, не превращают никакую страну на США : «культура страны – это более, чем сумма политических и экономических институтов»³. «Класичність» немецкого

¹ Аллан, Т. Р. С. (2008). *Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права*. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 351.

² Рормозер, Г. (1996). *Кризис либерализма*. Москва, 30.

³ Фукуяма, Ф. (2008). *Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию*. Москва: АСТ-Москва, 523.

либерализма нивелируется с учетом того, что правящий класс и государство ФРГ традиционно характеризовались высокой степенью патернализма в отношениях с «непривилегированной» прослойкой общества. Начиная со времен О. фон Бисмарка, немцы жили в парадигме «государства благосостояния», которое постоянно осуществляло перераспределение материальных благ таким образом, чтобы каждый человек в стране мог рассчитывать на удовлетворение ее социальной потребности. Труд в Германии стоил чрезвычайно дорого, а работодатели были обременены принудительными расходами. Большинство социальных льгот были закреплены законодательно и контролировались на разных уровнях государством. Соответственно, во время неминуемых экономических спадов диктат государства становился чрезвычайно заметным.

По мнению Г. Рормозера, «ФРГ реализовывала идею марксизма даже в большей степени, чем любая страна Запада, не говоря уже о политике реального социализма»¹. Фатальной ошибкой немецкой элиты было глубокое убеждение в том, что, реализованная в стране модель функционирования политической системы является наивысшим достижением истории человечества (в то же время как, по сути, это был обычный временный компромисс разнообразных социальных требований). Ошибочность позиции открылась лишь тогда, когда «государство благоденствия» начало забирать для себя половину национального ВВП. Уже к середине 90-х годов прошлого столетия расширение «теневое рынка» труда, который функционировал во ФРГ в объеме 130-180 млрд. марки, был вызван тем, что люди «убегали от социального государства»². Поддержка последнего стоила около 1000 млрд. марки на год. Попытка правящей социал-демократической партии Германии провести структурную реформу без отказа от модели «социального государства» ощутимых результатов не дала. Адекватным ответом на этот фундаментальный вызов общественно-политической системе Германии стала программа неолиберальных превращений, предложенная ХДС-ХСС во главе с А. Меркель.

Приведенный пример присоединения Германии к либеральной парадигме обустройства социально-политической действительности является доказательством того, что, на сегодня, именно она демонстрирует свою наибольшую эффективность. Однако, этап рецепции либеральной парадигмы функционирования политической системы стимулирует и к выявлению ее первоочередных недостатков.

¹ Рормозер, Г. (1996). *Кризис либерализма*. Москва, 9.

² Рормозер, Г. (1996). *Кризис либерализма*. Москва, 53.

К наиболее фундаментальным из них следуют отнести следующие:

1. Управленческая дилемма неолиберальных систем : сравнительно низкая эффективность и деятельность отдельных структур государственного аппарата, которая происходит на уровне минимального риска санкции, стимулируя деятельность контрольных институтов. В свою очередь, усиление контроля понижает мораль и мотивацию служащих. Попытка либеральных политий укротить явления бюрократизма путем внедрения методики «менеджеральной революции» пока еще не дала ощутимых результатов;

2. Картелизация рынка политических решений. Активное привлечение корпоративных бизнес-агентов к процессам формирования и реализации политической воли в неолиберальных системах приводит к возобновлению классового характера функционирования государства. По мнению Й. Шумпетера, на рынке политического «товара» сформировались союзы «товаропроизводителей» – большая политическая партия и «ассоциация потребителей» – объединение предпринимателей, группировка лоббизма и т. п. Результатом стало превращение политической системы либеральной демократии в олигополистичный рынок¹. Учитывая недоверие либерального государства к любой ассоциации, которая препятствует процессу накопления капитала, возможность «рядовых» граждан донести свою волю в такой политической системе значительно уменьшается;

3. Анонимность политических решений. Растущая непрозрачность рынка политических решений для структуры гражданского общества, возможно, и влияет положительно на скорость менеджерской деятельности государственных институтов, но ставит под сомнение признаки демократичности управленческой системы в целом.

Однако основным вызовом для либеральной парадигмы организации деятельности государства и функционирования общества является растущее среди европейских интеллектуалов ощущение того, что основная программа либерализма выполнена. А это, в свою очередь, обуславливает возвращение к вопросу о формуле политической модерности в Европе, с ценностной системой которой социумы могли бы сверять алгоритмы собственного развития и определять функционирование собственной специализированной подсистемы.

¹ Каменская, Г. В., Радионов, А. Н. (1994). *Политические системы современности*. Москва: Онега, 63.

Таким образом, либеральную модель организации деятельности политической системы общества следует рассматривать как постоянный процесс приведения в соответствие функции управленческих институтов требованиям внешней социальной среды. Длительная эволюция управленческой иерархии, пройденная такими странами как США и Великобритания в течение модерного периода их истории, убедительно свидетельствует в интересах высокой эффективности реализации либерального алгоритма взаимоотношений государства и социума, институциональным измерением которых, собственно, и стали политические системы этих стран.