

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 госу-

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 бессилен 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 становлении 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 «Апполон» 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, 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. Источником 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 налоговую 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» далекихстроек, 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, законотворчество 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% в 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 антитрестовского 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 вбирать в себя одни политики в одних странах и не вбирать их 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

Исм.: 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 декларируемые 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 нуждемости. В основании получения гражданами социальных льгот лежит принцип нуждемости.

Нуждемость — это временное или постоянное недопотребление человеком продовольствия, предметов длительного пользования и услуг, имеющих в обществе распространенный характер. Однако недопотребление не станет нуждемостью до тех пор, пока недопотребление не приобретет для государства значимый характер. Значимое для государства недопотребление и называется нуждемостью. 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 нуждемости. 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 нуждемости различны, но они не могут быть ниже предельно допустимых физиологических норм и выше среднего дохода, принятого в обществе.

Основанием нуждемости являются необходимые потребности индивида, удовлетворение которых невозможно без помощи другого лица или государства. Нуждемость — это такое состояние индивидов, 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 нуждемости. 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 появлению нуждемости у индивидов. Государство — одна из политических причин появления нуждемости и установления пределов нуждемости, носителями которой являются индивиды, имеющие способность к труду, но из-за острой конкуренции на рынке труда не реализующие ее.

Социальной причиной нуждемости 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.

Исм.: 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

Исм.: 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; селективную, 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-Брансвик 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. Организуются 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 расовых и национальных проблем. И все-таки межнациональные отношения были здесь 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 — Германо-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, баскского, 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, проведенные 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 национальных 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 учета 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. Второй идеальный тип — «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. Брежнев 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 взаимобмена 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 неосоциалистических 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 омбудсмана). 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?