

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ
НАУКАМ

СОВРЕМЕННАЯ ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

РЕФЕРАТИВНЫЙ СБОРНИК

МОСКВА 2003

Серия
«Европа. XXI век»

*Центр научно-информационных исследований
глобальных и региональных проблем*

Отдел Западной Европы и Америки

Редакционная коллегия:

*Т.Г. Пархалина, О.В. Кузин (редактор-составитель),
Т.Н. Мацонашвили, Е.А. Нарочницкая (ответственный редактор),
И.С. Новоженова, Б.С. Орлов.*

С56 Современная Великобритания: Реф. сб. / РАН. ИНИОН.
Центр научно-информ. исслед. глобальных и региональных
пробл. Отд. Западной Европы и Америки. — Отв. ред. Нароч-
ницкая Е.А. — М., 2002, — 164 с.
ISBN 5-248-00154-4

Сборник содержит рефераты, посвященные различным сторонам общественной жизни современной Великобритании. Рассматриваются вопросы самоидентификации британцев, проблема реформирования парламента, британская экономическая модель, подходы британского правительства к международному финансовому регулированию, вопросы политической культуры, регионального управления, проблема Северной Ирландии, политика в сфере европейской интеграции и безопасности.

This volume contains digests and reviews considering various aspects of contemporary UK politics and economics. It ranges over a number of issues, including national and regional identities; the British parliamentary model and its reform; regionalisation; political behavior; economic and financial policy; conflict in Northern Ireland; attitudes to European integration and international security problems.

ISBN 5-248-00154-4

ББК63.3 (4Вел) 64
© ИНИОН РАН

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Е.А.Нарочницкая, О.В.Кузин.</i> Введение: Британия как уникальная «историческая лаборатория» западного мира	5
<i>Р. Кози.</i> Британец или англичанин: Абсолютная неясность.....	25
<i>Т. Эш.</i> Являются ли британцы европейцами?	34
<i>М. Флиндерс.</i> Изменение баланса? Парламент, исполнительная власть и британская конституция.	49
<i>Д. Шелл.</i> Лейбористы и палата лордов: Пример конституционной реформы.....	59
Реформирование институтов регионального управления в Соединенном Королевстве: Некоторые проблемы и особенности. (Сводный реферат)	71
<i>Дж. Кронин.</i> Конвергенция убеждением: Политика и экономика в формировании «англо-американской модели»	89
<i>М. Уотсон.</i> Палки или масло — в колеса международных финансов? Неолейбористская идея «нового Бреттон-Вуда»	98
<i>Дж.Стивенсон.</i> Нерушимый мир в Северной Ирландии?	109
<i>П.Жоаннион.</i> Атаки 11 сентября и конец терроризма в Северной Ирландии	118
<i>Л. Котлер-Берковиц.</i> Религия и поведение избирателей в Великобритании: Новые оценки	122
<i>К. Боучел, Дж. Бриггс.</i> Изменят ли женщины политику?	128
<i>М. Хенн, М. Уэйнштейн, Д. Ринг.</i> Обособленное поколение: Молодежь и политическая активность в Британии.....	134
<i>Дж. Ховорт.</i> Великобритания, НАТО и общая европейская политика в области безопасности и обороны: Неизменная стратегия, обновленная тактика.....	142
<i>Д. Киозийн.</i> Дискуссия о позиции Британии в Косовском конфликте: Некоторые оценки.....	153

CONTENT

<i>Narochnitskaia Ye., Kuzin O.</i> Introduction: Great Britain as a unique «historical laboratory» of the Western world	5
<i>Cohen R.</i> The incredible vagueness of being British/English	25
<i>Ash T.</i> Is Britain European?	34
<i>Flinders M.</i> Shifting the balance? Parliament, the executive and the British constitution	49
<i>Shell D.</i> Labour and the House of Lords: A case study in constitutional reform	59
Regional government reorganisation in the UK: Problems and features	71
<i>Cronin J.</i> Convergence by conviction: Politics and economics in the emergence of the «anglo-american model»	89
<i>Watson M.</i> Sand in the wheels, or oiling the wheels, of international finance? New Labour's appeal to a «new Bretton Wood»	98
<i>Stevenson J.</i> Irreversible peace in Northern Ireland?	109
<i>Joannon P.</i> Les attentats du 11 septembre et la fin du terrorisme en Irlande du Nord	118
<i>Kotler-Berkowitz L.</i> Religion and voting behaviour in Great Britain: A reassessment	122
<i>Bochel C., Briggs J.</i> Do women make a difference?	128
<i>Henn M., Weinstein M., Wring D.</i> A generation apart? Youth and po- litical participation in Britain	134
<i>Howorth J.</i> Britain, NATO and CESDP: Fixed strategy, changed tac- tics	142
<i>Keohane D.</i> The debate on British policy in the Kosovo conflict: An assessment	153

Е.А.Нарочницкая, О.В.Кузин*

ВВЕДЕНИЕ: БРИТАНИЯ КАК УНИКАЛЬНАЯ «ИСТОРИЧЕСКАЯ ЛАБОРАТОРИЯ» ЗАПАДНОГО МИРА

Настоящее издание¹ посвящено Соединенному Королевству Великобритании и Северной Ирландии — стране, место которой в европейской и мировой истории Нового и Новейшего времени необычно во многих отношениях. И речь идет не просто о конкретно-исторической неповторимости, свойственной любому народу и государству. Англия издавна является заметной силой в системе мировой политики и экономики. Хотя времена ее экономического лидерства и господства над «половиной мира» миновали, она и сегодня сохраняет немалые рычаги влияния как одна из наиболее высокоразвитых стран, участница «большой восьмерки», глава Британского Содружества, постоянный член Совета Безопасности ООН, обладательница стратегического ядерного потенциала, привилегированный партнер США, влиятельный член НАТО, ЕС и других западных и общеевропейских институтов.

Неординарность Британии, однако, отнюдь не ограничивается весомостью ее голоса на международной арене. В неменьшей мере она связана с характером развития этой страны, с ее качественными внутрен-

* Нарочницкая Екатерина Алексеевна — кандидат исторических наук, заведующая Отделом Западной Европы и Америки ИНИОН РАН; Кузин Олег Вячеславович — аспирант ИНИОН РАН.

¹ Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем ИНИОН РАН публикует серию реферативных сборников, посвященных проблемам современной общественной жизни отдельных государств Западной и Восточной Европы. Вышел в свет выпуск «Современная Германия» (М., ИНИОН, 2002); в печати — РС «Современная Испания».

ними особенностями. На протяжении столетий Англия находилась в авангарде мировых процессов социального преобразования. Ей принадлежала первостепенная роль в становлении общественной системы Запада, а сама она представляет собой показательный образец принципов и тенденций эволюции этой социальной модели.

Британия относится к тем частям Старого Света, которые стали «колыбелью» рационалистического индивидуализма и либеральных ценностей, торгово-промышленного капиталистического хозяйства, парламентаризма и представительной демократии. Она считается олицетворением устоев гражданско-либеральной политической культуры и одним из классических примеров западного «государствования». Здесь еще к концу XIX столетия сложились основные действующие поныне партии и политическая система с отчетливым двухпартийным профилем. Здесь чрезвычайно наглядно проявилась смена различных моделей хозяйственного регулирования — рыночного, корпоративного, государственного, — столкновение и сочетание элементов либерализма и этатизма, экономической открытости и протекционизма. Британию порой называют своего рода «лабораторией» Запада, «испытательным полигоном» общих процессов.

Не менее символично международное наследие бывшей «владычицы морей», которая не только создала самую обширную колониальную империю, но и заселила своими колонистами несколько континентов, дав, в частности, рождение США — самому мощному государству современного мира. В традициях английской внешней политики и внешнеполитической мысли ярко воплотились глобальные устремления Запада с их внутренними противоречиями — между экспансией, самоутверждением, преследованием собственных государственных или блоковых интересов, с одной стороны, и универсалистской идеологией свободы, равенства, демократического самоопределения — с другой.

Все это делает Британию носительницей целого ряда идеально-типических начал западной цивилизации. В то же время, как это ни парадоксально на первый взгляд, английская социально-политическая модель не лишена существенной и сильно выраженной национальной специфики. Это наблюдается не только в ментальности, социальном поведении, процедурах политической практики, но и на формально-институциональном уровне. Перечень британских институциональных особенностей весьма внушителен. Среди главных из них — отсутствие единого конституционного документа; наследственное пэрство и неизби-

раемая верхняя палата парламента; заменяющие законы государственно-правовые обычаи (так называемые конвенции); последовательно мажоритарный принцип власти и сосредоточение огромных возможностей в руках правящего большинства, в первую очередь кабинета министров; неопределенность ряда конституционных положений (например, о референдумах); обычное право. Более того, британское общество известно исключительной приверженностью собственным традициям и историческими сложившимся институтам.

Но даже сама специфика этой страны содержит немало общезначимого. Таков, например, ее опыт органического переплетения институционального своеобразия с типическими началами западной демократии. Он представляет немалый интерес с точки зрения теоретических споров между сторонниками «институционализма» и «персонализма», демонстрируя важность социокультурного и личностного факторов. Незлоупотребление властью и баланс между ее ветвями обеспечиваются здесь не столько формальными установлениями, сколько сакральностью либеральных представлений и самоограничением политических субъектов. На этом основании лорд Скармэн, ратуя в 1989 г. за конституционную реформу, утверждал, что в формальном плане «путь к избранной диктатуре открыт и должен быть заблокирован раньше, чем плохие парни осознают такую возможность»¹. В свою очередь, сторонники английских конституционных традиций видят в них важный элемент национальной идентичности. А прошлое и настоящее Соединенного Королевства дают богатый материал для размышлений над еще одним вопросом, далеко выходящим за рамки британистики: насколько верность традиции и самобытности содействует историческим достижениям и оправдывает ли себя эта черта в современном контексте глобализации, взаимозависимости и унификации?

Своеобразие Британии определяется также ее промежуточным положением в рамках западной системы и цивилизации. Она находится между континентальной Европой и Северной Америкой не только географически, но и в культурном, экономическом, политическом отношении. В британском обществе далеко не завершены дебаты о самоидентификации и внешнеполитической стратегии, о выборе между социально-экономическими моделями американского и континентально-

¹ Цит. по: The new British politics / Budge I. et al. – N. Y. etc., 1998. – XIX, 716 p. – P. 183.

европейского типа, между особыми связями с США и интеграцией в Европейский союз. Исторически сложившаяся двойственная принадлежность Британии к европейскому и англосаксонскому мирам придает этим дискуссиям и колебаниям долговременный характер и, несмотря на пресловутый британский практицизм, экзистенциальный оттенок. Показательно, что ни лейбористам, ни консерваторам не удалось избежать внутреннего раскола на евроскептиков и евроэнтузиастов.

Национальная политическая культура и история последних полутора столетий прочно ассоциируются с преемственностью и эволюционностью. В бурных потрясениях XX в. Великобритания оставалась почти единственным в Европе «островом стабильности», избежавшим смен режима, диктатуры, иностранной оккупации. В постоянстве и эволюционности часто видят свидетельство зрелости британской демократии и идентичности, источник их устойчивости и силы. Но есть в этих началах и обратная сторона: несклонность к экспериментам и поворотам чревата неумением быстро реагировать на веяния времени, а значит, утратой динамизма, стагнацией, отставанием.

Дилемма «традиции — инновации» приобрела, возможно, как никогда, напряженный характер для Соединенного Королевства во второй половине XX столетия. С одной стороны, на фоне системных изменений в мире и в Европе происходили глубокие перемены в британском обществе и в различных аспектах политики, возникали новые потребности и приоритеты. С другой стороны, более или менее незывлемыми оставались особенности конституционного устройства, унитарный характер государства и централизованная система управления, основные внешнеполитические традиции.

Немаловажный отпечаток на проблемы современной Британии накладывает имевшее место в последние 100 лет кардинальное сокращение ее удельного веса в мире, сопоставимое по масштабам разве что с недавними потерями России. Британская доля в мировой торговле, составлявшая в 1899 г. 1/3, а в 1950 г. — 1/4, уменьшилась к концу столетия до 1/20¹. Утрата прежних позиций была в большой мере обусловлена деколонизацией, другими международными и внешними процессами, но свою роль сыграли и негативные внутренние тенденции. На протяжении 1950—1996 гг. Британия отставала по средним темпам производственного роста от большинства своих европейских соседей и от США. В мире и

¹ The new British politics. — P. 23.

на самих Британских островах заговорили даже о национальном упадке родины индустриализма.

Столь радикальное заключение вряд ли состоятельно. Роль Великобритании в мировых делах остается несравненно значительнее не только ее территориально-демографических параметров, но и формальных макроэкономических показателей. А в конце 90-х годов ее экономика была признана одной из наиболее динамично развивающихся в Европе.

И все же XX век поставил перед британцами задачу, которая в масштабе национальной истории имеет фундаментальный характер и окончательное решение которой предстоит увидеть уже в наступившем столетии. Она состоит в том, чтобы определить свое место на новом витке мирового развития, что подразумевает не только уже совершившуюся психологическую адаптацию к изменившемуся статусу, но и переосмысление стратегических целей, возможностей, союзов, источников конкурентоспособности и динамизма. В таком контексте особую актуальность приобрел и вопрос о соответствии британских политических атрибутов и традиций потребностям времени.

Еще в последние два десятилетия истекшего века Британия вступила в полосу интенсивных внутрипартийных трансформаций, идейно-политических исканий и реформ этапного значения. Период послевоенного лейбористско-консервативного консенсуса, на основе которого в 40–70-х годах создавалось и поддерживалось государство всеобщего благосостояния, остался позади.

Практические вопросы, попавшие в центр внимания политической элиты страны на рубеже двух столетий, связаны как с сугубо британскими реалиями, так и с факторами более широкого характера. Прежде всего — с технологической революцией; новыми требованиями к производству, рабочей силе, управлению; подвижностью экономических условий; прогрессом европейской интеграции и глобализации; изменениями в социальной и этнорасовой структуре общества; новыми параметрами международной политики и безопасности и т.д. Сдвиги и подходы, наблюдающиеся в этой связи в Соединенном Королевстве, вписываются в процессы, характерные для всех государств Запада и отчасти для мира в целом. Причем Британия вновь являет особенно рельефные формы и типические образцы ряда общих тенденций.

Символом «неоконсервативной волны» 80-х годов стал «тэтчеризм», реализовавший неолиберальную идеологию английских «новых

правых». Жесткий курс М.Тэтчер, ориентированный на ценности свободного предпринимательства и саморегулирующегося рынка, на переход от кейнсианства к монетаризму, дал сильный импульс структурным реформам в экономике: приватизации, ликвидации малопроизводительных производств, либерализации рынка труда, уменьшению налоговых ставок и т.д.

Не все экономисты признают благотворное воздействие этих преобразований. Но, так или иначе, начиная с середины 90-х годов Британия устойчиво демонстрирует одни из лучших показателей прироста ВВП в Европе. Даже замедление экономического подъема, отмечаемое с середины 2001 г., объясняют не внутренними причинами, а неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктурой¹. Многие неолиберальные перемены и постулаты были положительно восприняты не только бизнесом, но и влиятельными группами среднего класса, и стали предметом широкого межпартийного консенсуса.

Не менее отчетливо, однако, обнаружились негативные последствия «консервативной революции»: рост расслоения, забастовочное движение, нестабильность, социальные напряженность и недовольство. А для Британии и без того остался характерным, несмотря на все достижения «государства благосостояния», более высокий уровень неравенства, чем в ряде стран континентальной Европы. И, как выяснилось, общество здесь отнюдь не безучастно к пренебрежению социальным партнерством.

Уже при приемнике «железной леди» Дж.Мэйджоре консерваторы сочли необходимым смягчить «новый правый курс», увеличив социальный бюджет. Перейдя в оппозицию, партия в последние годы пытается переработать свои подходы к социальной политике и ценностям солидарности, оперируя идеями «одной нации», «сострадательного» и «гражданского» консерватизма. Однако все эти коррективы и акценты не спасли консерваторов от самого сокрушительного за почти 100 лет поражения на выборах 1997 г., а затем и 2001 г.

Неолиберальная философия в ее тэтчеровской и посттэтчеровской версиях не получила поддержки большинства избирателей. Многих британцев оттолкнули к тому же антиевропейские настроения в консервативной партии, отсутствие у нее популярного лидера, склонность консервативных кабинетов к централизации власти. И вопреки признанию

¹ Хесин Е.С. Экономика Великобритании на современном этапе // Великобритания после всеобщих выборов 2001 г.: Результаты и тенденции / Отв. ред. Шенаев В.Н. – М., 2002. – С. 26. – (Доклады Института Европы № 91).

главных антиэтатистских реформ, их инициаторы — консерваторы — оказались в начале XXI в. в состоянии кризиса идентичности, острых внутренних противоречий и исканий обновленного облика.

Между тем лейбористы, прошедшие в 80-х годах через период резкого полевления и раскол, в 90-х годах консолидировались на качественно переработанной политической платформе. Под руководством Т.Блэра — политика новой формации¹ — партия порвала с традиционным этатизмом и другими устоями классического социалдемократического мировоззрения. На вооружение были взяты разнородные идеи последних десятилетий, в том числе социально-экономические тезисы неолiberaлов (тэтчеристов и особенно «новых демократов» из команды Б.Клинтона), методологические установки постмодернизма, постмарксистские теории, концепции коммунитаризма, социология Э.Гидденса (директора Лондонской школы экономики и близкого советника Т.Блэра). Из пестрой комбинации этих и других элементов лейбористам удалось сконструировать концепцию «третьего пути», представ в образе инновационной силы, мыслящей и действующей на острие времени.

Реальный потенциал идеологии «нового лейборизма» пока не очевиден. Многие считают ее эпигонской и эклектичной, слишком ориентированной на электоральные задачи, а сама она находится в процессе развития и уточнения. Но как бы то ни было, «блэризм» стал сегодня «визитной карточкой» той неоллиберальной эволюции и тех идейных поисков, которые переживает вся социал-демократия. Идея «третьего пути», выдвигаемая Т.Блэром и немецким канцлером Г.Шрёдером, — одна из самых амбициозных социал-демократических заявок на новаторский синтез свободы и равенства, индивидуализма и солидарности, эффективности и справедливости, прагматизма и идеализма, на стратегию принципиального обновления западной демократии². А британский политический ландшафт, прежде всего сугубо мажоритарный принцип власти и две подряд победы, одержанные лейбористами на всеобщих выборах 1997 и 2001 гг., создают благоприятный фон для испытания социал-демократических разработок. Станут ли они находками, с которыми будет связано развитие социально-экономической мысли и практики в XXI

¹ См.: Перегудов С.П. Тони Блэр: Политический портрет. / РАН. ИНИОН. — М., 1999. — 107 с.

² См.: Социал-демократия сегодня / РАН ИНИОН; Отв. ред. Орлов Б.С. — М., 2002. — Вып. 1. — 256 с.

в.? Вряд ли можно будет ответить на этот вопрос без внимательного изучения британской действительности.

Пока же очевидно, что с приходом лейбористской партии к управлению страной на рубеже двух столетий открылся новый этап в современной истории Великобритании. В идеологическом плане ряд российских и зарубежных исследователей уже сегодня считают возможным квалифицировать его как этап социал-либерализма, или соединения неосоциал-демократических и неолиберальных начал¹. В более общем же смысле правление кабинетов Т.Блэра ознаменовалось провозглашением курса на широкомасштабную модернизацию британского общества и государства, включая территориальное устройство и многовековые конституционные устои Соединенного Королевства.

Настоящий сборник не претендует на всестороннее освещение происходящих в Британии процессов. Его задача — дать представление о трансформациях и тенденциях на отдельных ключевых направлениях политической, экономической, социальной и идейной жизни этой интереснейшей страны.

Сборник открывают рефераты статей Р.Козна и Т.Г.Эша, посвященные проблемам идентичности и национального самосознания жителей Британских островов. Дискуссии в этой сфере, столь актуальные для России, — распространенный феномен нашего времени, а обращение к ним прагматичного британского ума особенно симптоматично. «Мы веками были достаточно уверены в себе, чтобы обходиться без самоедства, мы знали, кто мы есть, и не копались в себе, — напоминает современный английский философ Р.Скратон. — Но сейчас, теряя веру в себя, мы в растерянности ищем свою идентичность. Являемся ли мы нацией, территорией, объединены ли мы по языковому, культурному, имперскому признаку или только идей?»².

Трудности самоидентификации, которые испытывают британцы, связаны с несколькими комплексами причин разного порядка. Это, прежде всего, явления глобального «этнического подъема» последней трети

¹ См.: Громыко Ал.А. Конец идеологии или контуры новой «большой идеи»? // Политическая мысль Великобритании: некоторые итоги и перспективы / Отв. ред. Громыко Ал.А. — М., 2002. — С. 9–15. — (Доклады Института Европы № 101); Перегудов С.П. Концепция «третьего пути» // Современная Великобритания: Проблемы и перспективы / Отв. ред. Шенаев В.Н. — М., 2001. — С. 15–20. — (Доклады Института Европы № 83).

² Цит. по: Громыко Ал.А. Великобритания — евроамерика западного мира // Независимая газ. — № 101 (2411). — 7 июня 2001.

XX в., который не обошел стороной даже давно сложившиеся западноевропейские нации. Среди неанглийского населения страны, доля которого составляет сегодня почти 27%¹, стало возрождаться собственное этнонациональное сознание. Громко заявил о себе национализм кельтских народов, с 1969 г. вооруженные формы принял межобщинный конфликт в Северной Ирландии. Часть представителей 9 млн. шотландцев и почти 5 млн. валлийцев претендуют не просто на самоуправление, но и на статус отдельных наций. Отвергнута и официально осуждена на международном уровне философия ассимиляции, получили признание групповые права меньшинств, все больше утверждается принцип культурного плюрализма.

В контексте этих веяний беспрецедентными последствиями обобравается массовая иммиграция из «третьего мира». К концу 90-х годов в Британии уже сложились крупные этнорасовые меньшинства азиатского, африканского и карибского происхождения (около 2,3 млн. человек, или 4% британских граждан)², и процесс постоянного изменения этнического состава населения не прекращается. С учетом не имеющих гражданства резидентов и нелегальных мигрантов масштабы этого явления еще более впечатляющи. В отличие от практики прошлого, новые иммигрантские общины все больше сохраняют принадлежность к корневой культуре, во многом расходящейся с европейскими нормами, свое отдельное самосознание и связи со страной происхождения. Растет этнокультурная мозаичность общества, чреватая его фрагментацией и уже сегодня подрывающая сложившуюся ценностно-духовную основу национальной и гражданской консолидации.

В результате всех этих процессов аксиомы западной философии государственности с ее идеалами индивидуально-гражданского и культурного единства оказались серьезно поколеблены. Все чаще оспаривается привычное отождествление Британии с Англией. У разных групп общества формируются различные представления о понятии «национального» и о связывающих население страны началах.

К внутренним вызовам добавляются внешние: глобализация, интернационализация, европейская интеграция. Эрозия границ, возрастание роли интернациональных, региональных и глобальных факторов развития, тен-

¹ The new British politics. – P. 11.

² Нарочницкая Е.А. Этнонациональные конфликты и их разрешение: Политические теории и опыт Запада. / РАН. ИНИОН. – М., 2000. – С. 12.

денции к нивелировке национальных различий, — все это заставляет народы заново соотносить себя с окружающим миром, а значит, задумываться о своей природе, ее прошлом и будущем.

Интеллектуальные баталии вокруг нового образа Британии освещаются в обзорной статье Р.Коэна. Свидетельствуют ли они о кризисе национального самосознания и дезинтеграции нации? Коэн предлагает видеть в этих спорах скорее проявление подвижного и гибридного характера феномена идентичности. В своем развитии британская идентичность становится более комплексной и многоликой, и только такая ее версия, по мнению автора, возможна и нужна в современном британском обществе.

Т.Г.Эш анализирует те аспекты ментальности и самосознания британцев, которые характеризуют степень их принадлежности к Европе. Идентичности, подчеркивает он, добровольны, хотя и не произвольны: они слагаются из сочетания субъективных сознательных решений и объективной данности. К ним не применимы точные определения, причем это относится как к понятию «Британия», так и к понятию «Европа». Британия была и останется страной «множества пересекающихся идентичностей», в число которых входит и европейское измерение. Усилится ли европейская составляющая, сегодня во многом зависит от выбора самих британцев, от их готовности принять полномасштабное участие в строительстве объединенной Европы. А это, в свою очередь, повлияет и на будущий облик Европы.

В области внутренней политики центральной темой последних лет и главным достижением лейбористских правительств является начало конституционной реформы. В программу преобразований входят реформирование парламента, введение региональной автономии, переход к пропорциональной избирательной системе и изменение законодательства по правам человека.

Одному из основных направлений конституционной реформы, затрагивающему «святая святых» английской политической традиции — парламент, посвящены статьи М.Флиндерса и Д.Шелла. Идея реформирования британского парламента, и прежде всего такого его специфического атрибута, как палата лордов, не нова. Но ни один из проектов в этой сфере, не раз обсуждавшихся на протяжении XX в., не был реализован. И причина — не только в консерватизме британской системы и политической культуры. Значимость и сложность этого вопроса определяются тем, что он далеко выходит за рамки внутренней структуры парла-

мента. Речь идет о комплексной и основополагающей для всех демократических государств проблеме взаимоотношений исполнительной и законодательной власти и о соотношении сил между правящим большинством и оппозицией.

Основное противоречие, напоминает М.Флиндерс, исторически заключается в функциях парламента. Он призван, с одной стороны, поддерживать действия правительства, а с другой — контролировать их. В Британии конституционно закреплён принцип парламентского суверенитета, который в теории остаётся неизменным. Но фактически начиная со второй половины XIX в. баланс между ветвями власти сдвигался в пользу правительства. Взгляды же политических партий на то, какой должна быть модель отношений парламента и кабинета министров, менялись в зависимости от того, находилась ли сама партия у власти или в оппозиции.

Перед выборами 1997 г. лейбористы обещали устранить возникший перекос, восстановить позиции парламента и реформировать палату лордов, всегда воспринимавшуюся ими с глубоким предубеждением. Однако лейбористский кабинет не заинтересован ни в усилении палаты общин, ни в реорганизации палаты лордов, которая повысила бы легитимность и роль верхней палаты. Лейбористам также невыгодно введение пропорциональной избирательной системы, поскольку оно может устранить их доминирование в парламенте.

И М.Флиндерс, и Д. Шелл полагают, что реформы сознательно затягиваются и низводятся до уровня процедурных изменений либо, самое большее, ограниченной модернизации парламентских органов. Именно такой характер носит исключение наследственных пэров из палаты лордов. Маловероятно, что лейбористы пойдут на создание верхней палаты, избираемой прямым всеобщим голосованием, что, безусловно, сдвинуло бы баланс сил в пользу законодательной власти. М.Флиндерс усматривает непоследовательность конституционной реформы и в создании региональных парламентав, которое на практике ведёт к ослаблению главного законодательного органа и, по мнению автора, противоречит принципу парламентского верховенства.

Последствия ограниченной модернизации парламента, проводимой проправительственным большинством, могут оказаться неоднозначными и даже противоположными официально заявленным целям. Ход изменений направляется премьерминистром, которого часто критикуют за президентский стиль правления, и реформа проводится скорее в пар-

тийных интересах, а не с целью совершенствования британского парламентаризма и защиты интересов граждан.

Помимо традиционных соображений межпартийной борьбы, возникают новые факторы, способные повлиять на существующий баланс между ветвями власти и на проведение парламентской реформы. Их обзор приводится в статье М.Флиндерса. Это электронные информационно-коммуникационные технологии; приватизация и передача ряда функций частным и другим независимым субъектам, а также местным институтам; актуальная для британской политической культуры проблема «рисков» на фоне возросшей роли СМИ; усложнение форм и способов взаимодействия различных ведомств.

Важной составляющей конституционной реформы является формирование институтов регионального самоуправления, или, в английской терминологии, «деволюция». Вопрос взаимоотношений между центром и местными сообществами — одна из ключевых проблем власти и управления — волнует сегодня многие страны мира. С децентрализацией связывают надежды и на совершенствование демократии (прежде всего взаимодействия власть — гражданское общество — личность), и на разрешение этнонациональных конфликтов, и на устранение экономических дисбалансов, и на общее повышение эффективности социального управления. Впечатляющее развитие децентрализация получила в странах Европейского союза, в системе которого предусмотрены гарантии прав регионов и специальный Комитет для представительства субнациональных территориальных субъектов.

Общие веяния охватили и Великобританию, которая наряду с Францией долгое время олицетворяла унитаризм. Намерение осуществить деволюцию стало одним из главных отличий лейбористской программы от консервативного курса, обеспечивших партии Блэра победу на выборах. В 1998–1999 гг. начали свою работу парламент Шотландии, Ассамблеи Северной Ирландии и Уэльса. В девяти регионах Англии созданы так называемые агентства регионального развития (АРР) — структуры в основном экономического профиля; планируются референдумы о введении региональной автономии и избрании региональных ассамблей.

Однако, как демонстрируют материалы сборника, перспективы этих беспрецедентных для Великобритании преобразований и их многообразные последствия далеко не просты и не ясны. Деволюция способна привести к острым проблемам координации и увеличить вероятность конфликтов между структурами, расположенными на различных уровнях

управления. Дополнительную сложность вносит различный культурный и этнополитический контекст автономизации в Англии, с одной стороны, и на территориях «кельтской периферии» — с другой. В английских областях нет той культурной специфики, которая могла бы облегчить консолидацию региональных сообществ. Что касается Уэльса и особенно Шотландии, то перераспределение властных полномочий в их пользу, может, как считают некоторые, усилить там дезинтеграционные и сепаратистские тенденции.

С вызовом сепаратизма и межобщинного противоборства Великобритании уже давно сталкивается в Северной Ирландии. Это один из самых масштабных, длительных и кровавых этнических конфликтов современного Запада, жертвами которого за период с 1969 г. стали более 3,2 тыс. человек. В сборнике представлены два материала по этой болезненной проблеме, опыт решения которой (как положительный, так и негативный) представляет интерес для десятков государств и обществ, страдающих от межэтнического насилия. В статье Дж.Стивенсона анализируются достижения и трудности нового этапа мирного урегулирования в провинции, начало которому положило подписанное в 1998 г. Соглашение Великой Страстной пятницы. П.Жоаннон исследует изменение международного контекста североирландского конфликта в связи с событиями 11 сентября 2001 г., активизацией международной антитеррористической стратегии и сдвигами в общественных настроениях.

Следующий аспект общественной жизни Великобритании, затрагиваемый в сборнике, — экономическое развитие и экономическая политика. В британской экономической системе сочетаются черты, роднящие ее как с американской, так и с континентально-европейской моделями. Пропорции между этими началами неоднократно менялись на протяжении истории и продолжают меняться. Что же представляет собой природа британского экономического уклада? Одни усматривают в его двойственности элементы искусственности и противоречивости. Другие, напротив, видят в таком синтезе свой, оригинальный путь и, более того — магистральное направление будущего социально-экономического развития западных обществ.

Какова будет дальнейшая эволюция британской модели и сохранит ли она свою национальную специфику? Ответ на этот принципиальный вопрос далеко не очевиден. Перспективы в данной сфере взаимосвязаны, в частности, с международной стратегией Британии, ее внешнеэкономическими связями, участием в региональных и мировых хозяйст-

венных процессах. С одной стороны, членство страны в ЕС не может не сопровождаться в той или иной степени европеизацией ее бизнеса и экономической политики. С другой стороны, Британия сохраняет теснейшие экономические узы с США, на которые приходится 40% прямых иностранных капиталовложений в британскую экономику и которые остаются самой привлекательной страной для британских инвесторов. Известно интеллектуальное влияние экспертов и соратников Б.Клинтона, таких как Г.Браун и Р.Рейх, на «новых лейбористов» Т.Блэра.

Развитие экономического уклада любой страны в наступившем столетии нельзя рассматривать вне контекста глобализации и других интернациональных процессов. А к Британии это относится в первую очередь, ибо она интегрирована в мировое хозяйство в большей степени, чем другие развитые государства. Британский пример, в свою очередь, особенно ценен с точки зрения исследования общих характеристик глобализирующегося мира. Каково соотношение национальных, региональных и глобальных факторов развития? В какой мере распространение либерально-рыночных принципов на глобальном уровне сопровождается нивелированием национальных различий и конвергенцией?

Именно в таком ракурсе проводится сравнительный анализ социально-экономических систем Великобритании и США в статье Дж.Кронина. По его мнению, растущая близость основных элементов социальной и экономической структуры двух стран очевидна. О единой «англо-американской модели» сегодня позволяют говорить схожесть подходов к государственному вмешательству в экономику, характеристики рынка, относительная слабость профсоюзов, гибкость рынка труда. Сближение с США, однако, стало результатом реформ «сверху», которые во многом шли вразрез с британскими традициями. А степень и глубина конвергенции между двумя странами имеют свои пределы. И все же, считает автор, англо-американская модель «некоординированной либеральной рыночной экономики», обладающая высокой конкурентоспособностью, сохранится в Великобритании в долгосрочной перспективе. Параллельно наблюдается сокращение различий между англо-американским укладом и «координированной рыночной экономикой», характерной для континентальной Европы и Японии.

Статья М. Уотсона посвящена инициативам правительства лейбористов по строительству «новой Бреттон-Вудской системы». Потребность в реорганизации мировой финансовой «архитектуры» сегодня широко признана. Существующая система, которая создавалась в условиях

ограниченного движения капиталов, не способна эффективно функционировать в условиях тесной взаимозависимости финансовых рынков. Между тем зависимость экономического развития от конъюнктуры финансового оборота, 82% которого составляют спекулятивные операции, неизмеримо возросла. Однако пути регулирования международной финансовой сферы вызывают интенсивные споры.

Для Британии эта тема имеет особую актуальность. Лондон не только является одним из мировых финансовых центров, но и специализируется на обслуживании интернациональных потоков капитала. Помимо бизнеса, значительная часть британского среднего класса проявляет интерес к инвестированию в проекты, связанные с международным оборотом, и поддерживает курс на либерализацию в этой области. Правительство Блэра утверждает, что введение правил, обеспечивающих минимум государственного вмешательства и большую «прозрачность» финансового рынка, усилит стабильность и равновесие в этой сфере. По мнению М. Уотсона, приверженность «новых лейбористов» этой концепции идеологически и политически понятна, но не обоснована экономически. Ее реализация усилила бы общую тенденцию к росту спекулятивной активности и дальнейшей дерегуляции финансового рынка, неблагоприятно сказавшись бы на реальном секторе экономики и благосостоянии большинства граждан. Одна из истинных целей подобных проектов, считает автор, — стремление решать традиционную для Британии проблему дефицита свободных денежных ресурсов за счет доступа к их избыткам на мировом рынке.

Заметное место в исследованиях общественно-политической деятельности западных стран, включая Британию, занимают вопросы поведения избирателей. Повышенное внимание к электоральной проблематике отражает, с одной стороны, технологизацию самой политической сферы и, как следствие, ориентацию современной политологии на прикладные «политтехнологии». С другой стороны, проблемы электорального поведения в любом случае имеют принципиальное значение в системе представительной демократии. И наблюдение за тенденциями в этой сфере чрезвычайно важно, особенно в сегодняшних условиях, когда есть основания говорить о назревающем кризисе традиционных демократических институтов.

Одним из тревожных симптомов является электоральный абсентеизм — проявление политической апатии. Феномен этот чаще связывают со стиранием межпартийных идеологических различий и эрозией

идейного содержания политической борьбы, хотя причины его, вероятно, многообразнее и глубже, и часть их коренится в социально-этической эволюции современного западного общества. Для Великобритании, в отличие от других стран Запада, долгое время оставалась характерной относительно высокая явка избирателей (к примеру, в 1997 г. она составила 72%). Но на последних всеобщих выборах 2001 г. был зафиксирован худший результат за почти 80 лет — 59%, снижение активности обнаружили и местные выборы. Наибольшую политическую пассивность проявляют молодые избиратели, из которых только 38% приняли участие в голосовании 1997 г.

В сборник включен реферат статьи трех британских политологов «Обособленное поколение». Опираясь на результаты социологических исследований с использованием особых методик, авторы вносят существенные коррективы в общепринятое мнение о самоустранении большинства молодых британцев от политики. Несмотря на очевидный скепсис по отношению к традиционной политической практике, новое поколение, оказывается, готово с интересом воспринять иной тип политического процесса, более приближенный к злободневным локальным потребностям и предполагающий большую роль рядовых граждан в принятии важных решений.

В статье Л. Котлера-Берковица рассматривается влияние религии на поведение британских избирателей. Большинство аналитиков сходятся в мнении, что влияние этого фактора в современной Великобритании минимально. Л. Котлер-Берковиц оспаривает это утверждение. Выделяя различные измерения религиозности и дифференцированно исследуя их воздействие на политические предпочтения и партийные связи, автор показывает, что роль религиозного фактора серьезнее и сложнее, чем это кажется на первый взгляд.

Еще один аспект, который затрагивается в данном издании, — роль женщин в политике. Общая тенденция последних десятилетий к включению женщин в политические институты наблюдается в Великобритании вполне отчетливо. Многие оценили результаты выборов 1997 г. как небывалый успех женщин: в палату общин было избрано 120 женщин (18% от общего числа депутатов), в том числе — 101 представительница лейбористской партии. В 2001 г. 7 женщин вошли в состав второго кабинета Блэра. Изменение гендерного характера партийных и властных структур привлекает внимание аналитиков. Появились предположения, что возросший уровень представительства женщин изменит практику работы британского парламента и даже даст начало новой эре в полити-

ческой жизни Великобритании. В социологическом исследовании К.Боучел и Дж.Бриггса предпринимается попытка установить, есть ли основания для таких ожиданий.

Характерной чертой британской внешней политики после прихода к власти лейбористов стала активизация обоих ее ключевых векторов — атлантического и европейского. Переживают расцвет «особые отношения» с США — долговременный фундаментальный принцип британской международной стратегии. Одновременно произошли и происходят существенные сдвиги в позициях страны в рамках Евросоюза, где Соединенное Королевство с момента своего присоединения к ЕС всегда проводило обособленную линию.

Еще до прихода к власти лейбористы декларировали намерение сделать Британию не только полноценной участницей, но даже лидером интеграционных процессов. Между тем достижение этой цели оказалось одним из важнейших вызовов, с которыми пришлось столкнуться лейбористским правительствам. Перспектива вступления в ЭВС и отказа от национальной валюты породила острейшие межпартийные разногласия, внутрипартийные споры и раскол в обществе. Обещанный референдум по этому вопросу пока откладывается. А безоговорочная поддержка Т.Блэром глобальной политики США и прямое участие в американских военных акциях в Югославии, Афганистане, Ираке выявили новые расхождения и противоречия между Великобританией и ее европейскими партнерами.

И все же лейбористам удалось продвинуться вперед на европейском направлении. Подписаны Амстердамский договор и некоторые другие документы Евросоюза, в британское законодательство инкорпорирована Европейская хартия прав человека. При обсуждении вопросов интеграции голос Британии стал гораздо слышнее, она выступила с рядом собственных инициатив, в том числе идей по реформированию ЕС. В стране развернулась широкая пропагандистская кампания, под воздействием которой влияние евроскептиков заметно упало.

Одним из новшеств в европейской политике Британии является интерес к развитию военно-политической составляющей ЕС. Чем мотивирован такой поворот и как он соотносится с привилегированным англо-американским партнерством? Этим вопросам и перспективам общей европейской политики в области безопасности и обороны посвящена статья Дж.Ховорта. По убеждению автора, сдвиги в британской позиции означают новую, более гибкую тактику при неизменной стратегии. Они

не только не противоречат традиционной атлантической ориентации Соединенного Королевства, но и продиктованы не чем иным, как стремлением сохранить и укрепить Атлантический альянс. Этим обусловлены принципиальное различие в целях между Англией и, например, Францией, а значит, и пределы прогресса «европейской обороны» с британским участием.

Пока Великобритании удастся балансировать между Европой и Америкой, играя роль «стержня», скрепляющего обе стороны Атлантики. Однако с превращением ЕС в подлинного субъекта мировой политики перед ней рано или поздно встанет мучительная проблема выбора приоритетов и уточнения своего места в западном сообществе.

В заключительном реферате сборника рассматриваются позиции британского истеблишмента в отношении военных действий НАТО в Югославии. Хотя прошло уже несколько лет, эта тема, как подтверждают события вокруг Ирака, не утратила актуальности. Косовская операция, возможно, войдет в историю в качестве первой пробы военно-силовой практики возникающего миропорядка. В ней, как в фокусе, соединились многие характерные явления рубежа XX–XXI вв.: однополярная структура мира; кризис ООН и возвышение НАТО; эрозия суверенитета и правовой равносубъектности государств; нетрадиционная легитимация войны; новые параметры военных действий и т.д.

Участие Британии в бомбардировках Югославии интересно не только и не столько как пример военно-политического единения Англии и США. Примечательнее всего мотивация лейбористского курса и решительность кабинета Тони Блэра на фоне сдержанной либо критической позиции части консервативного лагеря. Именно британские «новые лейбористы» ярче всего представляют характерный феномен современной западной политики. Приверженцы гуманистических идеалов становятся инициаторами использования военной силы вне рамок международного права и силового осуществления своих представлений о потребностях других обществ. Какова бы ни была политическая и этическая оценка этих акций, трудно отрицать, что такое явление создает чрезвычайно серьезные дилеммы и для международного правопорядка, и для самой демократии.

Проведенный Д.Киозыном анализ дебатов в Великобритании вокруг военных действий против режима С.Милошевича полезен также в качестве примера и основы для прогнозирования позиции британского

правительства, парламента и общественного мнения в случае возникновения подобных ситуаций в будущем.

В заключение следует отметить, что исторический и современный опыт Британии, конечно же, не во всем универсален и отнюдь не исчерпывает многообразия социального развития даже стран Запада. И все же Британия, похоже, остается уникальной «лабораторией», где История «испытывает» многие свои «изобретения».

Р. КОЭН
БРИТАНЕЦ ИЛИ АНГЛИЧАНИН:
АБСОЛЮТНАЯ НЕЯСНОСТЬ
R. COHEN

The incredible vagueness of being British/English // Intern. affairs. — Oxford, 2000. — Vol. 76, №3. — P. 575—582.

Робин Коэн — профессор социологии и старший научный сотрудник Центра исследований процессов глобализации и регионализации.

Статья представляет собой обзор четырех монографий, посвященных различным аспектам британской идентичности, а также ряду вопросов, которые, по мнению автора, тесно взаимосвязаны с данной проблематикой:

Davies N. The isles: a history. — Basingstoke, 1999.

Baucom I. Out of place: englishness, Empire and locations of identity. — Princeton, 1999.

Nairn T. After Britain: New Labour and the return of Scotland. — L., 2000.

Paxman J. The English: a portrait of people. — L., 1999.

Почему коллективная идентичность так важна? Коэн полагает, что существуют три возможных ответа на этот вопрос. Во-первых, если группа людей является преследуемым меньшинством, то сильное чувство идентичности необходимо ей для поддержания сплоченности в оборони-

тельных целях, а также для преодоления негативных предрассудков путем создания собственного положительного имиджа. Во-вторых, большинству (или доминирующему меньшинству — как в случае режима апартеида в ЮАР) необходимы критерии для определения лиц, которые не могут иметь равного доступа к власти, благам или ресурсам. В-третьих, на национальном уровне идентичность помогает привести в примерное соответствие территорию и людей, на этой территории проживающих, другими словами — нацию и государство.

Почему же в таком случае Британия-Англия прекрасно обходилась без ярко выраженной национальной идентичности и почему именно на нее так рассчитывают сейчас? Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо, прежде всего, выявить различия между «английскостью» и «британскостью». Именно это, по мнению Коэна, и пытается сделать каждый из четырех авторов.

Н. Дэйвис в своей книге «Острова: история» прежде всего обращается к определениям словарей. В 1707 г. Краткий Оксфордский словарь впервые дал следующие определения Англии: «южная часть Великобритании», «английская нация», «английское государство», «британская нация», «британское государство». Это, безусловно, свидетельствует о смешении понятий «Англия» и «Британия».

Для Т. Нэйрна («Новый лейборизм и возвращение Шотландии»), который одновременно является приверженцем шотландского национализма, марксизма и демократии, «британско-английское недоразумение» возмутительно. Он считает, что англичане, которые составляют 80% населения Великобритании, бездумно присваивают себе культуру и особенности уэльсцев и шотландцев. Однако разделение Британии на составляющие «нации» (а именно это, по его мнению, станет следствием происходящего перераспределения властных функций) наступит не так скоро.

Дж. Паксман («Англичане — портрет народа»), склонный согласиться с кельтской язвительностью Т. Нэйрна, полагает, что англичанам не следует забывать о собственной самобытности, обращаясь к остальным народам Британии. Он также считает, что народы Британских островов тесно связаны исторически. В качестве примера Дж. Паксман приводит слова шотландского генерала Джона Мура, который, будучи смертельно ранен в 1809 г. в битве при Корруне, выразил надежду, что «народ Англии будет удовлетворен» и «его страна (Англия) воздаст ему по заслугам» (цит по: с. 576).

Такой фактор, как военная доблесть солдат Британии и Британской империи, лежит в основе логики инновационного исследования И. Бокома («Без границ: “Английскость”, империя и местонахождение идентичности») — южноафриканского ученого, работающего в Принстонском университете. Эпиграфом для своей книги он избрал слова одного из персонажей Салмана Рушди: «Главная проблема англичан в том, что основные события их истории разворачивались за морем, поэтому они толком и не знают, что это такое» (цит по: с.576). Таким образом, «английскость» локализуется и напрямую связывается с Британской империей.

Глобализация — это вызов всем государствам, а не только США. Проверяется на прочность их способность самостоятельно и эффективно осуществлять свои законотворческие, экономические, социальные, культурные функции. Как отмечают большинство авторов, такая ситуация вовсе не свидетельствует о конце национальных государств, но может означать серьезное изменение их роли. Хотя, например, миграционная политика безусловно остается национальной прерогативой, государства вынуждены мириться с неизбежной потерей части суверенитета. В этих условиях национальное государство все больше превращается в некий символ, обеспечивающий эмоциональное единство, чувство идентичности граждан. В некоторых общественных кругах возникает желание реконструировать постимперскую Британию посредством реабилитации заметно потускневшего после гибели принцессы Дианы образа Виндзорского королевского дома и восхваления недавно построенного выставочного комплекса «Купол тысячелетия» как символа «величия» Великобритании.

Создание нового образа Британии происходит в условиях внутренних вызовов традиционным иерархическим отношениям. Т. Нэйрн уверен, что перераспределение властных полномочий, в частности в пользу Шотландии, не остановится там, где это запланировал Э. Блэр. Внутренняя логика национализма в сочетании с неудачными, по мнению автора, попытками Блэра управлять политической ситуацией усиливает сепаратистские тенденции. Н. Дэйвис более осторожен в оценке перспектив шотландской проблемы, однако и он признает возможность подобного развития ситуации. При этом Дэйвис отмечает, что в отличие от СССР Великобритания является страной значительно меньшей по размеру, демократической и, по его выражению, «благородной». Если имперское государство способно сохранять свою характерную форму и рас-

пространять свое влияние на все население, то народы, входящие в его состав, будут просто обладать «региональными особенностями». Но если, как в случае с СССР, имперское государство «потеряет доверие своих граждан», то малые народы восстанут и начнут добиваться суверенитета (или восстанавливать таковой).

Наиболее сильные разногласия среди исследователей вызывает «ирландский вопрос», тесно связанный с проблемой британской/английской идентичности. Так, Н. Дэйвис насчитывает более 16 различных политических сообществ, объединявших Британские острова, включая Содружество и Свободное государство Англии, Уэльса и Ирландии (1649—1654), Содружество Великобритании и Ирландии (1654—1660), Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии (1801—1922) и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (с 1922 г.). Остров Ирландия оставался конституционно прикрепленным к Британии только за счет остатков «лоялистских» и «юнионистских» связей с Северной Ирландией. Юнионистов и лоялистов отличают стремление развивать свое влияние на местном уровне и одновременно с этим стойкое безразличие к английскому «большинству» на «большой земле». Трудно представить себе менее привлекательного союзника: «юнионисты» агрессивно навязывают всем свою этничность в полурасистских терминах, кричат о своей преданности королеве и настаивают на неизбежности наступления на католическое меньшинство — и все это под барабанный бой, отмечает автор.

В реальности культурные и экономические связи всей Ирландии с Великобританией гораздо теснее, чем того хотелось бы «юнионистам». Практически все в Ирландии говорят по-английски, существует район свободной миграции, значительные ирландские диаспоры проживают в Манчестере, Лондоне, Ливерпуле и других городах Великобритании. Кроме того, и Великобритания, и Ирландия входят в Европейский Союз, который оказался в сложнейшем положении посредника в северо-ирландском конфликте. Однако в то же время институты ЕС в эмбриональной форме представляют собой модель того, что может впоследствии стать свободной ассоциацией государств, региональных структур (включая региональные парламенты Соединенного Королевства) и малых островов Британии (Джерси, Мэн). Такой прогноз событий противоречит взглядам Т. Нэйрна, который считает все «многонациональные государства» (к которым он причисляет Австро-Венгрию, СССР, бывшую Республику Югославию, Османскую империю) обреченными на

гибель, причем Британию он называет «наиболее старой из всех». При этом Нэйрн практически не принимает во внимание исследования Пола Кеннеди и Альберта Хурани, в которых те по-новому рассматривают историю Австро-Венгрии и Османской империи.

К глобализации и внутреннему разлому добавилось еще и членство Великобритании в ЕС. Если англичане/британцы испытывают трудности в самоидентификации в пределах собственного государства, то нетрудно представить, насколько более сложной задачей это становится в контексте относительно новой региональной организации. Причина (которая скорее помешает Британии тесно сотрудничать с Европейским Союзом, нежели будет способствовать такому сотрудничеству) — в распространенных среди британцев недоверии и ненависти к европейцам, а также в традиционном соперничестве с государствами континентальной Европы. Во-первых, по мнению многих жителей Британских островов, европейцам нельзя доверять. Наиболее «подозрительным» для англичан европейским народом Дж. Паксман считает французов. Если англичанина спросить, как ему понравилось мясо, то он, скорее всего, ответит: «Приготовлено, как француз — перевернуто и снова перевернуто». А теперь «соседи» и вовсе отказываются покупать английскую говядину. Кроме того, существуют старые противники Англии — немцы. В Великобритании довольно широко распространена точка зрения, что, проиграв «войну» (войн было много, но принимается в расчет только одна), они стремятся к экономическому господству, а теперь «проклятые баварцы» уже «спустили в канализацию» автомобильную индустрию Великобритании. Согласно подобным стереотипам, испанцы — злоежи, итальянцы — неуравновешенны, греки — нищие, ирландцы — мстительны. «Брюссель» (но не бельгийцы, «самые старые союзники» Британии) пытается перевернуть британские традиции — дюймы, мили и пинты, британские представления о том, какими должны быть сосиски или шоколад. «Кто “они” такие, чтобы говорить “нам”, что делать?» Противопоставление «мы — они» наиболее часто встречается на страницах бульварных газет, пестрящих заголовками типа «Руки вверх, Делор», «Вниз вместе со всеми “лягушатниками”» (цит по: с. 578).

Последний источник давления с целью разрешить проблему двойственности «британскость/английскость» — медленный, но постоянный рост внутреннего выражения английской идентичности. Дж. Паксман в этой связи отмечает тот факт, что в 1995 г. впервые поступили в продажу поздравительные открытки, посвященные Дню Св. Георга. Только в течение апреля

1997 г. магазины продали 50 тыс. таких открыток. Посредственный ежеквартальный журнал «Эта Англия», публикуемый в Челтенхеме с 1967 г., теперь выпускается тиражом 500 тыс. экземпляров, что, по оценке Дж. Паксмана, превышает совокупный тираж «Нью стэйтсмен», «Спектейтор» и «Кантри лайф». Популярный люмпен-феномен — изображение креста Св. Георга на бритых головах футбольных фанатов, безусловно связан с националистическими столкновениями в графствах. Большинство из этих проявлений «патриотизма» выглядит лживо. Но если у всех остальных есть идентичность, значит, она должна быть и у англичан.

Даже если мы знаем, почему существует стремление разрешить запутанную проблему границ между британской и английской идентичностью, то выполняма ли подобная задача? Как определить «английскость»? Одна из «дорог в никуда» — пытаться выявить внутренние, присущие только данной нации характеристики. Например, сказать, что англичане щедры, честны, терпимы к другим, храбры и т.п. Или что англичане обладают отменным чувством юмора, очаровательными манерами, врожденным чувством справедливости и т.п. Безусловно, некоторые из этих характеристик верны для какого-то периода времени, некоторые же практически никогда не были верны. Тем не менее они оказывают довольно сильный социологический эффект: как говорят некоторые социологи, «то, что реально в сознании, может стать реальным и в результатах его деятельности» (цит. по: с. 579).

Еще один, быть может, менее поверхностный подход — попытки найти сущность «английскости» в ландшафте. Паксман цитирует двух английских политических деятелей. В 1920-е годы Стэнли Болдуин говорил о «звуках Англии, звоне молота при ударе по наковальне в деревенской кузне, вжиканьи точильного камня о косу, виде пахаря, спускающегося по холму, — картине, которая является неотъемлемой частью Англии с тех пор, как Англия стала государством... одной вечной картиной Англии» (с. 579). Дж. Мэйджор прибег к подобному пассажу спустя 70 лет. «50 лет назад, — сказал он, — Британия все еще была страной длинных теней на крикетных полях, хорошего пива, зеленых пригородов, любителей собак и бильярда». Как видно из его ссылки на «крикетные поля», под «Британией» Мэйджор подразумевал «Англию»: в этой игре нет кельтского орнамента.

Речь Мэйджора получила широкую известность, прежде всего, благодаря сатирикам. Как Мэйджор, так и Болдуин взывали к романтическому прошлому, которое давно стало пустым звуком для большинства англичан, и прежде всего, для подавляющего числа горожан, предпочи-

тающих «американские звуки» машин «скорой помощи» и такси. Тем не менее именно связь определенной территории с «английскостью» является основным методом исследования в работах Бокома. В его книге часто встречаются такие специфические и неизвестные широкому кругу читателей термины, применяемые в социальных науках, как «метоним», «троп», «замещение» и пр. Тем не менее его монография «Нигде» обнаруживает скорее эмоциональность, нежели вдохновение и глубину исследования. Боком видит смущение и потерянности за современной английской «обидчивостью». Он подробно исследует шесть «пространств» — готическую архитектуру, вокзал королевы Виктории в Бомбее, англо-индийское паломничество, поле для крикета, деревенский дом и зону городских восстаний.

Робин Коэн детально рассматривает только один из «предметов исследования» Бокома — поле для игры в крикет. Этот вид спорта, по словам известного спортивного комментатора «Гардиан» С. Джеймса, сформировал основу английской национальной культуры. В поэме неизвестного английского автора, написанной в 1914 г., говорится, что «все английские мальчики играют в эту игру, постигая “правила”» (цит. по: с. 580). Под «правилами» поэт понимал определенную парадигму поведения, свойственную только англичанам.

Данный компонент имеет четко выраженную гендерную и классовую специфику. Английские девушки не могли «выучить правила», играя в хоккей или готовя бутерброды, так же как и представители рабочего класса, которые погибали под шрапнельными взрывами тремя годами позже. Вполне возможно, что офицеры, планировавшие ход военных действий в штабах, также не подозревали ни об игре, ни о «правилах»

«Мальчики» из Министерства по делам колоний использовали подобного рода «английскость» как основу своего авторитета в качестве представителей власти. Имперская версия «английскости» исчезла вместе с концом империи. В этом контексте название книги Бокома приобретает особый смысл: источники «английскости», берущие свое начало из определенного места на земле, с утратой этого места оказываются «нигде».

Далее Р. Коэн кратко рассматривает «британскость» — идентичность еще более смутно очерченную и непостоянную, нежели «английскость». Ее также порой характеризуют с помощью так называемых «национальных особенностей». В условиях, когда опросы общественного мнения показывали снижение популярности новых лейбористов, Э. Блэр

заявил, что британца определяет «следование ценностям терпимости, справедливости и благопристойности». «Мы разделяем эти ценности во имя достижения общей цели — модернизировать нацию для XXI в.», — сказал премьер-министр (цит. по: с. 581). Слова Э. Блэра вызвали возмущенные комментарии журналиста «Дэйли телеграф» Дж. Дэли, по мнению которой, Блэр толкнул шотландцев «на путь завоевания независимости», а его сторонники придерживаются исключительно английской идентичности.

Нет никакой «неотъемлемой британскости», считает Р. Коэн. Этот термин можно понимать только в контексте взаимодействия с шестью «соседями» — США, Европой, бывшими белыми доминионами, Содружеством, кельтскими народами и «чужаками», стремящимися стать британскими гражданами. Анализ идентичности нельзя начинать в некоем «центре» или «корне», двигаясь от них к периферии, так как никакого «центра» или «ядра» не существует. Есть лишь размытые границы идентичности, определяемые через других участников взаимодействия. Мы знаем, кто мы такие, зная точно, кем мы не являемся, в этом смысле «другие» не могут быть отделены от «нас».

Внимание именно к британской, а не к английской идентичности имеет свои плюсы и минусы. К отрицательным аспектам можно отнести постоянное повторение заявлений о своей «британскости» со стороны ольстерских «юнионистов», хотя большинство англичан, по мнению автора, не одобряют их «имперский авантюризм». С другой стороны, есть весьма существенные причины, по которым осознание «британскости» все же необходимо стране и обществу. Такие специфические британские институты, как ВВС, по-прежнему являются национальной гордостью и особенностью. Британский паспорт, права британского гражданина и само гражданство — сильные эмоциональные символы восхищения. Для множества этнических меньшинств, проживающих в Великобритании (40% лондонцев родились за пределами Британии), «британскость» — средство выражения и закрепления новых жизненных приоритетов. Широко известный генерал Б. Грант называл себя «чернокожим британцем, у которого язык не повернется назвать себя англичанином» (цит. по: с. 582). С ростом числа эмигрантов из стран бывшего Содружества облик многих британских городов неизбежно изменится, поэтому «британскость» — это инструмент приобщения, благодаря которому могут существовать такие комбинации, как карибский британец, бенгальский британец, боснийский британец и даже ирландский британец.

Безусловно, такие идентичности не нагромождаются друг на друга, как товары на полках супермаркета. Идентичности не есть нечто застывшее и неизменное — они создаются и переделываются, изобретаются и наследуются. Они случайны и ситуациональны. Один и тот же человек может быть мусульманином в мечети, азиатом на улице и британцем за границей. Идентичности гибридные и комплексные. При этом необходимо различать проблемы в этой сфере, создаваемые, с одной стороны, глобализацией, интернациональной миграцией, неуправляемой международной обстановкой, а с другой стороны, — замешательством, проистекающим из беспокойства и страха перед современным миром, который никак нельзя назвать буколическим.

В заключение автор отмечает, что британцы/англичане не являются гонимым меньшинством. Но они и не ищут власти над другими народами. Вопреки жалобам на английское засилье именно шотландцы занимают три ключевых поста в Кабинете министров, а Шотландия получает непропорционально большую долю средств налогоплательщиков. Народ Великобритании не нуждается в упрощенной и унифицированной идентичности и должен остерегаться политиков, размахивающих флагами с изображением св. Георгия или «Юнион Джеком». Обладать развитой, многослойной идентичностью не значит не иметь ее вовсе. В любом случае, учитывая особенности имперской и постимперской истории Великобритании, это лучшее, к чему могут стремиться британцы.

Д.В.Сергеев

Т. ЭШ
ЯВЛЯЮТСЯ ЛИ БРИТАНЦЫ ЕВРОПЕЙЦАМИ?
T.ASH
Is Britain European? // Intern. affairs. — Oxford, 2001. —
Vol.77, №1. — P. 1—13.

Статья Тимоти Гартона Эша, сотрудника оксфордского Колледжа Святого Антония и Института Гувера при Стэнфордском университете, посвящена проблемам самоидентификации жителей Великобритании. Эш считает, что вопрос «Европейцы ли британцы?» предполагает исследование идентичности весьма специфического государства. В настоящее время стало модным классифицировать государства по региональному, культурному или, как это называет С. Хантингтон, по цивилизационному признаку. Любопытен тот факт, что, согласно Хантингтону, Европа является не самостоятельной цивилизацией, но частью западной цивилизации. Действительно, на карте его «Столкновения цивилизаций и передела мира» жирная линия отделяет восточную часть Европы от западной — здесь, по его словам, заканчивается западная цивилизация. На самом деле «линия Хантингтона» была проведена еще картографами Королевского института международных отношений, с той лишь разницей, что

обозначала она границу распространения западного христианства. Однако, согласно концепции Хантингтона, именно по этой линии пролегла граница между восточной и западной цивилизациями. И горе той стране, которая оказалась не по ту сторону границы (как, например, случилось с Грецией). Хантингтон по этому поводу отмечает, что Греция, возможно, и является колыбелью классической цивилизации, однако к цивилизации западной не принадлежит.

Идентичность — очень непростой феномен, точно так же, как и исследования этого феномена. Основная посылка при исследовании любых идентичностей — региональных, культурных или национальных — это, по мнению Эша, их добровольность, но не произвольность. В качестве примера автор приводит ситуацию с косовскими цыганами. Когда начался распад Республики Югославия, они решили назвать себя египтянами (так их иногда называли в Средние века, кроме того, в английском языке слово «цыгане» и слово «египтяне» похожи по произношению). Настаивая на идентичности, они даже обращались за поддержкой к своему «соотечественнику» Бутросу Гали. Хотя очевидно, что косовские цыгане никак не могут стать египтянами, как бы им этого ни хотелось.

В качестве более серьезного примера можно привести Австралию, некоторые лидеры которой в 1970-х годах решили, что данный континент — часть Азии. Это было немного неожиданно для всех, кто вырос на классических учебниках географии, — вместо шести континентов «образовалось» пять. Затем лейбористское правительство пошло дальше и заявило, что Австралия не только находится в Азии, но и является азиатской страной по своей сути. Такое утверждение более чем спорно, но все же возможно. После этого премьерминистр страны Пол Китинг пошел еще дальше и заявил, что наиболее характерные для Австралии ценности «содружества» в действительности должны пониматься как ценности азиатские. Для некоторых это может служить примером того, как идея «азиатских ценностей» доводится до абсурда, однако как бы там ни было, австралийское «товарищество» — не азиатская ценность.

Итак, идентичности добровольны, но не произвольны. Они являются смесью субъективного и объективного, и это, отмечает автор, главная причина того, почему их изучение не имеет четких критериев и методологии. Европейцы ли британцы? Что этот вопрос означает? Относится ли он к тому, что британцы сами о себе думают? Если так, то кто эти «британцы»? Подразумевается ли в данном случае элита или широкая

общественность? И как это определить: опираясь на собственные впечатления исследователя или на расхожие представления? Использовать ли результаты опросов общественного мнения или следует обратиться к так называемым «объективным» фактам — стилю жизни британцев, их предпочтениям в путешествиях, торговле, правительстве, законодательстве? Может быть, следует искать ответ в истории, которая является смешением объективного и субъективного?

Автор предлагает в качестве отправной точки исследования следующий тезис: идентичность — это, прежде всего, самоидентификация, однако нельзя не принимать в расчет и мнение других. Например, что если британцы считают себя европейцами, а все остальные народы континентальной Европы придерживаются противоположного мнения? Или наоборот, японцы, китайцы и американцы не сомневаются, что британцы — европейский народ, хотя жители Британии отнюдь в этом не уверены? В своем отчете по косовской войне бывший пресссекретарь М. Олбрайт Дж. Рубин говорил о том, что госдепартамент США определил стратегию и намерен «работать с европейцами» (или, как он выразился в частном разговоре, с «евросами», и в число «евросов», согласно отчету, входят Великобритания, Германия и Франция). В то же время бывший посол США в Великобритании Р. Зейтц придерживается несколько иного взгляда. Отмечая, что Британия «изо всех сил стремится быть европейской страной» (что в большей степени относится к людям в правительстве, нежели к прессе), он приходит к выводу, что «Британия по сути своей неевропейская страна». И снова остается неясным, какой смысл вкладывается в это утверждение.

Вопрос «Европейцы ли британцы?» еще больше запутывает ситуацию с британской идентичностью. Несмотря на то что вопрос кажется достаточно простым, при более близком рассмотрении только одно из трех слов имеет четкое и неизменное значение — «ли». Что значат понятия «британец» или «Британия»? На протяжении последнего десятилетия развернулись широкие дебаты по этому поводу. «Когда была Британия?», — так поставил вопрос Нил Андерсон. Существует ли она до сих пор? Британию уже «похоронил» Эндрю Мар и «отменил» Питер Хиченс. Десятилетиями люди полагали, что Британия — классическое государство-нация, а Эндрю Барнетт заявляет, что Британия никогда не была нацией, хотя Англия таковой являлась. Роджер Скратон в своей замечательной книге по истории Англии говорит, что Англия (которая, по его словам, тоже «мертва») являлась не нацией, а просто страной, домом, отчизной. Сразу вспоминаются похожие дис-

куссии о характере идентичности немцев с их различием понятий «Staatsvolk» и «Kulturvolk» и т.п.

Автор обращает внимание на тот факт, что вопрос «Европейцы ли британцы?» может быть понят совершенно по-другому, если задать его жителям так называемых «переходных территорий» — Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии. Э. Барнетт в своей работе «Это время» предполагает, что «британское неприятие» Европы — на самом деле «английское неприятие».

Еще более противоречив ответ на вопрос «Будет ли Британия существовать в течение следующих 10 или 20 лет?». Для некоторых он звучит так: «Да, Британия будет существовать, но только в том случае, если станет более европейской» (с. 3). Только при условии более тесного взаимодействия Великобритании с другими европейскими странами можно достичь стабильного сосуществования народов, населяющих острова. Другие дают прямо противоположный ответ: «Британия выживет только при условии отказа от европеизации» (там же). Для представителей этой точки зрения дальнейшее развитие европейской кооперации означает конец Великобритании, потому что «британский» — это по определению «независимый» и «самоуправляющийся». Но возможно, на самом деле они подразумевают не столько «Британию», сколько «Англию». «Еще один шаг, — писал Р. Скратон, — и Англия станет по закону тем, чем она уже является в действительности, — светской республикой, управляемой законспирированными элитами, большая часть представителей которых проживает за границей» (цит. по: с. 4). Эш считает, что подобный раскол в обществе по отношению к Европе значительно осложняет ситуацию с самоидентификацией британцев.

Таким образом, именно эта проблема представляется автору центральной, настоятельно требующей решения. Эш приводит мнения ряда известных исследователей в области изучения идентичностей. По словам Э. Барнетта, вопрос «Желает ли страна быть европейской?» является наиболее важным для Британии. Хьюго Янг в своей широко известной книге «Эта благословенная земля» отмечает, что основной проблемой в течение последних 50 лет был вопрос «Может ли Британия... действительно смириться со своей судьбой — быть европейской страной?» (цит. по: с. 4) Однако эти авторы не дают четких определений ключевых понятий. Если существительное «Британия» расплывчато и многозначно, то прилагательное «европейский» таково в еще большей степени — во всех европейских языках, но особенно в английском.

Эш выделяет шесть наиболее подходящих значений данного прилагательного. Первые два, хотя практически не используются вследствие своей архаичности, тем не менее важны. Первое: быть европейцем — значит быть белым. Согласно Оксфордскому словарю английского языка в Индии «европейцами (не англичанами или британцами) называли всех солдат, присланных из Великобритании»; впоследствии так стали называть всех англичан вообще. Эш иронично отмечает, что единственное место, где англичане действительно чувствуют себя европейцами, — это Индия. Однако тождественны ли в настоящее время понятия «европеец» и «белый»? Автор полагает, что нет, отмечая, что, возможно, для азиата или афрокарибского британца идентифицировать себя как европейца сложнее, чем для хорватского немца или албанского итальянца.

Второе архаическое значение слова «европейский» — «христианский». Это, безусловно, первоначальное значение понятия «европейский», так как впервые оно было употреблено в связи с Крестовыми походами. «Европой» стали называть то, что раньше именовали «Христианией».

Кроме того, существуют три взаимосвязанных значения, которые довольно схожи между собой. Первое — чисто географическое: Европа — это второй, меньший континент в составе Евразии. Являются ли жители Британии его частью? Географы, безусловно, ответят — да. Многие британцы сомневаются в этом. Второе из этих взаимосвязанных значений — «континент Европа, за исключением Британских островов». В качестве примера Эш приводит следующую особенность повседневного английского языка: британцы часто говорят: «Джим уехал в Европу», «Фред вернулся из Европы». Следовательно, Европа находится где-то за пределами Великобритании. И наконец, третье значение: Европа — это Европейский Союз.

В современном британском языке различия между этими тремя значениями минимальны. Однако в политических дебатах доминирует понятие Европы как ЕС. Касаясь британского президентства в ЕС, Х. Янг пишет, что премьер-министр Э. Блэр был в то время «председателем того, что мы называем “Европой”». Большинство британцев именно это и подразумевают под “Европой”. Соответственно, в современном британском политическом лексиконе под «европейцем» понимается, прежде всего, человек, «который поддерживает проект Европейского Союза», «убежденный европеец». В таком ракурсе вопрос «Европейцы ли британцы?» можно переформулировать так: «В полной ли мере Британия участ-

вует в ЕС и поддерживает версию того, что жители континентальной Европы называют европейским проектом?» (с. 5).

И наконец, шестое значение термина «Европа» — более экзальтированное и мистическое. Оно, считает Эш, в полной мере отражено в заголовке статьи в «Геральд трибьюн»: «Комиссия рекомендует ЕС снять санкции с “европейской” Австрии» (с.5). Комиссия из трех «мудрецов» после долгих размышлений пришла к выводу, что Австрия — европейская страна. Это заявление звучит несколько комично. Какой же страной может быть Австрия, если не европейской, — африканской? Но, разумеется, все не так просто. Существует определенная система «европейских ценностей»

или «европейских стандартов», и Австрия обвинялась в их нарушении. Другими словами, действия Австрии шли вразрез с идеалистической версией Европы, согласно которой Гитлер и Хайдер — не европейцы.

Является ли Британия европейской страной с этой точки зрения? Можно, конечно, внимательно просмотреть список европейских ценностей, ставя «птички» или крестики напротив каждой. Но это имеет смысл только в том случае, если такая постановка вопроса действительно необходима. Эш считает подобный подход идеализмом, используя термин «идеалистический» как в философском, так и в политическом значении.

Автор предлагает рассмотреть вопрос британской идентичности с более практической точки зрения. В каком отношении Британия существенно отличается от стран континентальной Европы более, чем они друг от друга? В каком отношении Британия более схожа с такими странами, как США, Канада или Австралия, чем все те же европейские страны? Используя математический термин — к какому «множеству» она принадлежит? И снова термин «Британия» растворяется в коварной смеси объективного и субъективного, реальности и восприятия.

В поисках ответа исследователи, как правило, прежде всего обращаются к истории. Именно историческое наследие делает британцев отличными от европейцев. Однако, по мнению Эша, вся эта история — на самом деле сага о британской (или английской) исключительности. История «раздельности», которая берет свое начало с географически обособленного положения островного государства, после окончания Столетней войны усугубляется обособленностью политической. Г. Тревелиян в своей «Английской социальной истории» пишет, что Британия вследствие этих факторов «стала странным островом, отколов-

(цит по: с.6). Это — также история постоянства, в противоположность непрерывным изменениям на континенте с его часто меняющимися режимами, границами, монархами и конституциями; это — история медленного, постепенного органического роста всех институтов, конституции, парламента; уникальной концепции суверенитета, доверенного Короной парламенту.

Хью Гэйтскелл видит в объединении Британии, Франции и Германии в континентальное европейское сообщество конец «тысячелетней истории». Эта история изложена в блестящей прозе Тревельяна, А. Брайанта, У. Черчилля и Х. Фишера. Начало этой историографии относится к поздней викторианской Британии, тем не менее такова была основная версия британской истории и в 1950—1960-е годы. Большинство британцев в возрасте 40 лет и старше (в том числе и автор статьи) выросли на этих книгах. Историография неизбежно исследует уже свершившиеся события, пытаясь объяснить и рационализировать их. В свою очередь, учебники и учебные пособия обычно издаются спустя 20—30 лет и во многом опираются непосредственно на историографические источники. Именно поэтому концепция исключительности, зародившаяся в Викторианскую эпоху, имеет такое значение в наше время.

Автор приводит пример того, насколько сильно влияние этой точки зрения в современной политической жизни Великобритании. Выступая в Варшаве в октябре 2000 г., Э. Блэр, касаясь вопроса о взаимоотношениях с ЕС, неожиданно заявил, что британцы — «гордый и независимо мыслящий островной народ (хотя и с толикой европейской крови в жилах)» (цит по: с.6). И таких примеров множество. В письме одного из читателей «Дэйли мэйл» в январе 1997 г. можно прочитать: «Мы оказались в одном шаге от потери собственного суверенитета, независимости и не только 1000 лет истории, но и вообще истории с того момента, как первый человек стал защищать свою страну от вторжения извне» (там же). В данном контексте, по мнению Эша, осложнится ситуация с азиатскими британцами, которым непросто будет идентифицировать себя как европейских британцев. Автор приводит и слова 20-летнего гея Тома Пателя, который говорит о своей поездке на выходные в Корфу, где он отдыхал вместе со своим приятелем. «Это было непросто для нас, англичан. Местные жители не такие, как мы. Когда мы с Джоном тихонечко обнимались, совсем не так откровенно, как мы это обычно делаем в Бри-

тании, то атмосфера вокруг нас становилась ядовитой. Мы островитяне, мы не такие, как эти крестьяне» (там же).

Таким образом, вера в собственную исключительность, по мнению Эша, широко распространена в Великобритании. Однако насколько «исключительна» британская исключительность? Если взять историографию любого другого европейского народа, то станет очевидно, что «исключительность» — это норма. Национальная историография исследует, прежде всего, особенности отдельно взятой нации, ее отличия от немного идеализированной «западной» или «европейской» нормы, в качестве которой обычно рассматриваются Франция и Британия. В данном случае Британия служит примером «нормального государстванации». Если же рассмотреть историографию по так называемому «особенному пути Германии», то обнаружится, что практически вся она посвящена вопросу, почему Германия не стала «нормальным государствомнацией», как Великобритания.

Необходимо также принимать во внимание, с какой Европой сравнивается Великобритания. Если только с первоначальными членами ЕЭС, т.е. со странами, которые фактически являются частями бывшей империи Каролингов, то Британия, отмечает Эш, действительно выглядит особенной. Однако если для сравнения взять 15 сегодняшних членов ЕС, или 20 стран — кандидатов на вступление, или 30 стран, которые в будущем смогут войти в эту организацию, тогда Британия едва ли чем-то выделяется, так как история этих стран не менее исключительна и неповторима.

Эш отмечает, что в последнее десятилетие наблюдается глубокая переоценка концепции британской исключительности такими современными историками, как Хью Нэрни, Линда Колли, Норман Дэйвис. Они ставят своей целью не открытие чего-то принципиально нового, но перенесение центра внимания на некоторые моменты в истории Великобритании. Во-первых, объектом исследования становятся все Британские острова, или «история четырех наций». Во-вторых, история островов рассматривается в рамках европейской истории вообще. Работа Дж. Блэка особенно полезна тем, что предлагает систему сравнений британского опыта с европейским. Значение фактов меняется, если рассматривать их в другом контексте. Например, определенные народы в Европе, помимо англичан, исповедовали протестантизм; в действительности же, правильным будет сказать, что некоторые из них изобрели его. Таким образом, исследователи нового направления приходят к выводу, что на

протяжении всей своей истории Британия принадлежала к сообществу по обе стороны Ла-Манша.

Помимо этого, данная концепция демонстрирует, что как таковая неизменность Британии едва ли существовала в действительности (особенно, если взглянуть на историю Уэльса, Шотландии и Ирландии). В «Островах» Норман Дэйвис предлагает список из 16 различных государств, которые существовали на Британских островах (10 из них — в последние 500 лет). Ф. Маунт в своей книге «Изобретение традиций», посвященной британской конституции, называет эту историческую особенность Британии «мифом о неизменности». Британцы — народ, который изобрел «Изобретение традиции», — не просто книгу, но феномен. П. Скот справедливо говорит о том, что «британцы как нация изобретателей не намного старше, чем американцы» (цит по: с. 8). Это история нашего времени, хотя и написанная с опозданием. Она началась примерно через 20 лет после того, как Британия вступила в ЕЭС и попыталась одновременно объяснить изменившуюся реальность и приспособить к ней новое сознание.

Ни одна из этих сравнительных концепций не ставит под вопрос тот факт, что Британия в 1939 г. все еще была «исключительно исключительной» страной. Эта исключительность прекрасно описана Дж. Оруэллом в «Уважении к Каталонии». Возвращаясь из Испании, где в то время шла гражданская война, Оруэлл, проезжая через Южную Англию по дороге в Лондон, отмечал: «...баржи в грязной воде, одинаковые улицы, рекламные плакаты спичек, люди в шляпах-котелках, голуби на Трафальгарской площади, красные автобусы, полисмен в синей форме — все спят глубоким-глубоким английским сном, прервать который, я боюсь, смогут только разрывы бомб» (цит. по: с. 8).

Что же изменилось за 60 лет, прошедших с 1939 г.? Свойственно ли британцам до сих пор сознание «жителя острова», гордого своей «исключительностью»?

В данный момент происходит реконструкция британской национальной истории. В течение последних 60 лет Британия стала более европейской и, соответственно, менее «островной», менее трансатлантической, менее постимперской. Однако все эти утверждения, по мнению Эша, верны лишь наполовину. Действительно ли трансатлантический или постимперский компоненты британской идентичности, особенно в отношении того, что Черчилль назвал англоговорящим сообществом народов, стали слабее, или они, наоборот, усилились?

Автор считает, что в настоящее время имеет место процесс «деостровитизации» Британии. Однако совершенно неясно, к чему приведет этот процесс — к европеизации, американизации или просто «глобализации» страны. Если рассматривать британский суверенитет, законодательство и систему правления, то очевиден тот факт, что Британия стала гораздо более европейской. Британский суверенитет последовательно разделялся и качественно менялся, начиная с Римских соглашений. Законодательство Великобритании все чаще подчиняется единому европейскому праву, точно так же, как и законодательство Шотландии. В деятельности правительства присутствует теснейшее сотрудничество с ЕС, аналогов которому просто нет. С другой стороны, если спросить, кто является главным вдохновителем британской внешней политики на протяжении последних 20 лет, то ответ, по мнению автора, очевиден: США. В этом схожесть кабинетов М. Тэтчер и Э. Блэра — одинаковое восхищение американской политикой и американскими решениями.

В сфере оборонной политики Британия снова после потери Кале в 1558 г. возвратила себе то, что М. Ховард назвал «континентальным присутствием». Британские солдаты постоянно базируются на Европейском континенте. Но в качестве кого? В качестве сил НАТО — трансатлантической организации. Европейские силы быстрого реагирования (ERRF), которые планируется создать, появятся еще очень нескоро. В области внешней политики Британия тесно сотрудничает с европейскими партнерами. Однако по главной европейской проблеме последних 10 лет — Балканам — ключевые решения принимались не ЕС, а «контактной группой», куда входили четыре ведущие европейские державы, Россия и США, а затем «пятеркой» (те же участники, кроме России). Ключевым внешне-политическим партнером Великобритании, которому «звонят в первую очередь», являются США.

Эш также рассматривает спорные вопросы концепции «английского капитализма как классического». В своей работе «Капитализм против капитализма» француз М. Альберт определяет Англию как часть англо-американской модели капитализма, противопоставляя ее рейнско-альпийской модели. Не подлежит сомнению, что большая часть торгового оборота Великобритании приходится на долю ЕС; в то же время львиная доля инвестиций приходит в страну из США. Кроме того, США являются наиболее привлекательной страной для британских инвесторов. Что касается ситуации в обществе, то в предисловии к сборнику «Социальные сдвиги» А. Халси в этой связи приводит еще одну знаменитую

цитату Оруэлла (из книги «Лев и единорог»): «Толпы людей в больших городах Англии, с типичными одинаковыми лицами, с плохими зубами и вежливыми манерами, отличаются от толп европейских». По словам Халси, это совершенно не так: «Стиль жизни британцев “приспособился”, стал практически неотличим от стиля жизни населения промышленно развитых стран Европы и Северной Америки». Действительно, в плане социальной реальности Лондон гораздо ближе к Торонто, нежели к Киеву. Таким образом, заключает Эш, «множество», к которому принадлежит Британия, — это скорее не «Европа», а хантингтоновский «Запад».

Однако многие британские «проевропейцы» предпочитают считать такой стиль жизни свидетельством европеизации страны. Англичане пьют «капучино» и «кьянти», проводят выходные в Испании, покупают недвижимость во Франции. Даже менеджер сборной Англии Г. Эрикссон — не англичанин, а швед. Марк Леонард призвал в свете сложившейся ситуации усилить поддержку европейских институтов, связав их в общественном сознании с популярными европейскими символами. Однако в ответ на каждый из этих примеров европеизации Британии можно привести пример американизации: сеть закусочных Макдоналдс, американские фильмы и телепрограммы и «американский английский» — главную составляющую часть массовой культуры.

Можно возразить, что процесс американизации есть своего рода европейский феномен. Однако в Британии он проходит особенно интенсивно. Согласно социологическому опросу, проведенному журналом «Обсервер» в 1990 г., на вопрос: «Где бы вы хотели жить, если не в Великобритании?» — более чем 50% респондентов ответили — в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии. Франция, Германия и Испания получили по 3% каждая (с.10). Интересна также следующая семантическая особенность современного британского языка: говоря об Америке, многие англичане используют выражение «на той стороне пруда», словно Атлантика не более чем деревенский пруд и Америка находится на противоположной стороне лужайки. В этом смысле Ла-Манш несоизмеримо шире Атлантического океана.

Х. Янг утверждает, что полным анахронизмом является идентификация Великобритании с черчиллевским «сообществом англоговорящих стран». Америка также испытывает все большее влияние со стороны испаноязычных иммигрантов. «Англо-американизм, — пишет он, — должен перестать препятствовать развитию европейского сознания в евро-

пейской стране Великобритании» (цит. по: с. 10) Такое противопоставление представляется Эшу не совсем правильным и даже нежелательным. Автор склонен согласиться с утверждением Р. Конквеста: «Быть вместе с Западом означает быть в рядах всего англоговорящего сообщества, которое на протяжении веков прокладывало путь вперед между анархией и деспотизмом» (там же). Это утверждение звучит несколько нескромно, однако представляется Эшу существенным, исторически верным. И это — чрезвычайно важная и позитивная часть британской идентичности.

Автор считает, что принадлежность британцев к европейцам определяется тем, «в полной ли мере Британия предана ЕС и определенной версии европейского проекта» (с.11). Если речь идет о нынешнем правительстве, то ответ — безусловное «да». Если об общественном мнении, то — «нет», полагает Эш.

Весной 2000 г. «Евробарометр» представил стандартный список вопросов, касающихся проблемы европейской идентификации. На вопрос: «Хорошо ли для вашей страны членство в ЕС?» — только 25% британских респондентов ответили положительно. 25% считают, что «членство в ЕС принесло выгоды их стране», 24% «доверяют Европейской комиссии», 22% «поддерживают введение евро». Согласно этому опросу, показатели положительных ответов британцев — одни из самых низких в ЕС. И только по вопросу о поддержке общей оборонной политики и дальнейшем расширении ЕС как приоритетной задаче Британия оказалась в середине списка — 26% опрошенных ответили положительно (с.11).

Стоит отметить, что в исторической ретроспективе ответы британцев в социологических опросах чрезвычайно изменчивы. Если взять в качестве примера основной вопрос «Хорошо ли членство в ЕС для вашей страны?», то цифры положительных ответов таковы: 1973 г. — 31%, 1975 г. — 50, 1981 г. — 21, 1991 г. — 57, 1997 — 36% (с.11). Разброс очень велик. Один из ведущих экспертов в области опросов общественного мнения Роберт Уорчестер считает, что отношение британцев к ЕС сильно выражено, но не постоянно. Уорчестер различает следующие понятия: «мнение», «отношение» и «оценку». Он доказывает, что опросы отражают только «мнение», которое в большой степени формируется прессой, в большинстве своем отрицательно относящейся к ЕС, а также политической конъюнктурой. «Отношение» же — более взвешенная и устойчивая позиция, которая характерна, прежде всего, для представите-

лей среднего класса. Взвешенное и устойчивое отношение к ЕС, по мнению Эша, характерно в основном для представителей среднего класса и лиц старшего поколения, которые все еще доминируют в политических дебатах и СМИ. Автор ссылается на еще один социологический опрос, проведенный Би-би-си. На вопрос: «Насколько вы себя ощущаете европейцем?», только 8% респондентов ответили «целиком и полностью», 15% выбрали ответ «в значительной мере», 49% — «ни в какой мере» (с.11).

Согласно широко распространенному мнению, лишь в Британии под «Европой» подразумевается некая внешняя территория. Эш не соглашается с подобным утверждением. Во многих европейских странах люди точно так же порой говорят о Европе как о чем-то, находящемся «вовне». Испанцы, португальцы, греки, венгры и многие другие — разница между британцами и этими народами состоит в том, что они стремятся стать частью Европы, хотя она и находится «вовне». И есть всего лишь две страны, которые не только не считают себя в полной мере частью Европы, но и не уверены, хотят ли они ею быть, — это Россия и Великобритания.

Сэр Э. Хит перед голосованием по вопросу о вступлении в ЕС в октябре 1971 г. произнес ставшую впоследствии знаменитой фразу: «Мы понимаем сложившуюся ситуацию так. Если палата примет сегодня вечером положительное решение, то ЕЭС станет настолько же нашим обществом, насколько и их» (цит по: с. 11). Тридцать лет спустя положение принципиально не изменилось.

Общеизвестно, что среди элит Великобритании разногласия по данному вопросу достаточно сильны. Но даже самые проинтеграционно настроенные британские «европейцы» среди политиков не говорят о Европе так, как их континентальные «коллеги». Они не только не «говорят по-европейски», но даже не воспринимают интеграцию как общее дело. Во многом это объясняется тем, что представители британской элиты подозрительно относятся к «национальной инструментализации» европейской идеи. Когда-то Г. Макмиллан критиковал Ш. Де Голля за то, что «он говорит о Европе, а подразумевает Францию» (с.12). Каждый британский премьер-министр мог бы сказать это о любом французском президенте (за исключением, возможно, Э. Хита и Ж. Помпиду). В этом есть доля правды не только в отношении Франции. Германия также преследовала свои национальные интересы «во имя Европы», хотя в случае

с немцами имеет место и настоящая эмоциональная идентификация себя с европейским проектом.

В такой идентификации — сущность шестого значения термина «европейский», т.е. понимания Европы как идеала, мифа, краеугольного камня политической идентичности. Именно этого «понимания», отмечает автор, не хватает британским «европейцам». Есть, пожалуй, только один намек на возможное в будущем изменение ситуации — «Хартия 88» и другие представители левых и левоцентристских партий создали условия для конституционной реформы с целью «европеизации» Британии. В данном контексте «европеизация» означает демократизацию, модернизацию, построение более открытого общества.

Автор не приходит «ни к какому заключению» относительно британской идентичности. Этой статьей он открывает цикл исследований. Впрочем, в «отсутствии заключения» — суть феномена идентичности, которая практически никогда не находится в четко определенных рамках. Признание этого тоже является своего рода заключением.

Возвращаясь к тезису о том, что идентичности добровольны, но не произвольны, Эш подчеркивает, что в Британии есть много «материала» для строительства подлинной, не произвольной европейской «идентичности». Но нельзя просто сказать: «Британия — европейская страна. Стоп, машина» (с.13).

Слишком сильны и другие идентичности. Не столько «островная», сколько «западная» и «трансатлантическая» идентичность, объединяющая Британию не только с США, но и со всеми англоговорящими странами. Нельзя также сбрасывать со счетов и идентичности внутренние — шотландскую, ирландскую, уэльскую, английскую. Ответ на вопрос «Европейцы ли британцы?» звучит так: «Да, но не только европейцы». Британия всегда была и останется страной множества пересекающихся идентичностей. Если Британия станет полноценным и эффективным участником строительства, опирающегося на фундамент ЕС, то европейская составляющая ее идентичности будет становиться только сильнее. Но необходимо большее эмоциональное участие в общем деле, толика идеализма, шестого чувства.

Понимание этого важно не только для определения собственной позиции Великобритании в Европе, часто обсуждаемой в ходе так называемых «европейских дебатов», но и для самого европейского проекта. Британцы, как ни один другой народ, знают, что искусственно созданные политические структуры нежизнеспособны без эмоциональной иденти-

фикации, без скрытых мифов, мистики, «волшебства». Европа в форме ЕС в настоящий момент представляет собой искусственное образование, хрупкую политическую структуру, но такой же была когда-то и Британия. Многое зависит от точки зрения на будущее Британии, на то, каким оно должно быть. А это, в свою очередь, во многом определит, какой будет Европа.

Д.В. Сергеев

**М. ФЛИНДЕРС
ИЗМЕНЕНИЕ БАЛАНСА? ПАРЛАМЕНТ,
ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И БРИТАНСКАЯ
КОНСТИТУЦИЯ**

M. FLINDERS

Shifting the balance? Parliament, the executive and the British constitution // Polit. studies. — L., 2002. — Vol. 50, № 1. — P. 23—42.

Статья посвящена проблемам парламентской реформы в Великобритании, причем основное внимание уделяется отношениям лейбористского правительства и палаты общин после 1997 г. Парламентская реформа была одним из основных положений избирательной платформы лейбористской партии на выборах 1997 г., требовавшей изменения баланса сил в отношениях парламента и исполнительной власти. Однако, по мнению автора статьи, результаты данной реформы весьма ограничены. Ключ к пониманию многих современных проблем автор предлагает искать в истории взаимоотношений палаты общин и исполнительной власти.

Проблема реформирования британского парламента не нова. История парламента представляет собой историю его реформирования, неоднократных попыток изменения его роли и функций.

Изначально парламент выполнял две противоречивых функции: поддержка действий правительства (что всегда осуществлялось довольно успешно) и контроль за работой правительства между выборами (что делалось менее успешно). Такое внутреннее противоречие в работе палаты общин

имеет корни в одном из важнейших периодов политической истории Великобритании — середине XIX в.

Исполнение функции по контролю за деятельностью правительства осуществлялось благодаря принципу «министерской ответственности». Органы исполнительной власти Викторианской эпохи, имевшие небольшой штат и ограниченные функции, могли легко контролировать непосредственно министрами. Министр был знаком в деталях с работой своего небольшого министерства и нес персональную ответственность за его работу перед парламентом.

После парламентской реформы 1832 г. число граждан, обладавших правом голоса, выросло на 50%. В этот период палата общин была независима от влияния монарха, не скована партийной дисциплиной (происходило лишь становление партий) и, используя принцип «министерской ответственности», могла эффективно контролировать исполнительную власть. Середина XIX столетия считается зенитом парламентского контроля над исполнительной властью.

Однако во второй половине XIX в. баланс в отношениях парламента и правительства изменяется по ряду причин в пользу последнего. Во-первых, происходит усиление госаппарата: увеличивается штат органов исполнительной власти, усложняется их организационная структура, расширяется зона их ответственности, бюрократический аппарат превращается в самостоятельную силу. Во-вторых, после парламентской реформы 1867 г. усилился партийный контроль над членами парламента. Благодаря жесткой партийной дисциплине правительство смогло воздействовать на парламент «изнутри». В-третьих, после процедурных реформ в парламенте начала 1880-х годов усилились позиции исполнительной власти и сократились возможности оппозиции противодействовать правительственным законопроектам и вносить поправки.

За полстолетия число не принятых правительственных законопроектов сократилось с 59 в 1851–1855 гг. до 2 в 1898–1903 гг., а число поправок к правительственным законопроектам — с 29 до 1 за тот же период времени.

Таким образом, принцип «министерской ответственности» стал менее эффективен, ответственность исполнительной власти перед парламентом снизилась. Однако в период 1832–1867 гг. данный принцип уже закрепился конституционно как основа контроля парламента над правительством. Это и обеспечило перекоc в отношениях исполнительной власти и парламента, сохраняющийся по сегодняшний день. Послед-

ствия роста влияния государственного аппарата и укоренения партийной дисциплины в парламенте долгое время недооценивались.

Исторически реформирование парламента, изменение баланса сил между парламентом и правительством связывались с использованием принципа «министерской ответственности». Автор, ссылаясь на английского исследователя Битти, выделяет две точки зрения на «министерскую ответственность». Первая — либеральная («Whig» view), требующая верховенства парламента, подотчетности членов правительства парламенту и, самое главное, более активного вмешательства парламента в работу органов исполнительной власти. Вторая — более консервативная, проправительственная («Peelite» view), сторонники которой выступали за сильное, стабильное правительство, ограниченный демократический контроль над ним, невмешательство парламента в повседневную работу органов исполнительной власти. Ответственность правительства перед парламентом сохранялась, но акцент делался на то, что правительство должно быть независимым в повседневной деятельности и отчитываться лишь по ее результатам, что должно было обеспечить стабильность.

С конца XIX в. в отношениях парламента и исполнительной власти превалирует именно второй подход к «министерской ответственности», точка зрения сторонников сильного правительства. Это позволило многим исследователям говорить о «деспотии» исполнительной власти. Предложения же по реформе парламента сводились, главным образом, к возвращению к либеральной («Whig») модели «министерской ответственности».

Что касается позиций политических партий относительно модели «министерской ответственности», то они менялись в зависимости от того, находилась ли партия у власти или в оппозиции. Например, в конце 1980-х — начале 1990-х годов правительство консерваторов препятствовало парламентской реформе. Однако, перейдя в оппозицию, именно консервативная партия прилагает большие усилия, настаивая на осуществлении реформы в духе либерального («Whig») варианта.

Перед выборами 1997 г. лейбористская партия выступала за проведение парламентской реформы и изменение баланса сил в отношениях исполнительной власти и палаты общин в пользу последней.

Однако, считает автор, лейбористское правительство до сих пор не имеет четкой программы реформирования палаты общин. При палате был создан комитет по вопросам модернизации, который должен был разработать необходимые меры для усиления парламентского контроля над прави-

тельством. Благодаря работе комитета были внесены определенные изменения в регламент работы палаты. Тем не менее, по мнению многих исследователей и самих членов парламента, эти изменения сказались положительно на режиме работы палаты, но не имеют никакого отношения к фундаментальной проблеме баланса сил в отношениях между палатой общин и исполнительной властью. Способность палаты осуществлять контроль за законностью и эффективностью действий правительства не возросла.

По оценке некоторых членов парламента, это объясняется пассивностью премьер-министра и правительства в проведении парламентской реформы. Лейбористское правительство не исполняет своих предвыборных обещаний на этот счет и не заинтересовано в изменении сложившегося баланса в отношениях с парламентом.

Эта проблема была очерчена в докладе Комитета Лайсона «Изменение баланса: профильные комитеты и исполнительная власть» (1999—2000). В докладе признавалось, что правительство фактически не находится под парламентским контролем, и содержались рекомендации по модернизации деятельности палаты. Рекомендации касались прежде всего работы профильных комитетов. Предлагалось ограничить влияние руководства парламентских фракций при формировании профильных комитетов и ввести дополнительную оплату для председателей парламентских комитетов, чтобы усилить их независимость от исполнительной власти.

Проблема формирования профильных комитетов занимала одно из основных мест в докладе. По признанию многих членов парламента, руководство парламентских фракций играет ключевую роль в определении персонального состава комитетов, однако критерии, которыми они руководствуются, весьма сомнительны. Такие решения принимаются в ходе консультаций с соответствующими министерствами, и в комитеты нередко назначаются люди, не способные эффективно контролировать работу министерства по причине некомпетентности или партийной дисциплины. Фактически исполнительная власть через руководство фракции большинства в значительной степени определяет персональный состав профильных комитетов, которые призваны контролировать саму эту исполнительную власть.

Доклад Комиссии Лайсона был практически проигнорирован правительством. Не получили правительственной поддержки и рекомендации комиссии.

Предложение комиссии о дополнительной оплате председателей профильных комитетов получило неоднозначную оценку и в самой палате общин. По мнению многих специалистов, дополнительная оплата лишь усилила бы зависимость председателей комитетов от исполнительной власти.

Следующий доклад комиссии «Изменение баланса: неоконченное дело» (2000—2001) требовал проведения широкомасштабной парламентской реформы и изменения баланса в отношениях парламента и исполнительной власти в пользу первого. Доклад получил полную поддержку палаты. Было признано, что конституционное положение о верховенстве парламента над исполнительной властью не соответствует действительности. Правительство, используя партийную дисциплину и процедурный контроль над работой палаты, уходит из-под контроля палаты общин. Более того, правительство не считает необходимым менять существующую систему отношений с парламентом.

По мнению автора статьи, усилия правительства по реализации парламентской реформы действительно незначительны. Следует разграничить понятия «модернизация парламента» и «парламентская реформа». «Модернизация» означает практические и процедурные изменения в повседневной работе парламента. Парламентская реформа подразумевает изменение баланса власти в отношениях парламента и правительства.

С этой точки зрения, действия лейбористского правительства начиная с 1997 г. представляют собой модернизацию парламента (изменение регламента и др.), но ни в коем случае не парламентскую реформу, хотя в своей риторике лейбористское правительство использует понятие реформы.

В то же время ограниченные внутренние изменения могут иметь неоднозначные последствия, так как проводятся проправительственным большинством. С точки зрения автора, любая внутренняя модернизация парламента рискует быть извращенной исполнительной властью, которая не собирается изменять сложившийся баланс.

Есть и явное противоречие в проведении конституционной реформы. Принцип парламентского суверенитета в теории остается неизменным. Однако целый ряд правительственных инициатив (создание парламента в Шотландии и Уэльсе, присоединение к Европейской конвенции по правам человека и др.) подрывает парламентские позиции в конституционной сфере.

Исторически цели и ход парламентских реформ в Великобритании большей частью обуславливались борьбой основных политических партий (либеральной и консервативной), балансом сил исполнительной власти и парламента.

В современных условиях возникает целый ряд новых проблем и обстоятельств, влияющих как на существующий баланс власти в отношениях между парламентом и органами исполнительной власти, так и на проведение парламентской реформы.

Среди таких обстоятельств автор называет проблему политических рисков. Дело в том, что британские СМИ, общественность, парламент всегда отличались чувствительностью к малейшим ошибкам правительства. Такая сфера, как госуправление, всегда связана с высокой степенью риска и вероятностью ошибок. Боязнь реакции со стороны СМИ и парламента часто вынуждала правительство вести чрезвычайно осторожную политику, стараясь избегать ошибок, что приводило к излишней медлительности, упущенным возможностям, недоверию к управленческим новшествам. Существующие формы контроля парламента за работой исполнительной власти лишь увеличивают вероятность возникновения рисков и нервозность правительства. Нынешнее лейбористское правительство поставило цель внедрения более профессиональных методов регулирования рисков. И здесь от парламента ожидается содействие, а не просто осуждение ошибок правительства.

Другой особенностью является усложнение форм и способов взаимодействия органов государственной власти. Решение современных комплексных проблем требует взаимодействия целого ряда различных министерств и ведомств. Нередко создаются смешанные рабочие группы, комиссии, постепенно размываются границы отдельных министерств, их зоны ответственности. Те или иные вопросы могут передаваться различным ведомствам поочередно. Все это создает трудности для контроля со стороны постоянных профильных комитетов парламента за деятельностью органов власти. Комитет Лайсона предложил создать временные специализированные комитеты парламента для контроля за решением определенных проблем и тем самым сделать систему парламентского контроля более гибкой. Но это предложение было отвергнуто правительством. Проблема эффективности парламентского контроля в условиях усложнившегося взаимодействия органов государственной власти остается актуальной.

Появление новых информационных технологий также повлияло на методы управления. Безусловно, роль данных технологий будет расти, и в ближайшем будущем отношения между управляющими и управляемыми станут более комплексными, прямыми и непосредственными; могут измениться и традиционные модели политического представительства и ответственности органов власти. Изменится и технологический контекст обеспечения взаимодействия парламента и правительства.

На сегодняшний день Интернет-сайты органов власти, электронные базы данных открывают доступ к правительственной информации широким слоям населения. Это дает возможность контроля над деятельностью правительства как со стороны населения, так и со стороны парламента. Члены парламента могут использовать Интернет для привлечения внимания населения к определенным вопросам.

Электронная почта делает возможным прямое общение между органами власти и населением. Это уникальный источник политической легитимации для исполнительных органов власти в период между выборами. Прямая связь с населением позволит корректировать действия правительства, проводить более гибкую политику и готовить общественное мнение. Прямые формы коммуникации между населением и правительством могут в дальнейшем серьезно подорвать веру в необходимость представительных органов власти, парламента. Зависимость правительства от парламента может резко снизиться. Вопрос о том, какое влияние окажут новые информационные технологии на будущее парламента и баланс сил в отношениях парламента и исполнительной власти, остается открытым.

В конституционной реформе, проводимой лейбористским правительством, принцип парламентарного суверенитета остается неизменным. Однако на практике происходит его ослабление. Появление парламента в Шотландии и Уэльсе, органов самоуправления с особым статусом в Лондоне, безусловно, создает аномалии для парламентской системы Великобритании.

Реформирование палаты лордов также окажет влияние на баланс отношений палаты общин и исполнительной власти. Усиление палаты лордов, ее большая вовлеченность в законодательный процесс приведут к смещению баланса в пользу парламента. Ряд членов правительства и сам Тони Блэр это открыто признали. Однако процесс реформирования палаты лордов затягивается, и чем он закончится, пока говорить трудно.

Существует и еще один проект реформы, который может устранить доминирующее влияние исполнительной власти в парламенте и усилить по-

зиции парламента в целом. Это проект Комиссии Дженкинса о введении пропорциональной избирательной системы. Избрание палаты общин на такой основе позволило бы лучше представить различные мнения, слои населения и партии в парламенте. Подобные проекты предлагались уже несколько раз начиная с первой трети XX в. Пропорциональная избирательная система не способствует доминированию одной партии в парламенте и созданию однопартийных правительств и, по мнению авторов проекта, должна повысить степень демократического контроля над властью.

Вместе с тем признается, что, хотя новая избирательная система и приведет к балансу сил в палате общин, совершенно не ясно, позволит ли она повысить способность парламента контролировать исполнительную власть. Кроме того, по мнению автора, добиться ответственности министров в коалиционном правительстве будет труднее, чем в однопартийном. Однопартийное правительство всегда обладает внутренней дисциплиной, единством, стабильностью. От поведения каждого из членов правительства зависит, будет ли оно поддержано на следующих выборах. Коалиционные же правительства не обладают такой сплоченностью и ответственностью, тем более что определить заранее, какая коалиция сложится после следующих выборов, весьма трудно.

Но в любом случае лейбористское правительство не испытывает энтузиазма относительно избирательной реформы, и, следовательно, ее реализация кажется маловероятной.

В заключение автор еще раз подробно останавливается на способности парламента в современных условиях контролировать органы исполнительной власти с помощью принципа «министерской ответственности». Кроме указывавшегося уже усложнения форм взаимодействия органов исполнительной власти, проблема заключается в следующем. В связи с продолжающимся процессом денационализации ряд важных функций был передан от исполнительных органов власти частным фирмам или местным органам, контролировать которые парламент не имеет возможности. Например, после приватизации комплекса жилищно-коммунального хозяйства ответственность правительства за эту жизненно важную сферу резко сократилась, а проблем в данном комплексе не убавилось.

Другая тенденция заключается в создании квазинезависимых органов, которым министерства делегируют определенные функции (чаще всего мониторинга и регулирования). К таким структурам относятся Комиссия по улучшению качества медицинского обслуживания, Комиссия

по биотехнологиям в сельском хозяйстве и окружающей среде, Избирательная комиссия, Агентство пищевых стандартов, Бюро стандартизации местных органов и др. Эти полунезависимые органы не подотчетны парламенту и зачастую недостаточно контролируются министерствами. Министерства же, в свою очередь, не несут ответственности за действия этих полунезависимых органов (а часто и не могут их контролировать). Таким образом, появляются целые сферы деятельности, не контролируемые парламентом. Решение данной проблемы требует создания и институционального закрепления новых форм взаимодействия парламента с независимыми и полунезависимыми органами.

Подводя итоги, автор утверждает, что, несмотря на нарушения баланса в пользу исполнительной власти, парламент остается ведущим институтом британской политики. Исполнительная власть всерьез относится к парламентскому контролю, из-за которого и сейчас порой рушатся карьеры госслужащих. Тем не менее исполнительной власти удается оказывать серьезное влияние на парламент благодаря партийному большинству.

Требования к реформированию парламента подразумевают в британской политической системе изменение соотношения сил между парламентом и исполнительной властью. В 2001 г. улучшились внутриполитические условия для реализации реформы. Ключевое значение имеют: новый состав парламента; существование довольно четких контуров будущей реформы на основе рекомендаций Комитета Лайсона, Комиссии Нортон и Комиссии Ньютона; назначение спикером палаты общин Р. Кука, объявившего своей целью «проведение радикальной реформы палаты общин» и поддержавшего рекомендации Комитета Лайсона.

Однако на сегодняшний день будущая природа отношений парламента с исполнительной властью неясна. А вопрос: «Является ли Великобритания все еще парламентским государством?» — становится предметом интенсивных дебатов.

А.А.Лапшин

Д. ШЕЛЛ
**ЛЕЙБОРИСТЫ И ПАЛАТА ЛОРДОВ: ПРИМЕР
КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ**
D. SHELL

Labour and the House of Lords: A case study in constitutional reform // Parliamentary affairs. — L., 2000. — Vol. 53, №2. — P. 290—310.

Статья посвящена реализации планов лейбористского правительства Тони Блэра по реформированию палаты лордов. Хотя на время написания статьи эти планы были выполнены лишь отчасти, автор считает возможным подвести некоторые итоги. На данном примере в статье также выделяется ряд особенностей процесса реализации конституционной реформы в Великобритании.

По наблюдению автора, в британской политической истории требование о проведении конституционной реформы обычно выдвигала партия, находившаяся в оппозиции. Это естественное требование любой оппозиционной партии. Пребывание в оппозиции всегда повышает чувствительность к несовершенству конституционных установлений, политических традиций, механизмов осуществления власти. Но возвращение во власть быстро притупляет эту чувствительность, снижает уровень критичности. Так, во время пребывания консервативной партии в 1970-х годах в оппозиции ее лидеры (особенно лорд Хэйлшем) часто поднимали вопрос о существовании избирательной диктатуры в Великобритании, однако после победы на выборах эта проблема исчезла из заявлений лидеров консерваторов. Правительства Маргарет Тэтчер и Джона Мэйджора никогда не проявляли серьезного интереса к конституционной реформе.

Лейбористская партия, находясь в оппозиции с 1979 по 1997 г., разработала целый ряд предложений по конституционной реформе. На парламентских выборах 1997 г. программа лейбористов включала в себя проведение реформ в области законодательства по правам человека, реформы местного самоуправления и др. Особое место занимало предложение реформировать палату лордов. Выборы свидетельствовали о поддержке населением программы реформ, а лейбористское большинство в парламенте стало столь значительным, что отказ от предложенных реформ был бы непростительным. Однако среди исследователей сразу же возник вопрос: сохранится ли энтузиазм лейбористов относительно проведения конституционной реформы при переходе из оппозиции во власть?

Обращаясь к истории взаимоотношений лейбористской партии и палаты лордов на протяжении XX в., автор отмечает, что лейбористы традиционно относились к палате лордов с глубоким подозрением. Часть членов партии всегда высказывались за ликвидацию палаты лордов и создание однопалатного парламента, время от времени эта точка зрения превалировала в позиции партии в целом (особенно, когда палата лордов создавала трудности для правительства лейбористов). Однако полного единства по данному вопросу в партии никогда не было. Многие члены лейбористских правительств разных лет признавали практическую ценность палаты. В 60-х годах Ричард Кроссмэн, спикер палаты общин, признавал, что если бы не существовало палаты лордов, то пришлось бы перенести две дополнительные стадии прохождения законопроектов в палату общин.

В 70-х годах лейбористская партия вновь выступила за создание однопалатного парламента. Однако ни разу лейбористы не предпринимали серьезных попыток по реформированию палаты лордов. Любая такая реформа была связана с рядом трудностей.

Во-первых, реформа палаты лордов почти наверняка должна привести к повышению уровня легитимности палаты, а это может создать осложнения при проведении правительственных законопроектов. Во-вторых, реализация любой реформы, особенно когда не достигнуто соглашение внутри самой лейбористской партии, требует очень много времени и сил, а промежуток времени между выборами ограничен. В-третьих, широкомасштабная реформа была чревата расколом в рядах самой лейбористской партии, что и было доказано в 1969 г.

Этих соображений лейбористам было достаточно, чтобы при всей их подозрительности к палате лордов воздержаться от ее широкомасштабного реформирования. Тезис о необходимости проведения реформы долгое время фигурировал в программных документах лейбористов, но не реализовывался из-за рассмотренных выше факторов. Особенностью дискуссий о содержании реформы являлось то, что лейбористы скорее стремились к ограничению полномочий палаты, чем к повышению ее эффективности. Особенно ярко это проявилось при принятии Акта о пожизненных пэрах (1957), инициированном консерваторами.

В 50-х годах лейбористы по-прежнему считали палату лордов аномальным явлением, недемократичным по своему духу; особенное их раздражение вызывало то, что палата состояла исключительно из наследственных пэров, причем только мужчин. Однако когда консервативная партия в 1957 г. представила проект Акта о пожизненных пэрах, лейбористы критиковали его на том основании, что он дает палате лордов новые возможности для активного участия в политической жизни. Кроме того, данный акт усиливал преобладание консерваторов в палате лордов. После принятия данного акта произошел настоящий ренессанс палаты лордов. Ее активность и влияние возрастали с 60-х по 90-е годы. Обе партии, находясь у власти, предпочитали не обострять отношений с палатой лордов.

В конце 60-х годов ряд членов лейбористской партии предприняли серьезную попытку реформирования палаты с целью ограничить ее полномочия. Предлагалось запретить наследственным пэрам передавать своим наследникам право заседания в палате (сами пожизненные пэры лишались права голоса, но оставались членами палаты до смерти), часть членов палаты должна была назначаться, а часть избираться. Однако руководство обеих партий скептически отнеслось к данному проекту. В стане лейбористов опять не было единства.

Еще одной особенностью попыток лейбористов реформировать палату является то, что такие предложения чаще всего поступали в период пребывания лейбористов у власти, когда действия палаты лордов мешали прохождению правительственных законопроектов. В период же пребывания в оппозиции лейбористы находили палату довольно полезным органом для осуществления контроля над правительством.

Таким образом, изменение позиции лейбористов по реформированию палаты лордов и конкретное содержание реформы зависели, главным образом, от столкновения точек зрения внутри самой лейбори-

стской партии, от того, находилась ли партия у власти или в оппозиции, и от контекста ее отношений с самой палатой лордов в конкретный промежуток времени.

В период 1979—1997 гг., когда лейбористская партия была в оппозиции, ее взгляды на реформу палаты лордов менялись несколько раз. В 1983 г., когда лидером партии был Майкл Фут, лейбористы официально объявили своей целью ликвидацию палаты лордов и создание однопалатного парламента. В конце 80-х — начале 90-х годов, в период лидерства Нила Киннокка, позиция партии резко изменилась. Теперь лейбористы призывали к замещению палаты лордов непосредственно избираемой населением палатой с серьезными полномочиями, которая должна была играть активную роль в законодательном процессе. Эта позиция была закреплена на выборах 1992 г. Еще никогда лейбористская партия не защищала так упорно принцип двухпалатного парламента. В 1993 г. Институт исследований общественной политики (близкий к лейбористской партии) разработал проект структуры реформированной второй палаты. Она должна была состоять из 300 членов, 30 из которых назначались бы, а 270 — избирались непосредственно населением.

В ходе дискуссий по поводу проекта партия раскололась на сторонников сильной второй палаты, избираемой в ходе прямых выборов и уравнивающей исполнительную власть, и на тех, кто опасался, что столь сильный орган неизбежно повредит статусу и эффективности работы палаты общин.

Но в одном пункте лейбористы были едины. Этот пункт предполагал вывод наследственных пэров из состава палаты лордов и ликвидацию практики передачи по наследству права заседания в палате в целом. Данное положение программы было объявлено приоритетным. Это была простая и понятная для населения реформа, отвечавшая имиджу лейбористов как модернистской партии. От идеи ликвидации или замещения палаты лордов избираемым органом было решено временно отказаться ввиду сложности достижения этих целей в тот период времени. Таким образом, реформа палаты лордов разделялась на важные стадии.

Однако ряд членов партии настаивали на том, что ликвидация института наследственных пэров в качестве первого этапа реформы в будущем усложнит или сделает невозможным дальнейшее реформирование палаты лордов. Указывалось на то, что даже в случае успеха реформы механизм назначения пожизненных пэров все равно останется неизменным (назначение, а не прямые выборы) и большинство из остав-

шихся членов палаты составят пожизненные пэры, назначенные консерваторами. В итоге баланс сил мог бы резко измениться в пользу консерваторов и затормозить дальнейшее реформирование. Эти дискуссии привели к тому, что с 1993 г. лейбористы все настойчивее стали выступать за создание избираемого органа вместо палаты лордов. В 1996 г. об этом заявил новый лидер партии Тони Блэр.

На выборах 1997 г. восторжествовала точка зрения сторонников проведения реформы в две стадии. Такой подход к реформе был выбран как более реалистичный и имеющий четкие, конкретные цели. Успешное проведение первой стадии, по мнению руководства партии, должно было доказать населению и консерваторам серьезность намерений лейбористов по реформированию палаты лордов. Был предложен следующий план. Участие наследственных пэров в работе палаты лордов должно быть прекращено законом. Это четко определялось как первый шаг в реформировании палаты и превращении ее в более демократический и репрезентативный орган. Законодательные полномочия палаты лордов оставались пока без изменений.

Система назначения пожизненных пэров подлежала пересмотру. Их назначение должно было более точно отражать распределение голосов населения на выборах в палату общин. Поддерживалось существование беспартийных пожизненных пэров. Ни одна политическая партия не должна была иметь доминирующего положения в палате лордов. Из членов палаты лордов и палаты общин предлагалось назначить комиссию, которая составила бы перечень предложений по дальнейшему реформированию палаты лордов.

Таким образом, целью реформы было провозглашено превращение палаты в более демократичный и репрезентативный орган, хотя упоминания о необходимости прямого избрания членов палаты населением в программе не оказалось. Также ничего не было сказано и о функциях реформированного органа, за исключением фразы о том, что законодательные полномочия палаты останутся неизменными. Программа явно носила ограниченный характер и отражала отсутствие единства в стане лейбористов относительно содержания второй стадии реформы.

После победы на выборах лейбористское правительство подошло к реформе верхней палаты весьма и весьма осторожно. Первым признаком этого стало то, что вместо того, чтобы сразу внести в парламент простой короткий законопроект о ликвидации института наследственных

пэров, лейбористы перенесли этот вопрос на следующую сессию парламента.

Между тем, по утверждению автора, прохождение этого законопроекта не создало бы никаких трудностей. Консервативная партия еще находилась в шоке от поражения на парламентских выборах и не была способна на организованное сопротивление. Консерваторы в палате лордов также были деморализованы поражением своей партии и ушли бы без особой борьбы. Однако лейбористы не использовали замешательство своих противников и дали им время прийти в себя.

Затем, однажды отсрочив рассмотрение законопроекта, лейбористы пошли на компромисс с консерваторами, значительно исказивший первоначальные намерения по реформированию палаты.

Автор приводит несколько возможных объяснений такой осторожности лейбористов и их согласия на компромисс с консерваторами.

Во-первых, значительные силы отвлекало проведение других направлений конституционной реформы. В первую сессию парламента началось обсуждение законопроектов о создании парламентов в Шотландии и Уэльсе, о местном самоуправлении в Лондоне, о законодательстве в области прав человека. Одновременное начало реформы палаты лордов могло помешать прохождению других преобразований, хотя, по мнению автора, правительство переоценивало возможности и желание верхней палаты в первое время после выборов противодействовать реформам.

Сказалось и отсутствие единства в рядах лейбористов относительно дальнейших планов реорганизации палаты лордов. Четкого представления о ней до сих пор не было. Часто даже члены правительства делали противоречивые заявления относительно целей реформы. Лейбористы совершили ошибку, сразу сосредоточив усилия на обсуждении второй стадии. Это отвлекло внимание и ресурсы от реализации первой. А ведь сама идея проведения реформы в две стадии подразумевала быстрое и успешное завершение первого этапа (ликвидации института наследственных пэров).

Однако надо признать, что подобные разногласия относительно палаты лордов существовали и среди консерваторов, особенно среди членов палаты общин. Как сторонники, так и противники замещения верхней палаты избираемым органом нашлись в рядах обеих партий. Как показали дальнейшие события, раскол по вопросам реформы произошел не столько между партиями, сколько внутри них. Кроме того, существовало непонимание между членами одной и той же партии, заседавшими в

палате общин и в палате лордов, координация между ними была нарушена.

Таким образом, начало реформы по целому ряду причин было затянуто. Лейбористы упустили удобный момент, а тем временем консерваторы пришли в себя. Основные усилия по противодействию лейбористской реформе предприняли консервативное большинство палаты лордов и руководство консервативной партии. Вскоре палата лордов (и прежде всего наследственные пэры) начала настоящую войну против правительственных законопроектов. Одновременно лидер консерваторов в палате лордов лорд Крэнборн начал активные консультации с правительством по поиску компромисса, продолжавшиеся несколько месяцев.

В ноябре 1998 г. на открытии второй сессии парламента королева заявила, что в самом ближайшем времени правительство внесет законопроект о выводе из состава палаты лордов наследственных пэров. Кроме того, будет создана Королевская комиссия (совместная комиссия обеих палат парламента по разработке рекомендаций к реформе палаты лордов) и составлены предложения по изменению порядка назначения пожизненных пэров.

Но уже к концу ноября компромисс был достигнут, и правительство заверило лорда Крэнборна в том, что часть наследственных пэров останутся членами палаты.

20 января 1999 г. был опубликован официальный правительственный документ «Модернизация парламента: реформирование палаты лордов», где раскрывались основные положения правительственного подхода к реформе палаты лордов. Документ призывал к выводу наследственных пэров из состава палаты лордов. Что касается функций палаты, то акцент был сделан на том, чтобы ограничить полномочия реформированной палаты. Подчеркивалось, что необходимо сохранить «верховенство» палаты общин, а вторая палата должна играть «подчиненную» роль. На основании этого документа создавалась и Королевская комиссия, которая должна была представить свои рекомендации по реформе к 31 декабря 1999 г. Председателем комиссии стал лорд Уэйкхем. В ее состав вошли представители обеих палат (лейбористы, консерваторы, представители профсоюзов), исследователи, представители от Шотландии и Уэльса. Политический опыт членов комиссии не вызвал сомнений, но ее работа была очень жестко ограничена временными рамками. По планам правительства реформа палаты лордов должна окончательно

завершиться до следующих парламентских выборов, что, по мнению автора, едва ли возможно.

В феврале 1999 г. в палате общин началось обсуждение законопроекта о палате лордов. Дискуссии прекрасно проиллюстрировали раскол даже внутри самих партий по этому вопросу.

По итогам компромисса, достигнутого между лейбористским правительством и консерваторами в палате лордов, к законопроекту была приложена «поправка Уэзерилла», согласно которой в составе палаты лордов оставались 92 наследственных пэра.

С точки зрения правительства, данная поправка снимала остроту конфликта с консерваторами и палатой лордов, способствуя прохождению законопроекта о палате лордов и других конституционных реформ. Это было тактическим ходом, и министры успокаивали себя тем, что поправка носит временный характер, будучи рассчитана на период, пока Королевская комиссия не представила полную программу реформы палаты. Но с точки зрения собственно лейбористской партии это был существенный шаг назад, отступление от программы, от предвыборных обязательств, где четко говорилось о выводе из состава палаты лордов всех наследственных пэров. Принятие поправки создало дополнительное напряжение в отношениях правительства и лейбористов в палате общин.

Суть поправки сводилась к следующему. Из более чем 700 наследственных пэров 92 оставались членами палаты: 15 — поскольку занимали посты вице-спикеров, 75 — так как они избирались по партийным спискам (10% от общего числа наследственных пэров), 2 назначались. Кроме того, неофициально было достигнуто соглашение о том, что несколько наследственных пэров станут пэрами пожизненными. Такое положение вещей должно было сохраниться до перехода ко второй стадии реформы. По расчетам правительства, это должно было состояться до следующих всеобщих выборов и сопровождаться окончательным запрещением наследственным пэрам присутствовать на заседаниях.

В ходе дискуссий в проект также было добавлено положение о том, что в случае смерти одного из наследственных пэров оставшиеся наследственные пэры могли бы избрать на его место другого пэра, не являющегося членом парламента. Впоследствии этот пункт часто критиковался как консерваторами, так и лейбористами, опасавшимися превращения палаты лордов в «частный клуб».

Процедурный комитет палаты лордов выработал правила проведения выборов наследственных пэров, и, прежде чем сам законопроект

был одобрен палатой общин и утвержден королевой, выборы были проведены. Ряд членов палаты общин пытались поставить вопрос о правомерности этих действий, но дискуссия была замята правительственным большинством, а палата общин в целом посчитала произошедшее само собой разумеющимся.

По рекомендациям, выработанным процедурным комитетом палаты лордов, претенденты на 15 мест вице-спикеров избирались всей палатой. Предполагалось, что все 15 мест займут консерваторы, однако они получили лишь 9 мест, 3 заняли независимые кандидаты, 2 — либеральные демократы и 1 — лейбористы. Остальные 75 человек избирались по партийным спискам в соответствии с представительством партии в палате. Таким образом, 42 места было отдано консерваторам, 28 — независимым кандидатам, 3 — либеральным демократам и 2 — лейбористам. Либеральные демократы и независимые предложили, чтобы кандидаты избирались всеми членами палаты, включая пожизненных пэров. Однако под нажимом консерваторов и лейбористов было принято решение о избрании кандидатов внутри партийных групп только самими наследственными пэрами.

Перед самыми выборами еще 10 человек из числа наследственных пэров получили титул пожизненного пэра и остались в составе палаты. Наследственные пэры «королевской крови» — члены королевской семьи — были исключены из состава палаты. Наследственные пэры по-прежнему могут использовать свой титул. Кроме того, законодательство разрешает всем им (членам королевской семьи в том числе) баллотироваться в палату общин и даже стать членами правительства.

Лейбористское правительство предложило изменить систему назначения пожизненных пэров. Сейчас этот титул присуждается особым комитетом, но его роль сводится лишь к тому, чтобы определить, достоин кандидат титула пэра или нет. Сам комитет не готовит рекомендации и не оценивает баланс сил в парламенте при присуждении титула. Будучи премьер-министром, М. Тэтчер санкционировала присуждение титула пожизненного пэра консерваторам в два раза чаще, чем лейбористам, и тем самым усилила доминирование консервативной партии в палате лордов. Связь между присуждением титула и партийной принадлежностью была очевидной.

Лейбористы же предложили создать специальную комиссию по присуждению титула пожизненного пэра. Комиссия должна исполь-

зовать четкие критерии присуждения титула, учитывать мнение общественности и не взирать на партийную принадлежность.

Сам Э. Блэр в роли премьер-министра буквально «штампует» новых пожизненных пэров. Лейбористы, поставив цель усиления своих позиций в палате лордов, используют пребывание во власти для продвижения в палату собственных пожизненных пэров. За 11 лет правления М. Тэтчер этот титул получили более 200 человек, а за два года нахождения у власти Э. Блэра — более 170.

Однако четкого проекта реформирования правил присуждения титула пожизненного пэра пока не выработано.

К началу сессии 1999—2000 гг. состав палаты лордов выглядел так:

Пожизненные пэры		Наследственные пэры			
1	2	3	4	5	6
Епископы	всего	избранные партиями	избранные как вице-спикеры	назначенные	
Консерваторы 233	181	42	9	1	—
1	2	3	4	5	6
Лейбористы 183	179	2	2	—	—
Либеральные демократы 54	49	2	3	—	—
Независимые 189	132	28	2	1	26
Другие 7	7	—	—	—	—
Всего 666	548	75	15	2	26

Как можно увидеть из таблицы, консервативная партия остается сильнейшей в палате. Если бы не поправка Уэзерилла, то между консерваторами и лейбористами установилось бы примерное равенство сил. Пока в палате установился баланс сил между консерваторами, с одной

стороны, и часто объединяющими свои усилия лейбористами, либеральными демократами и независимыми членами палаты — с другой.

Будущее палаты во многом зависит от рекомендаций, которые должна выработать Королевская комиссия. Если удастся создать палату, наделенную значительными полномочиями, избираемую прямым всеобщим голосованием, то это безусловно сдвинет баланс сил в отношениях парламента и исполнительной власти в пользу первого, повысит его возможности влиять на правительство. Однако маловероятно, чтобы палата общин или премьер-министр согласились на это. Более вероятно создание лейбористского большинства в палате лордов за счет новых пожизненных пэров. Парламентской, да и в целом политической культуре Великобритании чужда идея сильной второй палаты. Правящая элита скорее предпочтет частично (а лучше, если целиком) назначаемую вторую палату с формальными полномочиями.

Подводя итоги, автор признает, что конституционная реформа в стране еще далека от завершения. Возможно, Королевская комиссия подготовит проект реформы, возможно, за ним последует и законопроект — а может быть и нет. Есть ряд причин полагать, что премьер-министр не имеет особого желания продолжать реформу палаты лордов. Вероятнее всего, он предпочтет сохранение ограниченного влияния парламента. И в этом — проблема парламентаризма (и политического управления в целом) в Великобритании. На сегодняшний день парламент — это не столько орган, контролирующий правительство от имени общественности, сколько орган, представляющий, рекламирующий правительство общественному мнению.

Э. Блэр в качестве премьер-министра подвергается заслуженной критике за недостаточный интерес к парламентской реформе и парламенту в целом. Существует четкое различие между модернизацией парламента — повышением эффективности его повседневной деятельности, улучшением внутренних правил работы — и реформой. Реформа предполагает повышение роли парламента в британской политике, изменение баланса в его отношениях с правительством. Действия правительства являются модернизацией, но не реформированием парламента. Устранение наследственных пэров из палаты лордов — это пример модернизации, воздействующий на внутреннюю работу палаты, но мало влияющий на ее вес в политике, на баланс отношений парламента и правительства. Правительство не заинтересовано в подлинной реформе.

Реформа палаты лордов обсуждается уже более столетия. Имел место ряд корректировок в ее деятельности. Было отменено абсолютное право вето, в состав палаты вошли пожизненные пэры и женщины. А теперь, на пороге нового тысячелетия, из его состава были выведены большинство наследственных пэров, хотя определенный уровень их представительства остался. Но сомнения автора вызывает характер реформы, ход которой направляется премьер-министром и имеет больше общего с тактическими целями политиков, чем с долгосрочными целями защиты интересов граждан.

А.А. Лапшин

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ

(Сводный реферат)

**Regional government reorganisation in the UK:
problems and features.**

Развитие регионализма в конце 90-х годов внесло значительные изменения в систему управления Великобритании. Правительство Э. Блэра чутко реагирует на вызовы современности, что подтверждает большое количество институциональных инноваций. Лейбористское правительство стремится трансформировать современный регионализм в связующее звено между Великобританией и Европейским Союзом. В этом контексте проблемы регионального развития и планирования перестают быть прерогативой властей и подлежат широкому обсуждению.

Так, Дж. Мердок, представитель департамента городского и регионального планирования Уэльского университета и департамента земельной экономики Абердинского университета, в своей статье «Планирование и английские регионы: конфликт и конвергенция институтов регионального управления» обозначает основные проблемы взаимодействия региональных институций.

В качестве основных институтов регионализации по-британски Дж. Мердок видит Агентства регионального развития (Regional development agencies; далее – APP. – П.Х.) (1, с. 715). Эти агентства являются институциональной инновацией правительства лейбористов, проводящего реформы в Англии. APP – не единственный институт регионального управления: недавно начали свою работу Ассамблеи Северной Ирландии и Уэльса, парламент Шотландии. Кроме того, постепенное укрепление регионального управления в Великобритании гармонично сочетается с целой серией правительственных мероприятий, направленных на под-

ключение к планированию европейской интеграции, создание новых механизмов роста и формирование новой транспортной политики. Все это указывает на консолидацию усилий британского правительства на региональном направлении.

Но, оценивая предполагаемую успешную деятельность АРР, необходимо иметь в виду меняющиеся институциональный и политический контексты, в которых предстоит функционировать этим новым органам. С другой стороны, нужно просчитать, как АРР будут взаимодействовать с другими региональными органами. Основная проблема, которую исследует Дж. Мердок в своей статье, — это вероятные отношения между агентствами, управляющими экономическим развитием, и агентствами, занимающимися планированием (1, с. 716). Может показаться, что появление АРР будет вести к укреплению английского регионального управления. Однако интеграция региональных учреждений вряд ли пройдет так гладко, как того желает правительство. Например, далеко не очевидно, каким способом будут взаимодействовать АРР и региональные структуры планирования. На региональном уровне сходятся интересы национального правительства и местных властей, и поле для маневра может быть ограничено уже существующим разграничением компетенции между национальным и местным уровнями власти. Так, например, местные власти, отвечающие за планирование, продолжают заниматься жильем, транспортом, и, поскольку эти вопросы связаны с экономическим развитием, неясно, как местная политика и решения в этой области должны согласовываться с экономическими аспектами развития АРР. Учреждение АРР может привести к острым проблемам координации и увеличить вероятность конфликтов между структурами, расположенными на различных уровнях управления.

В качестве одного из главных постулатов Дж. Мердок выдвигает следующий: «Центральное правительство должно избежать откровенного вмешательства в региональное управление, если оно ставит своей задачей формирование последнего в виде подлинной региональной автономии» (1, с. 716). Подобный отказ от вмешательства подразумевает модернизацию политики планирования как на центральном, так и на местном уровнях. При этом модернизация должна быть взаимно согласованной и не вызывать противоречий между этими уровнями власти, что необходимо для сохранения баланса во внутренней структуре управления страны. Таким образом, можно выделить два начала в политике центрального правительства: во-первых, желание предоставить возмож-

ность самостоятельного регионального управления; во-вторых, скрытая потребность в директивном управлении для ограничения региональной автономии. Оба начала могут быть совмещены в деятельности АРР и региональных институтов планирования. Центральная власть пошла на создание АРР, чтобы дать регионам возможность сформулировать региональные экономические стратегии развития, но также ограничила их ответственность и свободу маневра; региональные структуры планирования постепенно наделили большей ответственностью в решении конфликтов, касающихся использования земли. Однако в этих спорах центральная власть все же остается последней инстанцией. В обоих случаях предстоит оценить, насколько реформы открывают путь для создания по-настоящему автономной региональной власти в Великобритании.

Попытки развития региональной автономии сталкиваются в Британии с немалыми трудностями. Здесь нет множества сильных региональных культур, которые бы обеспечили поддержку регионализации. Во-первых, люди, как правило, идентифицируют себя с определенной местностью или нацией (1, с. 717). Во-вторых, регионализации будет препятствовать существующая структура управления: верхний уровень (совет графства) имеет те же функции, что и региональные власти в других европейских странах. Некоторые графства по размерам территории превосходят регионы в других государствах (1, с. 717). В-третьих, не ясно, что именно формирует регионы в Великобритании: Шотландию и Уэльс можно характеризовать как региональные единицы, совпадающие с национальными границами. Остальные же региональные границы установлены центральными правительственными органами, такими, как Министерство сельского хозяйства и Департамент окружающей среды, транспорта и регионов (Department of the environment, transport and the regions — DETR). По выражению Джона Уайтхеда, «административная структура Англии была организована так, что множество учреждений, разбивающих Англию на административные границы, в результате перекрывали друг друга, формируя так называемые квазиавтономные управленческие органы. Таким образом, либо придется создавать новые границы, по которым обязательно будут возникать разногласия, либо существующие границы похоронят новый демократический региональный проект своей бессвязностью» (1, с. 717).

Однако, несмотря на все факторы, усложняющие регионализацию, этот процесс набирает силу. На региональном уровне развивают свою деятельность не только управленческие органы. Ссылаясь на

различных авторов, Дж. Мердок приводит следующие причины этой тенденции:

1) подобная «фрагментация» власти есть следствие приватизации и введения рыночных отношений в коммунальной сфере;

2) бизнес поддерживает структурные и институциональные проекты регионального развития;

3) программы Европейского структурного фонда планируются именно на региональном уровне;

4) политический диспут о том, что сейчас создается все большее число недемократических органов власти, ведется именно на региональном уровне (1, с. 718).

И поскольку все эти тенденции усиливают друг друга и регионализация становится все более заметным явлением, политические партии также включают в свои программы соответствующие тезисы.

Для того чтобы понять причины появления АРР, необходимо коротко осветить динамику региональной политики лейбористской партии. Сегодняшние процессы регионализации связаны с появлением в 1991 г. программного документа лейбористской партии «Деволуция и демократия» («Devolution and democracy»), в котором определяются особенности английского регионализма. В упомянутом документе говорится о факторах, требующих усиления регионального управления: «дефиците демократии» на региональном уровне; потребности в эффективных и ответственных региональных структурах для получения доступа к европейским фондам; региональных инициативах в экономической сфере. Эти тезисы получили дальнейшее развитие после поражения лейбористской партии на выборах 1992 г. В 1995 г. лейбористы опубликовали новый документ — «Выбор Британии». В нем отражены представления партии о том, как сделать правительственные учреждения для регионов (Government offices for the regions — GORs) и другие агентства более открытыми и действенными. Для этого предлагалось создать региональные палаты, избираемые путем непрямых выборов. Палаты должны были состоять из небольшого числа советников. Следующий пакет предложений лейбористов был обнародован в форме доклада, рассмотренного Комиссией по региональной политике лейбористской партии. Согласно этому документу предполагалось, что АРР будут работать под контролем региональных палат (1, с. 718).

После прихода к власти лейбористы серьезно занялись воплощением в жизнь планов развития региональных агентств. Отчасти этому

способствовало то, что рядовые члены парламента от лейбористской партии были обеспокоены передачей экономических функций управления в шотландских округах. Летом 1997 г. был опубликован специальный документ, согласно которому в каждом регионе должно действовать одно агентство регионального развития, имеющее в своей основе соответствующие GORs. Предполагалось, что эти APP будут способствовать успешному решению вопросов экономического развития, инвестирования, повышения конкурентоспособности и занятости. И хотя правительство было заинтересовано в определенном единообразии APP, подчеркивалась также невозможность навязать единую модель сверху. В APP должны были входить по шесть представителей от бизнеса и по три — от местных советов, а также представители различных объединений и групп интересов, существующих в данном регионе. При этом особо подчеркивалось, что состав правления APP будет определяться Государственным секретарем по охране окружающей среды, который при этом должен учитывать пожелания членов APP. Такой в определенном отношении жесткий контроль необходим для того, чтобы избежать трансформации APP в квазиавтономные органы государственного управления. Опасения, что это может произойти, не исчезли даже после появления Белой книги, выпущенной в декабре 1997 г. и посвященной обеспечению «партнерства и процветания» на региональном уровне. На агентства должны были быть возложены некоторые из функций GORs: экономическое планирование, координация внутренних инвестиций, управление регионом как деловым сообществом. Правительство объяснило, что хотя новые APP должны были объединить эти различные функции, при этом не должно происходить сокращение полномочий местных органов власти. Хотя разграничение полномочий между двумя уровнями не было осуществлено, выражалась надежда, что они будут «параллельными и взаимодополняемыми» (1, с. 718). При всем этом система управления APP была далека от демократических представлений.

В конце 1997 г. Комитет по охране окружающей среды палаты общин, исследовав предложения правительства по агентствам регионального развития, выразил обеспокоенность тем, что в части, касающейся связи APP с другими региональными и местными институтами, детали не прописаны достаточно четко. В ответ на запрос Комитета правительство не смогло дать убедительных пояснений. Была высказана лишь туманная формулировка: «Региональное партнерство должно включать бизнес, промышленность, местные органы власти, профсоюзы,

учебные организации, сельские общины и др.» (1, с. 719). Несмотря на то что агентствам передаются некоторые функции GORs, последние не упраздняются. Что касается планирования, то в отсутствие демократического контроля (до создания региональных палат) оно будет осуществляться местными органами самоуправления. Правительство подчеркивало, что при формулировании стратегии APP оно будет принимать во внимание местную политику планирования.

Этой проблеме уделялось большое внимание в другом документе, опубликованном в 1998 г., — «Будущее руководство региональным планированием» («The future of regional planning guidance»). Документ был разработан Департаментом по вопросам окружающей среды, транспорта и регионов. Согласно этому документу, стратегии APP и руководство региональным планированием (РРП) требуют тесной координации и совместной работы агентств и региональных конференций планирования, что не только отвечало бы общим экономическим интересам, но и способствовало бы выполнению агентствами своих задач по «жизнеспособному развитию» и улучшению окружающей среды (1, с. 719). Таким образом правительство в отсутствие четко установленной структуры связей между региональными организациями надеется на то, что рабочие отношения между ними будут налаживаться за счет «взаимодействия». Синтез экономического развития и политики планирования на региональном уровне требует «конструктивной и совместной работы на одном фронте» (1, с. 719). Дж. Мердок в этой связи подчеркивает, что пока не будет ясности в вопросе взаимодействия региональных органов планирования с APP, снять напряженность в отношениях между этими органами не удастся (1, с. 719).

Проблемы координации в региональном управлении возникают частично из-за нечеткого статуса новых агентств развития. Некоторые считают, что современные APP — бледная тень тех органов, которые предусматривались Комиссией по региональной политике и давним сторонником регионального управления Джоном Прескоттом. Хетерингтон (Hetherington), обозреватель «Гардиан», пишет, что APP должны прийти на смену региональным правительственным учреждениям, поскольку они способны более эффективно выполнять их функции и достойно представлять Великобританию в формирующейся Европе регионов (1, с. 719). Появляются и иные соображения. Анализируя британскую специфику взаимодействия региональных властей, Дж. Мердок отмечает, что APP помимо региональных субъектов должны иметь прочные связи с

центрального правительством. Но подобная связь опять-таки вызывает опасения в отношении того, что центральная власть, заботясь об экономическом росте, может пренебрегать насущными проблемами местных сообществ. Как утверждает Дж. Мердок, это не исключено, но лишь в отсутствие демократически избранных региональных палат. В такой ситуации легко прослеживаются потенциальные конфликты между местными властями и АРР, которые зависят от крупного бизнеса.

Дж. Мердок на примере Шотландии и Уэльса показывает, что только появление таких демократических институтов, как Ассамблея Уэльса и Шотландский парламент, может привести к гармонизации регионального планирования и развития. Полномочия регионального планирования, предоставленные Уэльсу и Шотландии, реализованы в гораздо меньшей степени, чем в Англии. И хотя местные власти уже достаточно долго сотрудничают с центральным правительством в вопросе регионального планирования, только в прошлом десятилетии было сделано что-то существенное. Период же с конца 70-х до начала 90-х годов для региональной политики Великобритании можно охарактеризовать как бесплодный. С середины 80-х годов начинают появляться первые реальные проекты в этой области, которые встречают сопротивление не только со стороны местных властей, но и со стороны Департамента по вопросам окружающей среды и центрального ведомства, ответственного за Уэльс. Как местные, так и центральные структуры не желали признавать, что новые формы регионального планирования более эффективны. Более последовательная политика в региональном планировании начала осуществляться после назначения Криса Паттена секретарем по вопросам окружающей среды. В Белой книге 1989 г. «Будущее планов развития» была обозначена цель — «в начале 90-х годов обеспечить наличие регионального руководства по планированию во всех регионах» (цит. по: 1, с. 720). В русле новой политики местным институтам планирования — главным образом советам графств — надлежало представить К. Паттену проекты по организации регионального руководства планирования. Система принятия решения выстраивалась таким образом, что всю подготовительную работу должны были провести местные власти, но окончательное решение оставалось за центральным правительством.

В представленном плане и принятом в 1991 г. Акте о планировании и компенсации подчеркивалось, что первичная функция регионального руководства — обеспечить необходимые рамки для подготовки структурных планов. Во второй части проекта по руководству регио-

нальным планированием, появившегося в 1992 г., были определены следующие принципы и проблемы, которые представляют интерес в региональном масштабе. Во-первых, компетенция региональных руководящих органов планирования будет ограничена вопросами, очерченными в планах развития. Во-вторых, сфера их применения должна зависеть от условий в каждом конкретном регионе. В-третьих, региональное руководство будет разрабатывать общие параметры развития на период до 20 лет. В-четвертых, приоритетными областями деятельности таких структур должны стать окружающая среда, транспорт, экономическое развитие, сельское хозяйство, полезные ископаемые, утилизация отходов и инфраструктура (1, с. 720).

К концу правления Дж. Мейджора управленческие структуры регионального планирования были созданы во всех регионах Англии. По словам Дж. Мердока, хотя они не были легитимизированы законом, их статус и важность в 90-х годах постепенно возрастали. Так, например, именно региональные институты по руководству планированием инициировали создание GORs. Эти учреждения серьезно помогли налаживанию координации между региональными субъектами. Но их главным достижением Дж. Мердок считает то, что им удалось показать возможность органичного соединения разных направлений политики на ином уровне, нежели планы развития.

Тенденция к регионализации усилилась с приходом к власти лейбористов в 1997 г. После учреждения APP и выборных органов Шотландии и Уэльса новым руководством страны была рассмотрена проблема легитимного регионального управления. В 1998 г. увидел свет документ под названием «Будущее руководство региональным планированием» (The future of regional planning guidance – FRPG), который начинается словами «...интересами английских регионов пренебрегали в недавнее время, но нынешнее правительство намеревается полностью изменить этот подход...» (цит. по: 1, с. 720). Согласно представленному документу для этого имеются два пути: во-первых – через реализацию идеи APP; во-вторых – через улучшение координации мер по использованию земли и через планирование развития в транспортной и экономической сферах на региональном уровне (1, с. 721). В документе признается, что критика региональной политики была верной и что зачастую на региональные направления переносились общие подходы без достаточного внимания к нуждам региональных субъектов. Здесь же предлагается передать большую часть ответственности за региональное планирование в ведение ре-

гиональных конференций по планированию, что должно позволить отразить в планах именно региональные интересы. Также предполагается, что руководство планированием будет доступно для общественного контроля, а обсуждение региональных проблем станет более открытым.

В целом концепция регионального планирования опирается на идею передачи ответственности за выбор направления политики в регионы. Предполагалось расширить диапазон организаций и других субъектов, участвующих в региональном планировании. Причем их привлечение к процессу регионального планирования должно было происходить таким образом, чтобы они несли ответственность за выбор стратегии. Но расширение круга и роли различных участников предполагает скорее большую вероятность конфликта интересов, нежели возможность решения проблем. Эта опасность была признана правительством, и в 1999 г. было предложено пересмотреть систему организации руководства региональным планированием.

Становится ясно, что слишком большая ответственность за преодоление конфликта интересов возлагается на региональный уровень. По мнению Дж. Мердока, эту роль должны взять на себя региональные форумы планирования, существующие с начала 90-х годов, которыми косвенно руководит центральное правительство (1, с. 722). Таким образом, ожидания, возлагаемые на региональное планирование, несколько выше, чем реальные полномочия соответствующих органов.

Основные проблемы планирования возникают в сфере строительства жилья. В докладе Комитета по вопросам окружающей среды палаты общин отмечено, что «есть срочная потребность в разъяснении роли местных властей, региональных палат, региональных конференций планирования, агентств регионального развития и правительственных учреждений для регионов относительно жилья и планирования политики в этой области» (цит. по: 1, с. 722). Уточнение, затребованное от центрального правительства, подразумевает еще и четкое определение роли самого центра в этой структуре. В докладе также сказано, что «правительство должно обеспечить ясную структуру управления, в рамках которой регионы могут осуществлять свою деятельность... Мы опасаемся, что без этого политика правительства в области урбанизации, единого транспортного пространства, стабильности может игнорироваться на местах...» (там же). Ко времени второго рассмотрения вопроса в комитете указанные проблемы так и не были решены.

Дж. Мердок на примере Юго-Восточной Англии показывает, почему такую структуру управления достаточно трудно выстроить. Новая система регионального управления и планирования, равно как и общественный контроль в этой сфере, были впервые введены в этом регионе весной 1999 г. Для того чтобы снизить растущий уровень безработицы, было предложено заняться постройкой жилья. Правительство просчитало, что в период до 2016 г. в Восточной Англии потребуется 280 тыс. жилых помещений. Однако региональный форум (Sceala) оспорил эти данные и предложил свою цифру – 235 тыс. зданий. Мнение регионального форума, в свою очередь, оспорила Конфедерация британской промышленности (CBI), утверждая, что его оценка базируется на слишком пессимистичных прогнозах экономического роста. Представители Конфедерации высказали пожелание, чтобы региональное агентство основывало свои планы на «здоровых экономических стратегиях развития» (цит. по: 1, с. 723).

Напряженность имманентно свойственна взаимоотношениям между организациями по защите окружающей среды и экономическими субъектами. Поскольку экономический рост сопровождается усилением эксплуатации природы, то вполне естественно, что экологические организации стремятся лоббировать ограничения на использование земли. Те, кто занимается планированием, находятся «между молотом и наковальней» экономического роста и природной базой данного региона. В начале 1998 г. был выпущен документ «Планирование для сообществ будущего» (Planning for the communities of the future). В нем общее количество жилья, которое предполагается построить в период до 2016 г., определялось в 4,4 млн. домов. Документ вызвал широкий общественный резонанс. По мнению Дж. Мердока, регионы будут иметь свободу в подобных расчетах и планах, если они смогут серьезно обосновывать представленные данные (1, с. 724).

До сих пор степень региональной автономии не ясна. Например, в настоящее время Юго-Восточная региональная конференция по планированию (the South East regional planning conference – SERPLAN) ставит под сомнение цифры, представленные национальным правительством. Правительство предлагает построить около 1 млн. жилых помещений, а региональная конференция настаивает на 800 тыс. В основе подхода SERPLAN лежат два соображения. Первое: стремление людей иметь отдельное жилье постепенно будет сокращаться; второе: многие будут не в состоянии гарантировать экономические вложения в жилые помеще-

ния. По расчетам SERPLAN увеличивающаяся тенденция к совместному проживанию (в семьях и студенческих коллективах, а также совместное строительство жилья) уменьшает реальную необходимость строительства отдельных жилых комплексов на 15–20% по сравнению с правительственными расчетами. Сильной стороной позиции региональной конференции является знание и учет местных особенностей региона, а также применение нестандартных методик прогнозирования. При этом просчитывались последствия и для окружающей среды. В результате выяснилось, что без серьезных экологических последствий можно построить от 875 тыс. до 914 тыс. домов.

Однако пока не ясно, какую степень свободы действий правительство оставит за такими организациями, как SERPLAN (1, с. 725). Предложения правительства по пересмотру регионального планирования в строительной сфере показывают определенное намерение центральных властей предоставить большую ответственность местным властям и другим участникам регионального планирования в разработке региональных стратегий. Но не ясно, становится ли центральная власть одним из равных участников регионального планирования или она продолжает оставаться верховным арбитром в спорах между другими участниками процесса планирования. В 1999 г. за госсекретарем все еще оставалось последнее слово в принятии решений в данном направлении.

Передача планирования в регионы неизбежно пойдет на пользу самим регионам, но лишь в краткосрочной перспективе. В «перегретом» в экономическом плане Юго-Восточном регионе существует стремление несколько приостановить рост, чтобы «прийти в равновесие» с окружающей средой. Однако также очевидно, что ограничительная политика планирования может подорвать многие усилия APP, особенно, если действия различных организаций окажутся скоординированными только на региональном уровне. В такой ситуации центральная власть будет вынуждена принимать решения предписывающего характера.

В заключение Дж. Мердок отмечает, что новшества, введенные в 90-е годы, означают продвижение к региональной автономии и выделяют APP как наиболее заметную находку британского правительства на пути к регионализации. Отсутствие механизмов объединения на региональном уровне продолжает волновать правительственные и неправительственные круги. Национальное правительство устанавливает законодательные параметры планирования, и общие для всей Британии проблемы планирования пересекаются с вопросами регионального масштаба. Таким об-

разом, если регионам предстоит получить истинную автономию, то это будет происходить только вместе с проведением более сильной региональной политики. Выпустив «регионального джинна из правительственной бутылки», центральная власть должна начать с поддержки регионального планирования (1, с. 727). И не следует ожидать, что создание новых институтов предотвратит позывы к укреплению позиций регионов.

Наиболее важной проблемой регионализации, по мнению А. Хардинга, М. Хатчинса и С. Вилкс-Хига, является в Великобритании вопрос об ответственности. Эти авторы, представляющие Европейский институт проблем урбанистики и Ливерпульский университет Джона Мура, исследуют проблему ответственности АРР (2, с. 669). Они также дают обзор наиболее существенных вопросов, дебатов вокруг их создания, показывая, насколько сложен процесс разграничения полномочий центра, регионов и местных сообществ.

План британского правительства по организации АРР вызвал широкий резонанс и критику большого числа проблем, связанных с этими структурами. Ни одна из проблем, на взгляд авторов статьи, не была решена до того, как в 1999 г. первые восемь АРР взяли на себя ответственность за реализацию региональных стратегий развития. В начале дебаты об ответственности АРР велись в русле обсуждения документов, выпущенных для консультаций с экспертами и общественностью, опубликованных в 1997 г. в Белой книге, назначений глав агентств, создания региональных палат. Обсуждению подверглись не менее трех запросов различных комитетов палаты общин. Два фактора сопутствовали этим событиям. Во-первых — широкая поддержка АРР и отсутствие жесткой полемики с правительством в отношении деталей. Во-вторых — нельзя было указать конкретные приоритеты агентств и механизмы их реализации. Эти обстоятельства создали предпосылки будущей конфронтации по вопросам ответственности различных участников регионализации и самих АРР.

Организации, участвующие в дискуссии, вначале отнеслись благосклонно к идее передачи ответственности АРР. Когда же обсуждения стали более детальными, в центре внимания оказались экологические проблемы и потенциал механизмов, которые АРР унаследовали от существовавших ранее институтов и программ. Дискуссия касалась проблемы ответственности менеджмента и демократии и того, как можно совместить эти две формы ответственности. С точки зрения первой формы проблема ответственности заключается в том, насколько самостоятельными

способны быть APP, будучи зависимыми от бизнеса, и насколько они смогут соответствовать приоритетам, которые сами для себя избрали. С точки зрения демократии суть проблемы заключается в том, перед кем будут ответственны APP, будут ли они ответственны перед парламентом через госсекретаря по вопросам окружающей среды, транспорту и регионам. И это соотносится с тем, что APP будут действовать в интересах структур, формально не несущих ответственности перед центральной властью. В этой связи встают стандартные дилеммы: кому будет предоставлена свобода действий — квазиавтономным органам госуправления или вневедомственным общественным объединениям (*nondepartmental public bodies* — NDPBs), таким как APP; в какой степени APP могут и должны подчиняться требованиям правительственных органов? Будучи в оппозиции, лейбористы беспощадно ругали консерваторов за то, что «невыборными, безответственными квазиавтономными органами госуправления потрачено больше денег, чем местными властями, избранными прямым голосованием», требуя «сокращать растущее число квазиавтономных органов госуправления и создавать действительно демократическое управление» (цит. по: 2, с. 671). Теперь же затягивание дискуссий вокруг APP сделало позицию лейбористов после их прихода к власти весьма уязвимой.

В то время, когда были созданы первые восемь NDPBs, начались дебаты вокруг вопроса об ответственности. Одной из первых была поднята проблема, будут ли APP самостоятельно определять собственные приоритеты или конечный результат их деятельности будет складываться на основе деятельности различных региональных органов и правительства. То есть возник непростой вопрос о реальной автономности APP. По мнению авторов статьи, его нельзя обойти, согласившись с заявлением правительства о том, что региональные структуры должны базироваться на партнерстве, в рамках которого все местные и региональные интересы могут быть эффективно учтены. Проблема управления APP есть часть более широкой дискуссии относительно ответственности развивающегося политико-регионального сообщества. Два соображения представляются важными для этих дебатов. С одной стороны, APP — гораздо более мощное и эффективное средство управления, чем предшествующие структуры, хотя и контролируют меньшее количество административных ресурсов. Поэтому необходимо решить более широкую проблему ответственности: будет ли широкий круг организаций, поддерживающих APP, делать это добровольно или эти организации будут следо-

вать курсу финансирующих их фондов? С другой стороны, перед АРР стоит проблема эффективности. Успех их деятельности зависит от того, насколько гармонично будет сочетаться внешний финансовый и демократический контроль.

Рассматривая политический контекст проблемы, А. Хардинг и его соавторы выделяют очевидный парадокс в правительственной программе развития региональных институтов. В восьми из девяти английских регионов АРР были образованы до учреждения выборных органов региональной власти. Если и когда региональное управление станет реальностью, проблему ответственности будет решить намного проще. Но по крайней мере в среднесрочной перспективе ситуация в восьми английских регионах будет сильно отличаться от остальной Британии в плане построения новых демократических институтов.

В Лондоне новая региональная власть существует с 2000 г. под надзором мэра. Тогда же было создано АРР, которое тоже подотчетно мэру. В 1999 г. были избраны Шотландский парламент и Ассамблея Уэльса. Эти новые органы контролируют Шотландский и Уэльский офисы, а через них — соответствующие агентства регионального развития (Scottish enterprise, Highlands and Islands enterprise; Welsh development agency). Внутри лейбористской партии ведутся споры о том, чему отдавать приоритет, — созданию новых выборных органов власти или усилению региональных экономических систем. Подобные дискуссии вызваны наличием разных подходов к регионализации в целом. Еще недавно большая часть лейбористов высказывались в пользу того, что Уэльсу и Шотландии необходимо предоставить больше полномочий, чем остальным английским регионам. В значительной степени это отражает тот факт, что региональная автономия в Великобритании воспринимается неоднозначно. Недавние опросы и референдумы показали, что уровень самоидентификации людей с регионом в Шотландии и Уэльсе значительно выше, чем в других регионах. Это также отражает исторические различия между региональными административными структурами Шотландии, Уэльса и остальной Великобритании. Передача ответственности управления Шотландии и Уэльсу представляется поэтому относительно простым процессом. Шотландский и Уэльский офисы наиболее развиты и наименее централизованы. В Англии структуры региональной администрации всегда были слабее. Там требования развивать региональную автономию никогда не выдвигались в жесткой форме, а споры были менее политизированными и сводились к дебатам по инсти-

туциональному строительству. Английские специалисты по регионоведению традиционно больше обращаются к техническим моментам (например, к вопросу о том, какую пользу принесет образование новых институтов управления с точки зрения развития сферы услуг), чем к проблеме политического самоопределения. Единственным исключением является Лондон. В этом случае лейбористам пришлось долго обсуждать необходимость создания регионального управления, так как Лондон имеет собственное административное деление на 33 части, является столицей Великобритании и обладает специфической структурой обеспечения городских нужд. Лондон, по выражению А. Хардинга, М. Хатчинса, С. Вилкс-Хига, — «глобальный город», в связи с чем его включение в систему регионального административного управления затруднительно.

Лейбористов подстегнуло стремление воплотить свои идеи в жизнь после восемнадцатилетнего пребывания в оппозиции. Намерения консерваторов создать унитарную местную администрацию, как показывают примеры запрещения семи столичных советов, шотландских региональных советов и тенденция к роспуску советов графств в Англии и Уэльсе, имели два парадоксальных последствия. Во-первых, в результате роспуска советов образовался вакуум власти на региональном уровне, который поспешили заполнить местные органы, пожелавшие взять на себя региональные функции. Во-вторых, возник стимул для объединения местных структур различных территорий в региональные группировки волонтаристского характера. Создание так называемых правительственных учреждений для регионов (GORs) в целях координации правительственных программ в региональном масштабе сыграло на руку сторонникам передачи ответственности за управление в регионы. Их позиция получила серьезную поддержку, когда стал очевиден хаотичный характер британской регионализации. Хаотичности процессов способствовало то, что в принятии решений на региональном уровне участвовали невыборные общественные объединения и правительственные структуры.

Ответом лейбористов на действия консерваторов стали идеи о создании выборных региональных палат, о передаче власти и ответственности регионами только после проведения соответствующих референдумов и о проведении первых референдумов в Шотландии и Уэльсе. Эти положения стали частью предвыборной программы лейбористской партии. Но содержащиеся в программе обещания содействовать региональной демократизации были отделены девятнадцатью страницами тек-

ста от положений, касающихся APP. APP рассматривались как одно из средств для повышения деловой активности. Платформа лейбористов развивала разработки «комиссии Милана» (Комиссии по региональной политике, работавшей в 1996 г.). В вопросах регионализации партия была разделена на два крыла: «конституционалистов» и «экономистов», «комиссия Милана» попыталась объединить два этих подхода. Хотя существуют различные точки зрения на эффективность этих попыток, они, несомненно, впоследствии помогли лейбористскому министру, который стал основным архитектором государственной политики по APP.

Связность концепции лейбористов была обеспечена «четырёх-ступенчатой» моделью решения проблемы. Во-первых, лейбористы признали, что основные вопросы, встающие перед английскими регионами, вытекают из дефицита и демократии, и экономического развития. Во-вторых, экономическое развитие считается приоритетом, поскольку валовый внутренний продукт в семи из девяти британских регионов ниже средних показателей по Европейскому Союзу. Создание APP — одно из средств повышения экономического благосостояния. В-третьих, предполагается сделать так, чтобы в рамках существующих демократических институтов «был слышен голос регионов». И в-четвертых, региональные палаты следует преобразовать в органы, избираемые прямым голосованием, но это зависит от специфики конкретного региона и желания региональных палат. Таким образом, APP и региональные палаты становятся основными институтами, через которые в Британии осуществляется регионализация. Взаимодействие этих органов, «отвечающих за экономику и демократию», должно снять противоречия между различными концепциями регионализации и разногласия внутри лейбористской партии. Однако механизм взаимоотношений институтов не до конца проработан. Основные опасения, по мнению А. Хардинга, М. Хатчинса и С. Вилкс-Хига, касаются роли региональных палат в обеспечении региональной ответственности. Для правительства эти палаты представляют переходную стадию к окончательному решению проблемы регионального управления, как основание для институционализации региональной ответственности. Предусматривается, что APP будут подотчетны региональным палатам. В связи с этим критики обращают внимание на несколько отрицательных моментов. В частности, региональные палаты не обеспечиваются внешними ресурсами в процессе структуризации APP, и им не предоставлено право (хотя бы формально) наравне с госсекретарем одобрять или не одобрять региональные стратегии развития.

Решение этих проблем должно зависеть от того, насколько удачно будут распределены полномочия между APP, GORs и региональными палатами. На рубеже нового века отношения между APP и региональными палатами напоминают отношения Европейской комиссии и Европейского парламента. Усилия APP будут успешными лишь в том случае, если другие институты, как государственные, так и общественные, имеющие отношение к экономическому развитию, будут соотносить свою деятельность со стратегиями APP и обеспечивать взаимный контроль над программами развития. И конечно же, меры, предпринимаемые для формирования механизмов ответственности, — это только один из факторов, который определит вклад APP и будущих региональных правительств в экономическое процветание британских регионов.

Список литературы

1. Murdoch J. Planning and the English regions: conflict and convergence amongst the institutions of regional governance // — Environment a. planning. C, Gov. a. policy. —L.,1999. — Vol. 17, №6. — P. 715–729.
2. Hardingg A., Hutchins M., Wilks-Heeg S. Regional development agencies and English regionalisation: the question of accountability // Environment a. planning. C, Gov. a. policy. —L.,1999. Vol. 17, №6. — P. 669–683.

П.В.Халанский

ДЖ. КРОНИН
КОНВЕРГЕНЦИЯ УБЕЖДЕНИЕМ: ПОЛИТИКА
И ЭКОНОМИКА В ФОРМИРОВАНИИ
«АНГЛО-АМЕРИКАНСКОЙ МОДЕЛИ»
J. CRONIN

Convergence by conviction: Politics and economics in the emergence of the «Anglo-American model» // J. of social history. — Pittsburgh (Pa), 2000. — Vol. 33, №4. — P.781—804.

Окончание «холодной войны» положило конец особой эре в геополитике и международных отношениях. Появились предпосылки создания нового типа мировой политики, были заложены основы нового мирового порядка.

«Холодная война» была не просто противостоянием двух враждебных блоков, а соперничеством двух социальных систем, двух идеологий, предлагавших альтернативные пути развития в масштабах всего мира. Это было именно глобальное соперничество. Лишь коммунистическая идеология составляла конкуренцию ценностям рыночной экономики и либеральной демократии в глобальном масштабе. Поэтому крушение коммунистической идеологии, падение социалистических режимов в Восточной Европе и распад СССР стали событиями действительно всемирно-исторического значения. Единственный путь развития, альтернативный капиталистическому, потерпел неудачу.

В большинстве государств мира наблюдается процесс становления модели экономического развития, социальной структуры, принципов политического управления, основанных на одних и тех же идеях рыночной экономики и либеральной демократии. С точки зрения Р. Фукуямы и других аналитиков, мыслящих в духе теории модерниза-

ции, такое положение означает «конец истории», переход к единообразному монолитному миру.

Существование процесса конвергенции не является бесспорным. Результаты множества исследований социальной структуры, форм экономической организации, уровня экономического развития, политической системы многих стран не всегда это подтверждают. Однако, как считает автор, в этой сфере более важны не сами эмпирические данные, а те методологические и теоретические подходы, в рамках которых эти данные были получены. Дело в том, что большинство исследований по сравнительной политической экономии изначально были нацелены на поиск более эффективных способов проведения экономической и социальной политики. Это вынуждало их делать акцент на особенностях национальных моделей регулирования экономики и социальной политики, что могло способствовать недооценке признаков возрастающей глобализации мировой экономики.

На сегодняшний день все страны мира действуют в рамках глобального рынка и, в большей или меньшей степени, по его правилам. Национальные особенности функционирования внутреннего рынка и участия в мировой торговле: различные методы организации фирм и использования рабочей силы, технологии, политический контекст экономической деятельности и др., — все это лишь вариации функционирования капиталистического либерального рынка, а не альтернативные формы хозяйствования, какой была плановая экономика социалистических стран. Социальная структура бывших социалистических стран уже сейчас идентична структуре развитых стран. В процессе формирования посткоммунистических правовых систем и типов культуры также в определенной степени отмечена конвергенция.

По мнению автора, сравнение развитых стран и стран с переходной экономикой в принципе не совсем верно при поисках признаков конвергенции: эти страны имеют слишком разную историю. Более показательным было бы сравнение развитых стран, обладающих большим набором общих черт, таких как, например, Великобритания и США.

Тема конвергенции изучается исследователями процесса глобализации и в рамках школы «сравнительной политической экономии». Анализируя последние работы обоих этих направлений, автор считает необходимым совместить оба подхода. Для определения степени (или факта) конвергенции в современном мире он исследует так называемую «англо-американскую модель развития», используя теоретическую кон-

струкцию, предложенную Майклом Албертом в работе «Капитализм против капитализма» (1993). Кронин пытается установить, насколько близки социальная структура и методы управления в Великобритании и США и можно ли отнести эти два государства к одной модели развития при серьезных различиях в их истории и культуре.

Существует обширная литература, сравнивающая Великобританию и США. Эти две страны очевидно близки друг другу и политически, и культурно, что отличает их от остальных развитых государств. Они были надежными союзниками в геополитических конфликтах XX в. Тем не менее между ними существует ряд серьезных различий, особенно в области экономики. После Второй мировой войны в Великобритании был взят курс на создание «государства всеобщего благосостояния», государство взяло на себя широкие социальные обязательства, в том числе, обеспечение всеобщей занятости. В США, напротив, существовала модель современной экономики с ограниченным вмешательством государства, минимальными социальными обязательствами, относительно слабыми профсоюзами. Модели экономического развития были различны.

Рассматривая в деталях экономическую и социальную политику США и Великобритании, автор стремится определить, стали ли модели развития этих государств более похожи в последние десятилетия, и, если это действительно произошло, можно ли считать случай США и Великобритании особой моделью развития, отличной от других.

Растущая схожесть основных элементов социальной и экономической структуры очевидна. Британия приобретает все больше и больше общих черт с США. Это — подход к вмешательству государства в экономику, характеристики рынка, особенности системы образования и социальной политики, относительная слабость профсоюзов и гибкость рынка труда, доминирующая роль сектора сферы услуг в экономике и экономическом росте, организация фирм и стиль управления. Однако существенным отличием Великобритании от США является то, что становление всех этих характеристик было не естественным, эволюционным процессом, а скорее результатом ряда волевых решений, вынужденной политики, идущей вразрез с предыдущими традициями.

Примером может служить изменение роли государства. На всем протяжении второй половины XX в. для США были характерны относительно небольшой государственный сектор, низкий уровень расходов на социальные нужды и низкий уровень налогов. В Великобритании, наобо-

рот, налоги повышались до конца 70-х годов, так же как и социальные расходы государства. Существовал довольно большой государственный сектор, государство обладало значительной собственностью во многих отраслях промышленности. Лишь после прихода к власти правительства М. Тэтчер ситуация изменилась: налоги были понижены, государственные расходы сокращены и взяты под строгий контроль. Имели место несколько волн денационализации. После возвращения к власти лейбористской партии в 1997 г. многие из этих преобразований были оставлены без изменения как необходимая часть социального и экономического ландшафта. Но эти серьезные перемены не были простой эволюцией, реформы были жестко проведены «сверху», причем правительством, которое никогда не получало более 45% голосов на выборах. Кроме того, они столкнулись с жестким противодействием части населения.

В целом все структурные реформы, проведенные в Великобритании в соответствии с американской моделью, имели такой же контекст. Они не продолжали существовавшие социальные традиции и тенденции, а означали их пересмотр, выбор нового направления движения. Изменения в сфере образования, например, столкнулись с противодействием не только руководства системы образования, но и большого количества учителей и администраторов.

Что касается профсоюзов, то в США они были сильны во многих отраслях промышленности до 70-х годов, представляя интересы примерно четверти всех рабочих, затем их влияние стало падать. На сегодняшний день довольно сильны профсоюзы в государственном секторе экономики, они способны оказать на правительство политическое давление. Профсоюзы в частном секторе неуклонно теряют свое влияние, отчасти из-за государственной политики (например, действий администрации Рейгана по пресечению забастовки авиадиспетчеров и изменения федерального законодательства, сократившего права профсоюзов), но большей частью из-за раскола профсоюзного движения и противодействия работодателей.

В Великобритании меры по ослаблению профсоюзов особенно противоречили английским традициям, веками создававшейся корпоративистской системе отношений в промышленности.

Во второй половине XX в. профсоюзы играли значительную роль в большинстве отраслей промышленности и представляли интересы 40% английских рабочих. Правительство М. Тэтчер предприняло ряд мер по сокращению их влияния и ответило массовыми увольнениями на забас-

товки в сталелитейной (1980) и в угольной промышленности (1984–1985). Количество членов профсо-юзов сократилось с 13,2 млн. в 1979 г. до 7,8 млн. в 1998 г. Ослабление профсоюзов привело к созданию в Великобритании наиболее гибкого рынка рабочей силы среди развитых стран. По словам автора, это — рынок относительно дешевой, легко увольняемой и неорганизованной рабочей силы.

Большим сходством обладает структура экономики США и Великобритании. В обеих странах большинство трудоспособного населения занято в сфере услуг, а не производства. В развитых странах число занятых в сфере услуг возросло с 49,2% от числа работающих в 1970 г. до 59,9% — в 1995 г. В среднем по Европе этот показатель вырос с 42,8 до 51%. Великобритания и США лидируют в этом процессе: в 1995 г. число занятых в сфере услуг составило 73,3% в США и 70,5% в Великобритании. Сфера услуг производит более 71% ВВП обоих государств. Эти страны более конкурентно-способны в области сферы услуг, чем в области производства. В США 44 отрасли сферы услуг конкурентоспособны на мировом рынке, в Великобритании — 27, а, например, в Германии — всего 7. С другой стороны, 46 немецких отраслей сферы производства конкурентно-способны на мировом рынке, в США таковых только 17, а в Великобритании — 18 (с. 787).

Однако причины концентрации трудоспособного населения в сфере услуг совершенно различны. В США рост занятых в сфере услуг был частью общего роста занятости. С 1970 по 1995 г. число работающих выросло на 59% (для сравнения: в Японии — на 27%). 43,2 млн. человек получили работу в сфере услуг, а 3,9 млн. — в сфере производства. В Великобритании уровень занятости с 1970 по 1995 г. повысился всего на 4%. Однако на 5,5 млн. человек, получивших работу в сфере услуг, приходится 3,8 млн. уволенных из сферы производства. Ориентированная на сферу услуг экономика Великобритании — это вынужденное решение. Желая повысить конкурентно-способность на мировом рынке, правительство было вынуждено провести сокращения в ряде отраслей промышленности (угольной, сталелитейной и др.). Последствием стало перетекание рабочей силы в сферу услуг, причем решение о деиндустриализации принималось при полном осознании всех последствий. Это было вынужденное, но осознанное решение.

Трансформация британских фирм и их стиля управления также представляла собой сложный процесс. Вопрос о структуре капитала, стиле деятельности, как в рамках фирмы, так и в масштабах общества в

целом, — один из самых непростых в развитых странах. Здесь сталкиваются проблемы защиты прав наемных рабочих, государ-ственного регулирования и влияния капитала на политику государства.

Британская и американская экономики считаются либеральными, однако между ними имеются определенные различия в моделях собственности, контроля, стиля управления. США являются пионером в создании крупных монополий и олигополий начиная с конца XIX в. Однако в начале XX столетия был принят ряд антимоно-польных законов, заставивших компании вести более прозрачную и ответственную политику и защищавших права акционеров. Были введены новшества в области управления и организации фирм, менеджмент стал более профессиональным, а стиль работы компаний — более агрессивным.

В Великобритании же преобладали фирмы небольшого размера с невысокой капитализацией, с менее профессиональным менедж-ментом, менее агрессивные и более зависящие от государства. Кроме того, американские фирмы чаще всего имеют большее количество частных акционеров и управляются более открыто (хотя чаще от акционеров зависит не так много). Британские фирмы традиционно управляются более закрыто и не имеют большого количества частных акционеров.

Что касается отношений с государством, то американские корпорации, несмотря на компромиссы с профсоюзами и прави-тельством, более автономны от последнего и активно защищают свою автономию. В 60—70-х годах имело место широкое вмешательство государства в работу частных фирм, связанное с защитой прав женщин и меньшинств в области трудоустройства и с рядом мер по охране окружающей среды. Однако в 80-х годах бизнесу удалось ограничить государственное вмеша-тельство.

В Великобритании бизнес в большей степени находился под влиянием государства вплоть до конца 70-х годов. На такое положение вещей сильно повлияла Вторая мировая война. Во время войны частный капитал подвергся жесткому государственному регулированию, что было оправдано в условиях мобилизации всех ресурсов. После окончания войны восстановление страны опять же потребовало государственного регули-рования и планирования. Кроме того, это совпало с приходом к власти лейбористов, стремившихся ограничить частный капитал. С конца 40-х годов было предпринято несколько попыток реформировать менеджмент в частном секторе, инициированных правительством. Особенно большие усилия приложил сэр Стэффорд Криппс. Деятельность частных фирм в

60–70-х годах характеризуется попытками долго-срочного планирования и «корпоративистскими сделками» между правительством, работодателями и профсоюзами — так называемым «трипартизмом». Однако реформа менеджмента частного сектора, исходившая от правительства, оказалась неудачной.

После прихода к власти консерваторов в 1979 г. на фоне экономических трудностей 70-х годов было решено отказаться от кейнсианской макроэкономической политики и практики «трипартизма». Были ослаблены возможности профсоюзов, ликвидированы институциональные рамки для корпоративистских сделок, правительство сняло ограничения для частной инициативы. Правительство призывало фирмы вести более агрессивную политику и пробиваться на внешний рынок.

Особенностью реформ было то, что их долго временный результат гарантировался изменением самой структуры промышленности. В первую очередь были сокращены те отрасли, где существовали сильные профсоюзы и традиции корпоративистских сделок (например, угольная). Развивалась сфера услуг. Британский бизнес становился все более похожим на американский, копировалась даже организационная структура американских фирм. Консультанты из США участвовали в реорганизации британских компаний.

Британский бизнес стал все более ориентироваться на внешний рынок, активно действуя и в США. С другой стороны, Великобритания сама стала местом приложения прямых иностранных инвестиций: 40% американских и японских капиталовложений в Европе приходилось на Великобританию. Британским фирмам пришлось конкурировать на своей земле с иностранными компаниями, обладавшими более эффективным менеджментом. Традиция наступательной политики, ориентированность на внешний рынок и преобладание в экономике сферы услуг сохранились в полной мере и после прихода к власти в 1997 г. лейбористского правительства.

По целому ряду признаков, большинство которых связано с социальной и экономической структурой, Великобритания и США представляют собой пример конвергенции. Они действительно очень близки. Однако есть два существенных замечания.

Во-первых, социальные изменения в Великобритании были проведены «сверху» и не в соответствии с требованиями рынка или необходимой эволюцией существующих институтов, а в соответствии с господствовавшей в правительстве идеологией либеральной рыночной эконо-

мики. Сам британский бизнес не смог реформировать себя самостоятельно, это было осуществлено властью и вразрез с традициями. Но успехи реформ необходимо признать: Британия вышла из упадка начала 90-х годов быстрее и успешнее остальных европейских стран. Уровень безработицы в Велико-британии составляет 4,6%, тогда как подобный показатель в США равен 4,3%, в Японии – 4,4, Германии – 10,8, Франции – 12% (с. 802). Возможно, недавний успех британской экономики указывает на то, что она нашла свою стратегию конкуренции в мировой экономике. Британская экономика отличается от континентальной, обладающей достаточным потенциалом и для активного участия в мировом хозяйстве, и для самостоятельного внутреннего роста. Британия, скорее, – маленький остров, более или менее приспособленный только к деятельности на внешнем рынке.

Во-вторых, доказательства конвергенции проистекают, главным образом, из тенденций экономики, отношений между государством и обществом, особенностей социальной структуры, основных тенденций в области занятости и методов осуществления социальной и экономической политики. Тем не менее Великобритания и США остаются обществами с серьезными различиями в культуре, в межличностных отношениях. Культура США отличается неразвитостью межличностной коммуникации, изолированностью личности, низким уровнем политической и социальной активности, недостатком общественных структур, пользующихся доверием населения. В Великобритании эти черты гораздо менее выражены, общественная жизнь, безусловно, богаче, гораздо выше уровень социального взаимодействия и политической активности. Значительную роль играют традиции.

Таким образом, степень и глубина конвергенции США и Великобритании являются ограниченными. Но надо признать существование англо-американской модели как особой модели развития. И США, и Великобританию отличают превалирование сферы услуг в экономике, активная и успешная конкуренция на мировом рынке, стиль менеджмента и индустриальных отношений.

Англо-американская модель, модель «некоординированной либеральной рыночной экономики», конкурирует на внешнем рынке с моделью «координированной рыночной экономики» (континентальная Европа и Япония), отличающейся большей степенью вмешательства государства в экономику, меньшими дисбалансами в соотношениях сферы услуг и производства, большей направленностью на внутренний рынок. Одна-

ко, по словам автора, в среде элит Японии, Германии и Франции все чаще обсуждают необходимость реформ в духе англо-американской модели для повышения эффективности экономики, хотя левые партии и профсоюзы этих стран выступают с критикой таких реформ. Разница между этими конкурирующими моделями медленно, но неуклонно сокращается.

В заключение автор высказывает мнение, что англо-американская модель вполне конкурентоспособна и по всей видимости сохранится в долгосрочной перспективе, как в Великобритании, так и в США.

А.А.Лапшин

**М. УОТСОН
ПАЛКИ ИЛИ МАСЛО – В КОЛЕСА
МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВ?
НЕОЛЕЙБОРИСТСКАЯ ИДЕЯ «НОВОГО
БРЕТТОН-ВУДА»
M.WATSON**

Sand in the wheels, or oiling the wheels, of international finance? New Labour's appeal to a «new Bretton Wood» // Brit. j. of politics a. intern. relations. — Oxford, 2002. — Vol.4, №2. — P. 193—221.

Публичные заявления Э. Блэра о стремлении «новых лейбористов» создать «новую Бреттон-Вудскую систему» любопытны прежде всего потому, что они противоречат имиджу премьер-министра как политика, смотрящего в будущее, а не в прошлое. Этот факт тем более примечателен, что речь идет о системе, ассоциируемой с таким стилем управления и принятия решений в экономической и политической сферах, который ранее отвергался Блэром. Стремление лидера лейбористов ставить прилагательное «новый» перед каждой концепцией, смысл которой относительно прочно закрепился в общественном сознании, ставит ряд вопросов. Во-первых, предполагает ли «новая система» принципиальное, качественное отличие от «старой»? Если да, то зачем вообще использовать термин «Бреттон-Вуд»? Если же имеет место попытка использовать прежние схемы, то для чего необходим много-обещающий акцент на новизне? Автор считает возможным в данном контексте сформулировать основной вопрос в виде аллегории: «Вставляют ли неолібералы палки в колеса международной финансовой системе или, наоборот, — смазывают ее оси?»

В первой части статьи Уотсон рассматривает характерные особенности лейбористского подхода к международной финансовой системе. Во втором разделе представлена политэкономическая критика реформ, направленных на усиление рыночных отношений в мировой финансовой архитектуре. Заключительная часть посвящена оценке возможных последствий реформ, предложенных правительством Блэра.

Создание «нового Бреттон-Вуда» на основе кодификации транспарентности

Придание новой формы международным финансовым организациям

Попытки реформирования институтов бреттон-вудской системы так же стары, как и сами институты. Поэтому ошибочно считать Блэра первопроходцем в этой области. Однако следует отметить, что в последнее время дебаты вокруг этого вопроса стали гораздо более интенсивными. Это связано с тем, что у многих представителей международной политической и экономической элиты растет уверенность в том, что современная финансовая архитектура крайне неэффективна, чему во многом способствовал кризис в Азии. Основное противоречие состоит в том, что система, которая создавалась для функционирования в условиях ограниченного движения капиталов, не способна эффективно решать задачи регулирования в условиях тесной взаимозависимости рынков капитала. Этот тезис поддерживают большинство исследователей.

Однако это, пожалуй, единственное, в чем эксперты достигли согласия. Правительство Блэра придерживается следующей точки зрения: необходимо придать новую форму системе взаимной международной финансовой ответственности, исходя из существования взаимозависимых национальных рынков капитала. Для неолейбористов более важны сами институты регулирования, нежели финансовая обстановка, в которой они работают.

Международная экономическая идеология и политические опасения британцев

В настоящий момент лейбористы прилагают усилия для того, чтобы закрепить свой статус активных сторонников дальнейшей либерализации мировой финансовой системы, а Э. Блэр открыто заявляет о пре-

имуществах и выгодах «широкой программы открытия рынков». По мнению автора, данный вопрос имеет ярко выраженную идеологическую подоплеку для лейбористского правительства. Дело в том, что до сих пор регулирование британского рынка капиталов оставалось прерогативой частного сектора, а государство занималось международными финансовыми проблемами. Блэр был так уверен в эффективности данной схемы, что называл ее «самоочевидной». Данная схема использовалась в качестве основы в проектах лейбористов по реформированию МВФ с целью развития открытости рынков капитала.

Подобные предложения — не просто часть экономической идеологии, они также отражают особенности внутренней политики правительства. Лондон в качестве мирового финансового центра существенно отличается от Нью-Йорка или Токио, прежде всего, потому что специализируется на обслуживании интернациональных потоков капитала, поэтому местные инвесторы заинтересованы в дальнейшем углублении существующих тенденций либерализации финансового рынка.

Следует отметить, что социальный базис в Британии существенно изменился в течение последних лет. Все большее число людей помещают капиталы в проекты хотя и подверженные флуктуациям финансового рынка, но обещающие большую прибыль по сравнению со стандартными банковскими схемами. Значительная часть этих инвесторов является политической базой, так называемой «средней Англией», на которую в первую очередь и направлена электоральная стратегия лейбористов. Таким образом, основной социальный слой британского общества поддерживает политику правительства в сфере международной экономики (при этом данный политический курс тесно связан непосредственно с интересами партии).

Если лейбористы и в будущем будут действовать исходя из того, что их популярность существенно зависит от постоянного пополнения среднего класса, то вряд ли они будут «вставлять палки в колеса» мировой финансовой системы. Автор приходит к выводу, что именно это является основной причиной выбора правительством Блэра курса на либерализацию мировой экономики.

Кодификация транспарентности или игра по правилам

Правительство Блэра предлагает создать «новую Бреттон-Вудскую» систему на основе институционализации норм свободного

рынка для всех мировых рынков капитала. Таким образом, основная цель — представить определенный свод правил, контроль над исполнением которых был бы поручен МВФ, с тем чтобы свести к минимуму вмешательство государств в эту сферу. Одним из ключевых моментов такой политики является усиление «прозрачности», что, по мнению лейбористов, должно привести к снижению нестабильности финансового рынка, так как именно «открытость», по словам А. Дарлингa (бывшего первого заместителя министра финансов Великобритании), составляет основу надежности и доверия.

В соответствии с данной точкой зрения, одной из причин неустойчивости финансового рынка является недостаточная информированность участников рынка. Следовательно, если стабильности и равновесия на финансовых рынках можно достичь, открыв доступ к определенной информации, то, по мнению лейбористов, сделать это необходимо. Реформы, таким образом, должны быть направлены на создание структур, которые заставляли бы правительства давать больше информации участникам рынка. В контексте установления свода определенных правил принцип «прозрачности» мировой финансовой системы представляется автору эквивалентом принципа «осмотрительности», которого лейбористы придерживаются во внутренней политике.

Лейбористы также считают необходимым сделать более эффективной систему межгосударственного обмена информацией, что само по себе недостаточно без выработки «международного кодекса поведения» в этой сфере.

Спекулятивная активность и неустойчивость рынка

Практическое применение финансовой либерализации

Даже самые убежденные сторонники финансовой либерализации, хотя и неохотно, но соглашаются с тем, что в настоящее время финансовые институты в социальной сфере необходимы как никогда. Ведущие экономисты едины, полагая, что именно финансовые рынки в значительно большей, чем прежде, степени формируют траекторию экономического развития. Однако мнения исследователей относительно характера влияния финансовой сферы расходятся. Какой эффект оказывает финансовый рынок на реальный сектор экономики — положительный или отрицательный? К сожалению, лейбористы не дают в сво-

их публичных заявлениях и документах ответа на этот вопрос. Правительство Блэра сосредоточено на создании системы правил, необходимых, по его мнению, для эффективного развития экономики в условиях финансовой либерализации. Необходимость же либерализации не обсуждается. По мнению автора, такая приверженность Блэра одной концепции идеологически понятна, но не обоснована экономически.

Главный объект исследования автора — рынок международных валютных операций. Во-первых, потому, что, как правило, международный валютный рынок отождествляется в общественном сознании с международным финансовым рынком вообще. Во-вторых, статус лидера, закрепленный за Лондоном именно в этой сфере, позволяет с большой долей вероятности предположить, что правительство, говоря о международной финансовой архитектуре, больше заинтересовано в регулировании именно этого рынка. В-третьих, принципиальной целью Бреттон-Вудского соглашения было создание институциональной структуры для контроля над спекулятивной активностью в сфере именно валютных операций.

Спекуляции и неустойчивость курса валют

Вопрос о возможности однозначно определить различия между «чрезмерной» и просто «высокой» подвижностью курса валют является причиной длительных и глубоких разногласий между экономистами. Эта проблема часто поднимается во время публичных дебатов о будущей мировой финансовой архитектуре. В условиях, когда рынок валюты демонстрирует чрезмерную неустойчивость в качестве своей структурной характеристики, аргументы в пользу реформ, направленных на его коррекцию, выглядят весьма убедительно. Однако согласно экономической стратегии лейбористов необходимо скорее «подстегивать» рынок валюты, нежели корректировать его.

Большинство экономистов придерживаются мнения, согласно которому свободно устанавливаемые курсы валют не могут быть более стабильны, чем состояние экономики соответствующих стран, которое они призваны отражать. Действительно, классическая «отклоняющаяся» модель Р. Дорнбуша предполагает, что элемент нестабильности заложен в любой, как финансовый, так и товарный рынок. Согласно Дорнбушу, механизм ценообразования действует более быстро именно на финансовых рынках (в особенности — валютных), несмотря на то, что понятие

«цена» более тесно связано с понятием «продукт». Поэтому равновесие и стабильность на валютных рынках носят кратковременный характер. Необходимо отметить, что данная модель не учитывает «спекулятивный фактор». Тем не менее тенденция к преобладанию «изменчивости» даже в таких условиях очевидна. Влияние же спекулятивной динамики на состояние финансовых рынков в настоящее время чрезвычайно велико, оно не только определяет их сегодняшнее положение, но и делает невозможным сколько-нибудь точные прогнозы развития на будущее.

Торговля валютой больше не является функцией товарного рынка или рынка долговременных инвестиций. Спекулятивный характер операций на этом рынке привел к его существенному разрыву с реальной экономикой. По оценке экспертов, «окончательные» покупатели, т.е. те, кто связан с реальной экономикой, практически «выдавлены» с этого рынка — ими осуществляется всего лишь 1/5 валютных трансакций. При ежедневном совокупном обороте международного валютного рынка в 5 трлн. долл. 82% операций носят чисто спекулятивный характер, но тем не менее оказывают огромное влияние на мировую финансовую систему в целом. Большинство ведущих экономистов считают, что «увеличение оборотов» валютного рынка является одной из главных причин нестабильности мирового финансового рынка.

Лейбористы молчат о спекуляциях

Автор полагает, что предложения лейбористов по усилению только рыночной составляющей международной финансовой архитектуры находятся в противоречии с вышеизложенными тезисами. Основная причина, побуждающая Э. Блэра придержи-ваться данной стратегии, — уверенность в том, что свободное рыночное саморегулирование всегда более эффективно, чем меры, предпринимаемые государством. Однако с учетом роли спекулятивных операций на рынке данный аргумент утрачивает свою силу. Усиление транспарентности фактически лишь закрепит нестабильность рынка.

Учитывая неразрывную связь спекуляций и современной финансовой системы, предполагать, что какой-либо отдельно взятый рынок может сохранять стабильность и постоянство, реагируя только на фундаментальные экономические тенденции, значит скорее верить в желаемое, нежели опираться на реальный опыт.

Тот факт, что лейбористы обходят стороной данную проблему, доказывает наличие серьезных недоработок в их концепции мировой финансовой архитектуры. Они по-прежнему заявляют, что частный сектор не виноват в череде мировых финансовых кризисов, хотя кодификация транспарентности должна распространяться и на него. Однако такая кодификация по существу ограничивается требованием к фирмам-производителям своевременно снабжать финансовый рынок необходимой достоверной информацией о состоянии своих счетов. О применении этого принципа по отношению к фирмам, оперирующим в сфере финансов, не сказано ни слова.

Таким образом, совершенно не понятно, кому адресована программа лейбористов, — финансистам (однако в ней нет ни слова о проблеме спекуляций), рядовым членам лейбористской партии, ученым или народам развивающихся стран, которые более всего страдают вследствие мировой финансовой нестабильности.

Автор приходит к выводу, что повышенная нестабильность валютного рынка является его изначальной и неотъемлемой особенностью. Если это так, то сравнительно нетрудно представить себе характер возможных предложений по применению рыночно-корректирующих механизмов в современной международной финансовой архитектуре. Существует масса свидетельств того, что приемы торговли, принятые на дерегулированном валютном рынке, приводят к отрицательным последствиям для экономики в целом. Поэтому дополнительное регулирование необходимо для повышения эффективности работы рыночной системы. В то же время именно либерализация финансовой системы создала условия, при которых стали возможны недавние кризисы.

Позиция лейбористов по созданию «новой Бреттон-Вудской системы» не базируется, полагает автор, на глубоком анализе существующей микроструктуры международного финансового рынка. Предложения Э. Блэра по этому вопросу вызваны скорее политическими причинами (стремление сохранить поддержку определенных слоев электората), нежели экономически оправданной необходимостью.

Международная финансовая архитектура и повторяющиеся системные риски

Формирование рисков на финансовом рынке

Два элемента определяют существование всех финансовых рынков: время и неопределенность. Невозможность сколько-нибудь точно предсказать будущее положение дел в экономике приводит к тому, что частные вклады и инвестиции сдерживаются постоянно возникающими рисками. На протяжении всей своей истории финансовые рынки были призваны помочь взаимодействию кредиторов и дебиторов, придерживающихся одинаковых взглядов на дальнейшее развитие экономики. В условиях, когда подходящего партнера можно было найти без особого труда, рынок представлял собой стабильную структуру с довольно предсказуемыми рисками. Экономическая теория утверждает, что при таких условиях финансовые рынки являются стабилизирующим фактором в экономике.

В современной ситуации подобные утверждения звучат по меньшей мере иронично. Спекулятивные операции на финансовых рынках понижают общий уровень предсказуемости экономики. Вместо того, чтобы смягчать последствия экономических кризисов, подобная структура финансовой системы способствует распространению последствий шоковых встрясок, которые она сама же и провоцирует.

Как же в таком контексте можно объяснить позицию лейбористов по «новому Бреттон-Вуду»? Если аргументировать ее необходимостью дальнейшей либерализации международной финансовой системы, то очевидно, что такая политика создаст условия, еще более благоприятные для спекулятивной активности на валютных рынках, а значит, будет способствовать росту нестабильности. Таким образом, налицо противоречие между заявленными целями и наиболее вероятными результатами. Для того чтобы доказать справедливость данного тезиса, автор предлагает рассмотреть предложения Э. Блэра в контексте динамики британской экономики.

Финансовая либерализация и экономическая история Великобритании

Большинство авторов работ о политической истории Великобритании склонны считать основной причиной экономического упадка страны поведение определенных социальных слоев, представители которых активно участвовали в процессе принятия важнейших государственных решений, преследуя узкокорпоративные финансовые интересы. Образовывался замкнутый самовоспроизводящийся цикл, когда преобладание финансовых соображений определяло политические решения, которые, в свою очередь, закрепляли и усиливали это преобладание. Исходя из этого, можно предположить, что отказ лейбористов тщательно анализировать возможные последствия реформирования мировой финансовой архитектуры обусловлен серьезным влиянием «финансовых интересов» на программу действий во внутренней политике. Также существенную роль играет и статус Лондона как столицы международного валютного рынка. Однако необходимо учитывать, что интересы игроков на финансовом рынке (равно как и сами рынки) весьма различны, поэтому ошибочно видеть в «финансовых интересах» первопричину всех бед.

Великобритания по сравнению с другими индустриально развитыми странами в значительно большей степени испытывала постоянную нехватку свободных денежных ресурсов. Для того чтобы поддерживать стабильность общего баланса доходов и расходов, структурный дефицит текущих денежных средств покрывался за счет избытка основного капитала. Великобритании была необходима тесная интеграция в мировые финансовые структуры, чтобы получить доступ к этим избыткам. Расчеты показывают, что Соединенное Королевство имело наиболее высокие показатели мобильности капиталов в рамках мировой финансовой системы среди стран «большой семерки».

Автор полагает, что истинным мотивом, побуждающим лейбористов создать «новую Бреттон-Вудскую систему», является стремление решить проблему постоянного дефицита оборотных средств в экономике Великобритании. Отсрочка реформ в мировой финансовой системе приведет к созданию новых форм сегментации рынка капитала, что, в свою очередь, значительно ухудшит экономическое положение страны. Единственная возможность для британской экономики преодолеть зависимость от баланса платежей — проведение либеральных реформ для создания постоянного базиса международной финансовой архитектуры.

Основной мотивацией внешнеэкономической политики, проводимой кабинетом Э. Блэра, было опасение, что нежелание других стран участвовать в процессе либерализации мировых финансовых структур станет прямым доказательством непосредственной ответственности правительства за существующий дисбаланс в кредитно-денежной системе Великобритании. Поэтому не вызывают удивления призывы лейбористов сделать открытыми основные счета МВФ, что сделает процесс либерализации необратимым.

Социальные риски дальнейшей финансовой либерализации

Политика лейбористов, направленная на установление «новой Бреттон-Вудской системы», в той мере, в какой она предполагает дальнейшие либеральные реформы, угрожает подорвать все еще сильную способность общества контролировать формы рисков, проистекающих из неустойчивости рынка. «Вынимая палки из колес» либерализации, лейбористы уменьшают возможность создания регулирующих структур, которые переключают управление рисками на частный сектор. Необходимо принимать во внимание фундаментальное несовпадение между теми, кто создает риски (маклеры и биржевые спекулянты), и теми, на кого ложится тяжесть всех последствий (как правило, эти участники рынка имеют менее всего возможностей застраховать себя от подобных ситуаций).

Институциональные структуры финансовой архитектуры невозможно создать без политической коалиции, которая приняла бы на себя ответственность за поддержание ее социальных опор. Общественная поддержка в данной области представляется перво-степенно важной. «Новая Бреттон-Вудская система» таковой не пользуется — это скорее выражение обеспокоенности «технической» стороной стабильности мировой финансовой системы. Но положение дел еще сложнее.

Происходящие в настоящее время макроэкономические процессы можно выразить следующей несколько упрощенной формулой: переток богатства из общества на финансовые рынки и параллельный переток рисков от финансового рынка в общество.

Эффект азиатского кризиса очень впечатляет, хотя это событие безусловно является исключением из общего правила. Управление его социальными последствиями со стороны международного сообщества обнаружило явную асимметричность распределения «тяжкой ноши» сис-

тематических рисков. Население азиатских стран потеряло рабочие места и сбережения, резко снизился общий уровень жизни. В то же время инвесторы-спекулянты (по чьей вине кризис главным образом и разразился) получили международные гарантии защиты своих капиталов. Безусловно, невозможно представить себе экономику, лишенную каких бы то ни было рисков, однако следует различать «добровольные», осознанные риски и риски, в которые участник рынка вовлекается независимо от своей воли и зачастую даже не подозревает об этом.

В настоящее время общая тенденция развития мирового финансового рынка в сторону увеличения доли спекулятивных операций и дальнейшей дерегуляции неблагоприятна для развития реального сектора экономики и благосостояния большинства граждан. Правительство оказывается неспособным обеспечить необходимый уровень защиты экономической безопасности своих граждан в этих условиях. Экономическая политика лейбористов как вне, так и внутри страны на протяжении первых пяти лет их правления не продемонстрировала заметного желания внести фундаментальные изменения в существующую структуру распределения власти в обществе. Напротив, их предложения по созданию новой международной финансовой архитектуры призваны еще больше закрепить как существующее распределение рисков и их последствий в рамках мировой финансовой системы, так и структуру распределения власти в западных обществах.

Д.В.Сергеев

ДЖ. СТИВЕНСОН
НЕРУШИМЫЙ МИР В СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ?
J. STEVENSON
Irreversible peace in Northern Ireland? // Survival. —
L., 2000. — Vol. 42, N 3. — P. 5–26.

Джонатан Стивенсон, работающий исследователем в Международном институте стратегических исследований, рассматривает историю, проблемы и перспективы мирного процесса в Северной Ирландии, и в частности, соглашение от 1998 г.

Мирное урегулирование в этой провинции имеет долгую историю, но автор останавливается только на последних годах прошлого, XX столетия. Стивенсон подчеркивает, что существовало множество препятствий на пути урегулирования в Северной Ирландии (некоторые из них сохранились и сейчас). Это и неверные шаги британского правительства, и сомнения юнионистов, и возврат к насилию, носящему характер терроризма, а также дискуссии о разоружении военизированных формирований после подписания в Белфасте 10 апреля 1998 г. Соглашения Великой Страстной пятницы (названо так вследствие совпадения дат подписания и празднования религиозного праздника). К этим факторам добавлялись политическая нестабильность и военные акции ИРА; за пять лет в результате нападений, взрывов, других актов терроризма погиб 101 человек (с. 5).

Политическое насилие продолжалось также из-за несовместимости позиций противоборствующих сторон. Как известно, юнионисты, составляющие 60% жителей Северной Ирландии, выступают за неразрывный союз с Великобританией, националисты требуют объединения Северной Ирландии с Ирландской Республикой. Соглашение от 1998 г., возможно, является в этом смысле недостаточно всеобъемлющим ре-

нением: юнионисты считают его постоянной основой для взаимоотношений, нацио-налисты же рассматривают как временное. Население и политические деятели Северной Ирландии хотели бы стабилизации мирного процесса, хотя добиться этого нелегко. Главное, считает автор, это не только упомянутое соглашение, но и согласие сторон на ненасильственный, мирный диалог. Дело в том, что эффективность соглашений такого рода ограничена из-за трудностей имплементации, однако это не снижает их значения в достижении большей безопасности (с. 5–6).

Далее Стивенсон делает краткий исторический экскурс. В 1921–1972 гг. юнионисты имели большинство в парламентской ассамблее провинции, и это позволило в течение 50 лет поддерживать стабильность. Тем не менее ирландские республиканцы отвергали политический принцип (юнионисты называли его «принципом согласия», а националисты — «юнионистским вето»), в соответствии с которым любое изменение конституционного статуса провинции возможно лишь путем волеизъявления электората. Затем, в конце 60-х годов католики и их вооруженное формирование — ИРА — выдвинули лозунг, согласно которому только общее-ирландское объединение, достигнутое, если потребуется, и силовыми методами, может гарантировать их безопасность. В 1969 г. конфликт разгорелся с новой силой.

Политическое насилие в Северной Ирландии достигло своего апогея в 1972 г., когда было убито 476 человек. Лондон приостановил работу североирландского парламента и установил в провинции свое прямое правление. «Почти 25 лет “конституционный вопрос” о том, должна ли Северная Ирландия оставаться частью Соединенного Королевства или объединиться с Ирландской Республикой, был единственной главной темой североирландской политики» (с. 6). Решение проблемы продвигалось очень медленно, причем политическое насилие было одним из способов борьбы сторон, унося ежегодно до 100 человеческих жизней. Вооруженный конфликт между британскими войсками и ИРА зашел в тупик.

После подписания в 1993 г. Маастрихтского договора и образования Европейского Союза премьер-министры Великобритании и Ирландии несколько смягчили свои требования, заявив, что в конституционном плане будущее провинции будет полностью зависеть от волеизъявления ее населения. Внешне соглашаясь с происходящими изменениями, ИРА заявила об одностороннем прекращении огня в августе 1994 г., в октябре с такими же заявлениями выступили две лоялистские группировки. Вашингтон настаивал на полном политическом урегулировании. Лондон и

Дублин опубликовали «рамочный документ», в котором намечались возможные новые изменения административного характера в провинции; эти перемены устраивали ирландских националистов, но отвергались юнионистами. Дж. Мэйджор, пытаясь склонить юнионистов к согласию, призвал, в частности, к разоружению ИРА.

Международная комиссия, которую возглавлял бывший американский сенатор Дж. Митчелл, представила в январе 1996 г. доклад, в котором предлагалось параллельно с разоружением военизированных формирований провести многопартийную дискуссию, использовать исключительно мирные средства и присоединиться к выработанному в результате переговоров соглашению, которое устраивало бы все стороны. Предложенные в «докладе Митчелла» переговоры начались в январе 1996 г.

Партия Шин Фейн вначале не была допущена на переговоры, но затем ее представители приняли участие в дебатах. Ряд юнионистских объединений, например Демократическая юнионистская партия, бойкотировали переговоры. После выполнения ряда условий (выпустить из тюрем заключенных, принадлежащих как к республиканцам, так и к лоялистам, провести реформу полиции и разоружение незаконных группировок) было достигнуто так называемое Соглашение Великой Страстной пятницы, подписанное 10 апреля 1998 г.

Основным пунктом соглашения является отказ Ирландии от ее конституционных притязаний на территорию Северной Ирландии. Британия сохраняет свои права на провинцию до тех пор, пока этого хочет местный электорат, Ирландия получила постоянную институционализированную «субсуверенную» роль в правительстве Северной Ирландии через «Совет Север—Юг» на уровне министров, в который входят члены Североирландской ассамблеи и ирландского парламента. Ассамблея, состоящая из 108 членов, избираемых по пропорциональной системе, обладает всей законодательной и исполнительной властью, переданной ей Вестминстером. Для решения ключевых вопросов необходимы либо параллельное согласие большинства в обеих общинах, либо голоса 60% избирателей. В мае 1998 г. за соглашение проголосовали 71% избирателей в Северной Ирландии и 94% в Ирландской Республике (с. 8).

Подписание соглашения было очень важным шагом, но, как считает автор, гораздо более легким, чем претворение его положений в жизнь. Члены наиболее влиятельной в провинции Юнионистской партии Ольстера выступали против формирования Ассамблеи до разоружения

военизированных формирований. Партия Шин Фейн, настаивая на том, что ее представители избраны демократическим путем, отмежевывалась от каких-либо связей с ИРА. В ноябре 1999 г. юнионисты согласились войти в парламент, но при условии, что разоружение ИРА начнется в феврале 2000 г. Поскольку этого по целому ряду причин не произошло, а также в силу других осложнений, действие Ассамблеи было приостановлено 11 февраля 2000 г. Затем была достигнута договоренность о периодических инспекциях военных складов ИРА, предпринимались другие шаги английского и ирландского правительств по выполнению требований ряда местных партий и т.д. В результате 1 июня 2000 г. Ассамблея вновь начала работу (с. 9).

Тот факт, что в Северной Ирландии существовали две оппозиционные силы, отстаивавшие совершенно разные концепции суверенитета, рассматривается автором, как это ни покажется пара-доксальным, в качестве очень важного фактора мирного процесса. Включение бывших бойцов, даже террористов, в переговоры также не было излишним. Тем не менее автор подчеркивает, что в этих переговорах для решения спорных проблем применялся принцип «конструктивной неопределенности» или «изобретательности», которым пользовались все стороны, участвовавшие в дебатах.

Подобная «изобретательность» (или гибкость) — не новость в истории Северной Ирландии. Так, в недавний период подобный подход использовался, например, при обсуждении англо-ирландского соглашения от 1985 г. М. Тэтчер пыталась с его помощью решить проблему, предоставив Дублину консультативную роль через «межправительственную конференцию». Однако, как известно, это соглашение не устроило ни юнионистов, ни националистов, так что можно было бы утверждать, что содержащиеся в нем неопределенности не принесли ожидаемых результатов.

Тем не менее возвращение к практике относительной двусмысленности дало в конечном счете возможность заключить Соглашение Великой Страстной пятницы. На каждом из этапов переговорного процесса националисты, юнионисты, и в частности, представители Юнионистской партии Ольстера выдвигали свои предложения и требования, которые в целом были так или иначе учтены.

Сам текст соглашения также содержит ряд двусмысленных положений. Так, в нем не говорится о разоружении именно ИРА, но об объективном содействии мирному процессу, о «разоружении всех полувоенных

организаций» (цит. по: с. 11). Это, в частности, дало возможность Шин Фейн утверждать, что «соглашение не требует разоружения, если сами стороны не употребят своего влияния для его достижения» (цит. по: с. 11).

Именно потому, что разоружение является наиболее сложным вопросом, Лондон, Дублин и «комиссия Митчелла» прибегают к двусмысленной стратегии. Терминологическая неопределенность позволяет юнионистам и националистам искать «переговорный язык». Стивенсон считает, что полная ясность могла бы привести к политическому тупику и невыполнению соглашения (с. 12).

Более того, позиции юнионистов, выступающих против соглашения, в последнее время усилились, что в принципе может привести к роспуску созданной ассамблеи. Позиция Шин Фейн по проблеме реформы полиции и ее требования могут привести к тому, что юнионисты их отвергнут.

Сторонники «принципа двусмысленности» могли бы заявить, что благодаря ему удалось продлить мирный процесс на семь лет. Противники подобного подхода, возможно, уверены, что практика «изобретательности» способствовала уходу от насущных вопросов еще до начала процесса достижения подлинного мира. Они могли бы сказать: «Да, у нас существовал мир в течение семи лет, но в действительности всегда было ясно, что долгосрочного решения, видимо, никогда не имелось» (с. 12).

Автор считает, что выбор между двумя этими позициями весьма труден. Полезность двусмысленности в мирном процессе — весьма спорный вопрос. Когда процесс начат, политически его направление нелегко изменить путем внутреннего или внешнего воздействия. Тем не менее такое давление во время переговоров нарастает, поскольку стороны хотят добиться большей ясности по интересующим их позициям. Это характерно и для Северной Ирландии. Процесс переговоров между юнионистами и националистами мог зайти в тупик и даже окончиться провалом, если бы стороны не договорились, например, о разоружении ИРА. Таким образом, приходит к выводу автор, двусмысленность представляется относительно конструктивной в зависимости от ситуации (с. 13).

Хотя в Северной Ирландии пока еще не достигнуто окончательное примирение, результатом «тактики гибкости» стал больший уровень безопасности; мирный процесс был продолжен, насилие сократилось. Однако это не означает, что само соглашение 1998 г. будет долгосрочным. Некоторые комментаторы берутся утверждать, что соглашение

само по себе поддерживает мир, что конфликт между Британией и Ирландией угасает благодаря положительным изменениям в мировой политике и налаживанию кооперативных отношений между государствами. Однако, подчеркивает Стивенсон, суть состоит в том, что конфликт в Северной Ирландии был результатом разногласий не между Британией и Ирландией, а между юнионистским большинством провинции и националистическим меньшинством (с. 14).

Как уже отмечалось, в соглашении имеются положения, не в полной мере удовлетворяющие стороны. А их воплощение в жизнь может привести к новым осложнениям. Юнионисты, например, выступили резко против предложений «комиссии Паттена» о реформе ольстерской полиции; они также пошли на некоторые уступки националистам, однако не собираются делать этого в будущем. Таким образом, двусмысленность соглашения способна привести к его невыполнению. «Но даже если это соглашение может оказаться нежизнеспособным, мирный процесс привел к позитивным изменениям... что должно способствовать продолжению процесса и дать дополнительные возможности для других договоренностей», — считает автор (там же).

С точки зрения безопасности Лондон мог бы ценой значительных политических усилий убедить юнионистов, что он не стремится устанавливать в провинции совместное с Дублином правление; это было бы не менее важным фактором, чем содержащееся в соглашении положение о частичном разоружении полувоенных формирований. К тому же очевидно, что северо-ирландские террористы вполне способны получить оружие, если бы захотели продолжить свои военные акции. Но угроза мирному процессу заключается не в этом, а в наличии в Северной Ирландии многочисленных боевых групп, таких, как, например, «Подлинная ИРА», Лоялистские добровольческие силы и др., которые не имеют политического представительства и способны на необдуманные действия. Однако, отмечает автор, принцип относительной безопасности одержал верх, в частности, благодаря наличию соглашения 1998 г.

Как это ни парадоксально, для сохранения соглашения был выбран «мягкий» подход к террористическим проявлениям, прежде всего, чтобы не особенно раздражать ИРА. К тому же популярность Шин Фейн возросла: число поданных за нее голосов увеличилось за шесть лет с 12 до 18% (с. 15). Социал-демократическую либеральную партию, наиболее сильную националистическую группировку Северной Ирландии, поддерживают 22–24% избирателей. Ирландская Республика, в свою оче-

редь, добилась в провинции популярности, которой никогда не имела ранее. Таким образом, националисты имеют довольно сильные позиции в Северной Ирландии.

Но нельзя не отметить, что республиканское стратегическое «международное измерение» сокращается: в 1999 г. от американской организации «Друзья Шин Фейн» поступило 750 млн. долл., тогда как за шесть месяцев 1995 г. эта помощь составила 1 млрд. долл. (с. 16). Далее, администрация Клинтона, в принципе поддерживавшая республиканцев, осудила задержку мирного процесса, связанную с невыполнением ИРА ее обязательств в 2000 г.

Позитивное изменение ситуации в сфере безопасности продолжается и приветствуется во всем мире. В то же время положение в Северной Ирландии не способствует истинному примирению, поскольку стороны рассматривают суверенитет как основу конституционного статуса провинции. Поэтому поле для компромисса невелико. В целом это «переход от конфликта к диалогу». За последние четыре года в Северной Ирландии значительно возросло количество «обычных» преступлений. Активно проводятся ежегодные марши лоялистов. Поскольку «конституционный вопрос» практически не решается, а традиции взаимного противоборства имеют прочные корни в культуре двух общин, вновь начались спорадические акты терроризма с обеих сторон — феномен, который может продолжаться десятилетиями (с. 17). Один из лидеров Прогрессивной юнионистской партии Дэвид Ирвин высказался в том смысле, что прекращение огня значительно улучшило политическую ситуацию на переговорах, сделав при этом насилие последним возможным аргументом.

Соглашение 1998 г., считает Стивенсон, не в состоянии решить кардинально проблему насилия. Дело в том, что подобные соглашения со временем начинают в большей мере действовать в пользу одной из сторон; идеальный баланса достичь невозможно (с. 17).

Существует также мнение, что через 30 лет католики будут составлять большинство населения провинции. По мнению автора, к тому времени вся католическая община будет выступать за объединение Ирландии (с. 17).

Таким образом, пишет Стивенсон, дилемма безопасности в Северной Ирландии останется. При этом перевес той или иной общины в демографическом плане или равное представительство в Ассамблее не только не решают проблему, но и способны привести к новому взрыву

насилия. Вот почему существующее на данный момент большинство стремится сохранить нынешнее положение вещей, что, в свою очередь, ведет к дестабилизации (с. 18). Очевидно, что ситуация в Северной Ирландии остается шаткой.

Автор указывает на сходный пример Фиджи, где в 1997 г. было установлено равное представительство в парламенте. Поскольку азиатское меньшинство составляло 44% населения, равное представительство ставило под сомнение права этнического большинства; в результате в мае 2000 г. произошел государственный переворот. Автор считает, что положение в Северной Ирландии практически аналогично. Ситуация в Ассамблее нестабильна, причем различные партии и более мелкие движения при каждом удобном случае выдвигают новые предложения и требования. В результате возможен возврат к насилию. «Поддержание мира [в Северной Ирландии] будет зависеть не только от каких-либо подписанных соглашений, но и от политического контекста и от ситуаций, порожденных самим шестилетним мирным процессом», — считает автор (с.19).

В заключение Стивенсон подчеркивает, что политическая ситуация в Северной Ирландии уникальна; проведенные здесь меры и демарши практически невозможно применить в других конфликтных ситуациях (например, на Кипре, в Испании, в индо-пакистанском противоборстве и т.д.). Обе общины не стремятся к каким-либо экономическим выгодам или национальной автономии, так же как и Британия не собирается воевать с Ирландской Республикой из-за Белфаста. Напротив, оба государства являются политическими гарантами двух общин (с.19–20).

Из ситуации в провинции можно, как считает автор, извлечь три основных урока:

1. Налаживание мирных процессов предполагает применение преимущественно ненасильственных методов.

2. Интернационализация мирных процессов притупляет вражду давних противников.

3. Хотя двусмысленность может в конечном счете привести к отказу от подписания мирных соглашений, она способна быть жизненно важной для продолжения мирного процесса, что, возможно, имеет решающее значение (с.20).

Пример Северной Ирландии показывает, насколько тяжело стороны приходили к консенсусу, но в то же время им удалось найти способ ненасильственного политического поведения. Действительно, подчерки-

вает Стивенсон, истинным достижением мирного процесса в этой провинции стало создание ненасильственного политического пространства, в рамках которого юнионисты и националисты поверили в возможность осуществления своих политических проектов (с.21–22).

Ю.А.Гусаров

П.ЖОАННОН
АТАКИ 11 СЕНТЯБРЯ И КОНЕЦ ТЕРРОРИЗМА
В СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

P.JOANNON

**Les attentats du 11 septembre et la fin du terrorisme en Irlande
du Nord // Défense nat. — P., 2002. — A. 58, N 2. — P. 97—110.**

Статья Пьера Жоаннона, главного редактора журнала «Ирландские исследования» и президента французской ассоциации «Друг Ирландии», дает представление о событиях в Северной Ирландии после 1999 г.

23 октября 2001 г. Независимая международная комиссия, призванная следить за разоружением полувоенных формирований в Северной Ирландии, объявила в своем отчете, что ИРА уничтожила или вывела из строя часть своего оружия, боеприпасов и взрывчатки. Тем самым, подчеркивает Жоаннон, это беспрецедентное решение спасло мирный процесс в провинции, а также межконфессиональные и межкоммунитарные учреждения, о которых говорилось в соглашении 1998 г. Процесс разоружения сдвинулся с мертвой точки, чему способствовал ряд важных событий.

Автор напоминает, что в начале 80-х годов ИРА стала проводить в жизнь так называемую смешанную стратегию, в которой сочетались вооруженная борьба и стремление к расширению круга избирателей, поддерживающих ее «политический фасад» — партию Шин Фейн. Существовало еще и реформистское крыло республиканского движения, которым руководили Дж. Адамс и М. Макгиннес, также добивавшееся увеличения количества мест в парламенте. Однако в результате многочисленных переговоров между Лондоном, Дублином и Белфастом реформисты-республиканцы решили в начале 90-х годов перейти к невоенной,

чисто политической стратегии (TUAS). Они заявили, что цель осталась прежней — единая демократическая республика, но ИРА не в состоянии осуществить эту задачу. При этом главным принципом был объявлен отказ от вооруженной борьбы. В этих условиях ИРА не могла действовать прежними методами и к концу 2001 г. вынуждена была, после долгих колебаний, оговорок и заявлений, согласиться на разоружение своих сил. Но существовали и другие причины изменений в поведении руководства ИРА.

В августе 2001 г. в аэропорту Боготы были арестованы три ирландца, следовавшие из демилитаризованной зоны, находившейся под контролем Колумбийских революционных вооруженных сил (FARC). Впоследствии были доказаны как принадлежность двоих арестованных к прямым контактам с ИРА, так и связь последней с торговлей наркотиками, чем отчасти объяснялись значительные денежные поступления в фонд организации.

Еще ранее было установлено, что ИРА поддерживает отношения с террористическими организациями по всему миру (с. 101). В частности, имелись сведения о контактах ИРА и Шин Фейн с баскскими террористами, в частности ЭТА, причем начались они давно. Хотя Шин Фейн всячески пыталась отрицать эти факты, в конечном счете она вынуждена была признать их.

После этих инцидентов представитель госдепартамента США заявил, что Вашингтон будет действовать со всей жесткостью, если контакты между ИРА и FARC, воинственной террористической организацией, будут продолжаться, поскольку США не безразличны подобные связи наркодельцов и торговцев оружием в Колумбии — стране, непосредственно входящей в сферу американских интересов. Предупреждение было весьма серьезно: ИРА могла вновь попасть в список «заграничных террористических организаций», из которого она была исключена американцами в 1997 г. в связи с решением о прекращении огня в Северной Ирландии. Более того, членам ИРА и самой организации грозили самые суровые экономические и политические санкции.

Другим важнейшим событием, которое лишило ирландское республиканское движение возможностей для маневра, стала беспрецедентная атака террористов 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке и Вашингтоне. Из 3 тыс. жертв во Всемирном торговом центре примерно четвертая часть были в той или иной степени ирландцами по крови, 110 из 343 погибших пожарных являлись выходцами из Ирландии (с. 104). В

подобной трагической ситуации ИРА не могла рассчитывать на какое-либо понимание или оправдание своих террористических действий.

Личный представитель президента Буша, посол Р.Хаас, занимавшийся делами Северной Ирландии, заявил представителям Шин Фейн, что пришло время разоружаться. Если это условие не будет выполнено, ИРА, а вместе с ней и все республиканское движение, могут быть расценены как организации, связанные с «международным терроризмом», которому Америка и Европа объявили беспощадную войну. При этом Великобритания одна из первых присоединилась к антитеррористической коалиции и постаралась сделать все, чтобы ускорить динамику мирного процесса в Северной Ирландии. Население придерживалось такого же мнения: по данным опроса от 21 сентября 2001 г., 85% жителей провинции были убеждены в необходимости разоружения ИРА, а 57% считали, что представители партий, связанных с полувоенными организациями, должны быть исключены из парламента, если разоружение не будет начато (с. 104–105).

В течение октября на ИРА оказывалось давление со стороны многих организаций с тем, чтобы она приступила к разоружению: нажим оказали Европейская комиссия, американская ассоциация «Друзья Шин Фейн», представители Юнионистской партии Ольстера и Демократической юнионистской партии, министры которых в парламенте пригрозили отставкой, и т.д. Возникла опасность того, что система учреждений, созданных по соглашению 1998 г. (да и само соглашение), могут развалиться. В этих условиях у ИРА просто не оставалось иного выхода, кроме как начать разоружение под контролем Независимой международной комиссии.

«Несмотря на то что решение о разоружении было принято до 11 сентября, акции в Нью-Йорке и Вашингтоне и последовавшая за ними антитеррористическая кампания, вне всякого сомнения, сняли последние психологические сомнения и открыли путь для уничтожения вооружений и военных материалов, что столь долгое время считалось несбыточным в Северной Ирландии», — подчеркивает Жоаннон (с. 106).

Таким образом, пишет автор, война в Северной Ирландии закончена. Государственные учреждения провинции могут приступить к выполнению своих функций в полном объеме. Это свидетельствует о том, что в ходе мирного процесса возможно преодолеть внутренние противоречия и кризисные явления, и причина этого довольно проста: соглаше-

нию 1998 г. нет иной альтернативы, кроме возвращения к хаосу. Разумеется, остались еще трудности политического (борьба за власть) и психологического (неуверенность в стабилизации) характера, а также в сфере безопасности (продолжающиеся акты насилия); их невозможно преодолеть в короткие сроки. «После тридцати лет войны и несмотря на прощение с оружием, которое недавно произошло, несомненно, понадобится еще жизнь целого поколения для того, чтобы успокоение, забвение и прощение открыли, наконец, путь для необходимого примирения общин в Северной Ирландии», — заключает Жоаннон (с. 110).

Ю.А.Гусаров

Л. КОТЛЕР-БЕРКОВИЦ
РЕЛИГИЯ И ПОВЕДЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ
В ВЕЛИКОБРИТАНИИ: НОВЫЕ ОЦЕНКИ
L. KOTLER-BERKOWITZ
Religion and voting behaviour in Great Britain:
a reassessment // Brit. j. of polit. science. — Cambridge,
2001. — Vol.31. — P. 523–554.

Большинство британских аналитиков сходятся во мнении, что в современной Великобритании влияние религии на поведение избирателей минимально, если не отсутствует полностью. Вплоть до Первой мировой войны именно религия являлась важнейшим фактором, определявшим политический выбор большей части электората. Однако после стремительного роста популярности лейбо-ристов классовая принадлежность фактически встала на место религии. Недавние исследования, посвященные анализу факторов, определяющих поведение избирателей, также практически не рассматривают религиозный аспект данной проблематики.

Цель статьи — поставить под сомнение правильность и обоснованность подобного подхода.

Теоретические подходы.
Теории религиозных измерений в политике

Исследователи, занимающиеся разработкой проблем взаимосвязи политики и религии в США, различают три измерения религии: «принадлежность», «поведение» и «вера». «Принадлежность» относится к самоидентификации гражданина с каким-либо религиозным сообщест-

вом или традицией. «Поведение» означает осуществление религиозной практики или традиций. «Вера» — принятие и следование определенной религиозной доктрине и отстаивание соответствующих принципов. Несмотря на то что эти измерения тесно взаимосвязаны, они представляют собой независимые аспекты религии. Следовательно, можно говорить о членах религиозной группы, не участвующих в религиозной деятельности («принад-лежность» без «поведения»), и о различиях в доктринах религиозных сообществ в рамках какой-либо религии («принадлежность» с вариациями в «веровании»). Эта теоретическая схема применяется автором для исследования ситуации в Великобритании.

Подробное рассмотрение проблем взаимосвязи религии и политики требует понимания влияния каждого из измерений на политическое поведение граждан. Религиозные сообщества могут служить, по определению автора, «хранилищами информации для политиков». Самоидентификация гражданина с определенной религиозной группой, даже без исполнения обрядовой стороны религии, зачастую определяет его политические предпочтения. «Поведение» увеличивает вероятность того, что данные предпочтения еще более укрепятся; религиозная практика помещает человека в определенную среду, которая, в свою очередь, способствует получению им информации непосредственно от верующих людей и священнослужителей. Религиозные верования могут служить источником социальных и политических ценностей, которые, в свою очередь, влияют на политическое поведение британцев.

Политические партии часто играют важную роль в установлении связей между религией и политическим поведением. Они могут формировать или представлять отдельные религиозные группы или традиции, как это было в случае с многочисленными католическими партиями в Европе. В таких обстоятельствах партия получает поддержку непосредственно той социальной группы, которую она стремится представлять в политической сфере. Кроме того, необходимо учитывать возможность привлечения на сторону партии и более широких слоев населения, потому что граждане могут отождествлять себя с той или иной религией разными способами, в том числе и опосредованно.

Статистические данные, предоставляемые Британским обществом исследования домовладения (BHPS), позволяют, по мнению автора, изучить «религиозный контекст домовладения». Он также использует статистические данные, относящиеся к школам и прочим социальным

институтам, помимо церквей и учреждений, напрямую связанных с богослужением.

Исследуя термин «принадлежность», следует прежде всего обратить внимание на такой важный исторический пример связи между религией и политикой, как взаимоотношения англиканской церкви и консервативной партии. Не являясь религиозной партией в чистом виде, консерваторы тем не менее представляли главным образом интересы доминирующей в британском обществе англиканской группы. Подобная связь существовала также между тори и Церковью Шотландии. В свою очередь, либеральная партия пользовалась поддержкой в основном со стороны католиков и протестантов. Лейбористы апеллировали преимущественно к католикам, большинство из которых принадлежали к рабочему классу и поэтому были особенно восприимчивы к «мобилизационным» призывам этой партии. Именно либералы и лейбористы поддерживали ирландское самоуправление, что также способствовало увеличению числа их сторонников среди католического меньшинства Великобритании.

В настоящее время ни одна из партий Великобритании не связывает себя с какой-то конкретной религиозной или социальной группой. Тем не менее современное разделение партий может в какой-то мере отражать предыдущую политику привлечения сторонников. На этой основе автор предлагает исследовать, будет ли поддержка лейбористов и либералов со стороны католиков и протестантов столь же диспропорциональной, как и ранее. И ожидаются ли какие-либо изменения в политических предпочтениях англиканцев и сторонников Церкви Шотландии, прежде связанных «историческим альянсом с тори».

Не только исторические соображения, но и современные политические исследования и выборные стратегии позволяют объяснить электоральные различия между религиозными группами. Так, например, более чем жесткая позиция представителей консервативной партии в ирландском вопросе может побудить британских католиков голосовать против тори в целях поддержки своих единомышленников в Северной Ирландии. Несмотря на то что предвыборная политика лейбористов ориентирована на граждан, а не на представителей религиозных групп, для нее характерно ярко выраженное стремление получить поддержку этнических меньшинств, представители которых в большинстве своем в значительной степени религиозны.

Религиозное «поведение» также оказывает влияние на выбор британцев при голосовании. Можно с большой долей вероятности предположить, что лейбористы не найдут поддержки среди тех, кто практически «осуществляет» свою веру, потому что эта партия минимально связана с религиозными институтами. В случае с либералами и тори потенциальный эффект религиозного «поведения» не так очевиден. Тори могли бы рассчитывать на поддержку верующих, потому что консерваторы всегда последовательно заявляли о своей приверженности традиционным ценностям. Однако исследования позиций британских церквей неоднократно демонстрировали тот факт, что духовенство, и не только англиканское, на протяжении 13 лет до 1992 г. резко критиковало консервативные кабинеты. Соответственно, можно ожидать, что избиратели, часто посещающие церковь, будут в значительной мере подвержены влиянию такой точки зрения.

Религиозная принадлежность может способствовать усилению позиций консерваторов, которые традиционно сотрудничали с церковными властями, за счет как лейбористов, так и либералов, поскольку эти партии практически не использовали религиозные верования в своей пропаганде. Тем не менее влияние веры на политические пристрастия избирателей в Великобритании выражено менее ярко, чем в США.

Автор считает, что «семейный контекст» должен обеспечивать голосование за ту партию, которую поддерживают большинство членов семьи. Так, например, католики, проживающие с католиками, с большей долей вероятности отдадут свои голоса лейбористам. То же относится к протестантским семьям, голосующим за либеральную партию. С другой стороны, если протестанты живут преимущественно «англиканском» окружении, следует ожидать, что степень поддержки консерваторов в их среде значительно возрастет по сравнению со среднестатистическими данными. Эмпирический анализ 35% всех респондентов BHPS, которые голосовали на выборах 1992 г., 95% всех бюллетеней подали за консерваторов, лейбористов и либеральных демократов (за консерваторов — 45%, за лейбористов — 38, за либеральных демократов — 17%). Англиканцы, последователи Церкви Шотландии и протестанты голосовали преимущественно за консерваторов и лейбористов. Ни одна из групп не отдала предпочтение либеральным демократам, хотя наибольшую поддержку эта партия получила со стороны протестантов и наименьшую — со стороны Церкви Шотландии. Автор приходит к выводу, что «религиозное поведение» является одной из причин снижения поддержки лейбо-

ристов, увеличивая число сторонников либеральных демократов. «Вера» может оказать прямо противоположный эффект. В то же время ни «вера», ни «поведение» практически не влияют на количество голосов, отданных консерваторам. Англиканцы, последователи Церкви Шотландии и протестанты в целом более охотно голосуют за тори, чем за лейбористов. Респонденты, проживающие в домах, населенных католиками и представителями религиозных меньшинств, ведут себя прямо противоположно. Голосование за либеральных демократов не является особенностью ни одного из типов религиозного окружения, однако граждане, проживающие в домах, большую часть жильцов которых составляют протестанты или представители других религиозных меньшинств, демонстрируют наивысший уровень поддержки этой партии. Оценивая эффект религиозной «принадлежности», автор заключает, что англиканцы придерживаются наиболее сбалансированных взглядов. По сравнению с ними католики, представители прочих религий и атеисты более склонны отдать свои голоса лейбористам, а не консерваторам или либерал-демократам. Протестанты чаще поддерживают демократов, чем тори. Данная ситуация отражает традиционные связи католиков и протестантов именно с лейбористами и либералами соответственно, а также свидетельствует о наличии характерных социальных различий между представителями данных религиозных групп и англиканцами. Необходимо учитывать и тот факт, что католики всегда отрицательно относились к политике тори в Северной Ирландии. Помимо этого, лейбористская стратегия привлечения сторонников среди атеистов и религиозных меньшинств оказалась достаточно успешной.

Л. Котлер-Берковиц отмечает, что его исследование подтвердило и воздействие «религиозного поведения» на политические пристрастия британцев. Постоянное посещение церкви, активность в церковных делах, членство в разного рода религиозных сообществах, — все это факторы, снижающие вероятность голосования за лейбористов. Подобный эффект особенно заметен при сравнении с либеральными демократами. Именно эта партия получила наибольшие выгоды от «религиозного поведения» англикан в 1992 г., что во многом связано с уже упоминавшимся недовольством священнослужителей действиями правительств тори. Демократы смогли предложить себя в качестве альтернативы как консерваторам, так и лейбористам, что позволило им привлечь на свою сторону значительную часть «активно верующих».

Что касается влияния непосредственно религии на политические предпочтения англичан, то данный аспект значительно отличается по своему эффекту от «поведения». «Вера» оказывает на расстановку политических партий наиболее неожиданное воздействие: она последовательно ослабляет позиции либерал-демократов, увеличивая число сторонников не только консерваторов, но и лейбористов. Таким образом, несмотря на то, что активное религиозное «поведение» — фактор, обеспечивающий демократам поддержку, приверженность традиционным верованиям приводит к прямо противоположным результатам. Те, кто согласен с основными постулатами Библии, менее склонны голосовать за эту партию. В то же время «вера» практически не оказывает влияния на уже определившихся со своим выбором сторонников лейбористов и тори.

Д.В.Сергеев

К. БОУЧЕЛ, ДЖ. БРИГГС
ИЗМЕНЯТ ЛИ ЖЕНЩИНЫ ПОЛИТИКУ?
C.BOCHEL, J.BRIGGS

Do women make a difference? // Politics. — Oxford, 2000. — Vol.20, №2. — P. 63–68.

Выборы мая 1997 г. были ознаменованы крупнейшей победой в истории Лейбористской партии Великобритании. В то же время многие наблюдатели оценили результаты выборов как значительный успех женщин: в палату общин было избрано 120 женщин (18% от общего числа депутатов), в том числе — 101 представительница лейбористской партии. Этот факт привлек значительное внимание общественности; появились предположения, что такой уровень представительства женщин изменит практику работы британского парламента, даст начало новой эре в политической жизни Велико-британии. Более того, уже с 70-х годов постоянно растет число женщин, работающих в местных органах власти Англии, Шотландии и Уэльса (на сегодняшний день они составляют более четверти членов местных правительств). Таким образом, вопрос о том, приведет ли возрастающее участие женщин в политике к изменениям в процессе принятия решений и в политическом процессе в целом, становится весьма актуальным.

Существует значительное число исследований, посвященных участию женщин в политике. Однако многие из них фокусируются, главным образом, на проблеме недостаточного представительства женщин в политической сфере. Влияние же женщин на политический процесс исследовано недостаточно. Авторы данной статьи, опираясь на предыдущие исследования, попытались определить степень влияния женщин, участвующих в политическом процессе (члены парламента и местных органов власти), на процесс принятия решений. Настоящее исследование

также должно помочь выработать методологическую базу для более детального изучения этой проблемы.

В ходе исследования были проведены интервью с 39 женщи-нами — политическими деятелями: 15 членов местных правительств были опрошены по телефону, 24 депутата парламента были проинтервьюированы в личной беседе. Что касается партийного состава, то из числа опрошенных 27 принадлежали к лейбористской партии, 6 — к консервативной, 5 — к либерально-демократической, 1 — независимая. Превалирование среди опрошенных представительниц лейбористской партии объясняется победой лейбористов на всеобщих выборах 1997 г. и сокращением числа консерваторов в местных правительствах начиная с 90-х годов. Возраст опрошенных — от 30 до 77 лет. Большинство членов местных правительств (9) находятся на своем посту 10 и более лет, в то время как большинство депутатов парламента (20) были впервые избраны в 1997 г. Одна из членов местного правительства, представительница лейбористской партии, находится на своем посту уже 32 года; среди членов парламента самый долгий срок пребывания в палате — 16 лет. Респондентам задавался широкий круг вопросов, затрагивающих, главным образом, влияние женщин на политику в целом и на принятие политических решений в частности, стили работы женщин- и мужчин-политиков, их способы ведения дискуссии, возможные различия в навыках политической деятельности.

Анализируя результаты опроса, авторы попытались ответить на четыре основных вопроса.

1. Существует ли особый, «женский взгляд» на политику и существуют ли политические проблемы, которым женщины уделяют приоритетное внимание?

2. Доминирует ли «женский взгляд» на политику у женщин — политических деятелей?

3. Действуют ли женщины-политики исходя из этого особого взгляда на политику? Есть ли различия в мотивации и ожиданиях от политической деятельности у политиков-мужчин и женщин?

4. Имеют ли женщины свой особый стиль работы (в частности, принятия решений) в политике, отличный от мужского?

При поиске ответов на эти вопросы возникают немалые методологические трудности. Например, очень непросто определить степень влияния гендерного фактора на процесс принятия решений, что объясняется самой сложностью данного процесса: часто влияние отдельного субъекта

трудноопределимо, существует и множество других потенциальных источников влияния. Авторы статьи пытаются определить влияние женщин на политику двумя методами: через «ощущение влияния» (респондентки сами определяют степень своего влияния на основе личных оценок и ощущений) и анализируя конкретные результаты выдвигавшихся респондентками предложений.

Респондентки с уверенностью ощущают свое влияние на процесс принятия решений. Есть и ряд примеров реальных итогов их деятельности, выражавшейся, например, в успешной кампании против строительства супермаркетов, привлечении внимания к экологическим проблемам, изменении правил и практики работы политических институтов (в частности, местного правительства в Шотландии). Однако здесь появляется другая проблема. Поскольку многие решения принимаются коллективно, трудно оценить вклад конкретного человека и тем более определить особенности принятия решения женщинами.

Что касается первого из четырех отмеченных выше вопросов, то авторы проводят различие между общим восприятием женщинами политики и вниманием к отдельным вопросам. Большинство респонденток независимо от партийной принадлежности ответили, что, безусловно, существуют особенности во взгляде женщин на политику, а также в их стиле работы, их подходе. По словам одной из респонденток, члена местного правительства Шотландии от лейбористской партии, «женщины не имеют отличных от мужчин политических взглядов, однако имеют особый взгляд на политику в целом, особое восприятие политики» (цит. по: с. 64).

В то же время все опрошенные занимались широким кругом проблем: экологией, экономическим развитием, занятостью населения, внешней политикой, финансами, здравоохранением, проблемой беженцев, социальной защитой и др. Таким образом, было бы абсолютно неправильно выделять отдельные сферы, которыми исключительно или преимущественно занимаются женщины. Ряд респонденток ответили, что таких проблем не может быть в принципе, так как все проблемы имеют одинаковое значение для женщин-политиков. Одна из них, избранная в 1997 г. в парламент от консервативной партии, подчеркнула: «Мы занимаемся проблемами общества в целом, было бы неправильно ограничиваться одними проблемами и не обращать внимания на другие» (там же). Но небольшое число респонденток смогли выделить отдельные вопросы, которыми они особенно интересуются. Это, например, пробле-

ма низкой оплаты труда, поскольку, как отметила депутат парламента от лейбористской партии, именно женщины больше всего ощущают всю тяжесть данной проблемы.

Авторам не удалось получить однозначного ответа на второй вопрос: доминирует ли особый, «женский взгляд» на политическую деятельность у женщин, занимающихся политикой профессионально? Некоторые респондентки с уверенностью указали, что всегда действуют, исходя из этого особого взгляда, и отдают приоритет проблемам, которые больше беспокоят женщин, чем мужчин. Однако большинство опрошенных с этим не соглашались и даже опасаются быть причисленными к феминистскому движению.

Отвечая на третий вопрос, авторы статьи указывают, что в целом женщины в политике действуют, опираясь не только на свой особый взгляд. Чаще всего он имеет для них второстепенное значение. Так, например, в декабре 1997 г. был принят правительственный законопроект о сокращении льгот родителям, воспитывающим детей в одиночку. Только 47 членов лейбористской партии (включая 8 женщин) голосовали против этого законопроекта, и только одна из этих восьми женщин была впервые избрана в парламент. Она так охарактеризовала ситуацию: «Мои коллеги имели собственные причины голосовать за этот закон. Это было трудное решение для всех нас. Членам партии очень трудно было голосовать против собственного правительства, особенно нового правительства» (цит по: с.65) Как можно увидеть, партийная дисциплина, политическая солидарность оказались для женщин-депутатов от лейбористской партии более значимыми, чем особый «женский взгляд» и особый подход к определению важности проблем. С другой стороны, есть случаи, когда женщины инициировали законопроекты по проблемам, ускользнувшим от внимания мужчин (социальные права женщин, детей). По мнению авторов, женщины, безусловно, имеют свой особый подход к политике. Однако тщательное исследование показало, что большинство женщин-политиков занимаются широким кругом политических проблем и не желают ограничиваться отдельными областями.

Что касается отличительной женской мотивации и ожиданий от политической деятельности, то обычно принято считать, что женщины более беспокоятся об общественном благосостоянии, чем о персональном обогащении. Вместе с тем одна из респонденток (член парламента, впервые избрана в 1997 г. от лейбористской партии) заявила: «Для мно-

гих из моих коллег, особенно избранных впервые, политика начинается с личных проблем и интересов» (там же).

Есть и другие аспекты политической мотивации. Многие респондентки считают, что политики-мужчины действуют с глубоким чувством собственной значимости и многих из них политика привлекает не высокой зарплатой, а статусом и почетом.

По мнению большинства респонденток (независимо от партийной принадлежности), женщины используют другой стиль работы в политике. Большинство из них уверены, что женщины более открыты для дискуссий, более способны выслушать другую точку зрения, менее конфликтны, более приспособлены работать в команде, лучше находят выход из спорных и тупиковых ситуаций. «Женщины более эффективно работают в команде, чем мужчины», — полагает член парламента от консервативной партии, впервые избранная в 1997 г. (с.66).

Другую точку зрения высказала депутат парламента от лейбористской партии: «Мужчины обычно заняты оценкой глобальных перспектив и часто не замечают, что творится у них под ногами. Поэтому они решают проблемы “сверху вниз”, а женщины — “снизу вверх”» (там же).

Член городского совета Лондона считает: «Роли мужчин и женщин в политике не различаются, у всех одни и те же роли, но мы используем разные стили работы. Думаю, женщины более ориентированы на общественные интересы. Возможно, это вызвано тем, что большинство женщин пришли в политику через участие в общественной работе, а не через партийные структуры, как обычно» (с.67). Действительно, треть членов местных правительств подтвердили, что пришли в политику через участие в деятельности общественных организаций и местных советов. Что касается депутатов парламента, то многие из них были избраны после долгой работы в местных органах власти. Многие из них имеют опыт работы в представительных органах — Национальной студенческой ассоциации, Высшем учительском совете Шотландии и т.д.

Многие женщины подчеркивают, что используют свои навыки политической деятельности и дома, и в общественной работе. Это не значит, что они обязательно менее конфликтны, но, как правило, женщины более склонны к поиску консенсуса. Более половины респонденток, описывая методы политической деятельности, говорили в первую очередь о дискуссиях, консультациях, обмене идеями и умении слушать другую сторону. Таким образом, опыт и стиль жизни женщин могут внести изменения в перспективы и качество политической жизни. Авторы статьи

уверены, что женщины вносят новые перспективы в политическую деятельность.

Подводя итоги исследования, авторы статьи отмечают, что, имея общий особый стиль работы в политической сфере, женщины все равно остаются индивидуальностями, со своими собственными политическими убеждениями, как и мужчины. Тот факт, что политические воззрения женщин сильно различаются, очень важен, так как это ведет к более конфликтному типу политической деятельности.

Безусловно необходимы дальнейшие исследования по данной тематике. Особую важность представляет вопрос о роли мужчин и женщин в принятии решений.

А.А.Лапшин

**М. ХЕНН, М. УЭЙНШТЕЙН, Д. РИНГ
ОБОСОБЛЕННОЕ ПОКОЛЕНИЕ:
МОЛОДЕЖЬ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ
В БРИТАНИИ**

M.HENN, M.WEINSTEIN, D.WRING

A generation apart? Youth and political participation in Britain// Brit. j. of politics a. intern. relations. — L., 2002. — Vol. 4, № 2. — P.167—192.

Согласно общепринятой точке зрения, в настоящее время молодежь все более устранивается от политики. Многие считают, что подобное развитие событий ставит вопрос о легитимности политической системы, а молодые люди становятся безответственными и разочарованными. Это подтверждается их явным «нежеланием подчиняться законам», «играть по правилам» и «платить за других» (цит. по: с. 167). Целый ряд исследований, базирующихся на количественных социологических методах, оценивает степень разочарованности молодежи, используя такие показатели, как партийные списки, политические взгляды и электоральное поведение. К примеру, на национальных выборах 1987 г. на избирательные участки пришло только 66% молодых людей в возрасте от 18 до 24 лет, имеющих право голоса. В 1997 г. этот показатель вырос на 2%. Однако в 2001 г. активность молодежи оценивалась всего лишь в 38% (с. 168).

Между тем некоторые исследователи полагают, что хотя молодые люди проявляют мало интереса к политике в обычном понимании этого термина, это не значит, что им вовсе не интересны политические процессы. Молодежь волнуют проблемы, которые являются политическими по своей сути, но этот интерес выходит за рамки традиционного определе-

ния политики. Если с молодыми людьми обсуждать политику «на их языке», расширив определение «политики», можно ясно увидеть более высокий уровень заинтересованности и активности. Молодежь чаще рассматривает политические процессы как «то, что происходит в парламенте» (относительно дистанцируясь от этой сферы), а не как «события, которые могут повлиять на мою жизнь» (выражение личной заинтересованности). Поэтому нет ничего удивительного в том, что, согласно результатам социологических опросов, молодежь относится к политике более безразлично, чем старшее поколение.

Задача данной статьи — рассмотреть степень участия британских молодых людей в политике путем исследования их отношения к политическим процессам, институтам и действующим лицам. Кроме того, проведен анализ тех явлений, которые формируют политические взгляды. Он неизбежно влечет за собой поиск соответствующей терминологии или значений терминов, с помощью которых можно не только составить общую картину восприятия политики молодежью, но и установить, в какой степени молодые люди разбираются в политических процессах. Для выполнения этих задач авторы использовали особую модель исследования, которая сочетала как количественные методы — социологические опросы, так и работу с целевыми группами, причем респондентам не предлагали выбрать один вариант из нескольких уже готовых — опрашиваемые должны были ответить по своему усмотрению, в свободном стиле. Исследования проводились в Ноттингемшире, всего участвовали 425 молодых людей. Основой для выборки стали списки местных жителей, имеющих право голоса.

Исследования были дополнены серией шести опросов в целевых группах, состоящих из меньшего количества респондентов. Авторы предприняли это, чтобы получить более глубокую и точную информацию о восприятии политики и о том, что молодые люди связывают с термином «политика». Обычный социологический опрос не дает такой возможности. К примеру, если респонденты не согласны с утверждением, что «необходимо голосовать на выборах в местные органы власти», исследования в целевой группе позволяют установить причины такого ответа. Кроме того, опрашиваемые получают возможность говорить своими словами, употребляя свои собственные «термины» и, соответственно, показывая свое личное понимание политики и всего, что с ней связано.

Участие в политических процессах

Результаты опросов показывают, что молодежь действительно интересуется политическими проблемами. Во-первых, большинство молодых людей в возрасте от 18 до 24 лет беседуют на политические темы с друзьями и родственниками, по крайней мере, *иногда, если не чаще*. Так ответили 50,9% респондентов. Затем был задан вопрос о национальной политике. Семь опрошенных из десяти проявляют к ней *«некоторый»* интерес. Стоит отметить, что значительное число респондентов также интересуются региональными проблемами, которые, естественно, гораздо менее активно освещаются в СМИ, чем общегосударственная политика. 44,8% респондентов испытывают *«некоторый»* интерес к местным делам, в то время как совершенно безразличны к ним 11,1% опрошенных (с. 174).

Данные результаты противоречат общепринятой точке зрения об абсолютной аполитичности молодежи. Авторы проверили это утверждение при опросе целевых групп. Молодые люди считают, что некоторая апатия и безразличие действительно проявляются во время выборов, но ответственность за это явление должны взять на себя профессиональные политики. Во всех группах прозвучало мнение, что политика не ориентирована на молодежь. Подавляющее большинство респондентов считают, что в обратном случае они бы проявляли больше заинтересованности. Высказывались следующие суждения:

«Все политические деятели жалуются, что они не находят поддержки у молодого поколения, но они сами не дают молодежи каких-либо ощутимых поводов для того, чтобы проявить интерес к политическим процессам»; «молодые люди предпочитают устроиться, потому что они не находят контакта с политиками» (с. 175).

Таким образом, существует точка зрения, согласно которой за апатию молодежи, по крайней мере частично, несут ответственность политические партии. По мнению молодых избирателей, вместо того, чтобы обвинять их в безразличии, политики и политические партии должны сами идти на контакт с молодежью и искать пути трансформации политики в более привлекательную и значимую деятельность. Со стороны опрошенных прозвучали и ответы, демонстрирующие общее настроение бессилия: «Мы не интересуемся политикой — мы думаем, что не сможем что-либо исправить. Если бы мы знали, что есть шанс изме-

нить существующее положение вещей, возможно, интерес появился бы» (с. 176).

Актуальные политические проблемы

Респондентам был задан и вопрос о том, какие политические темы им наиболее интересны. Вот наиболее «популярные» ответы: проблемы, связанные с Евросоюзом (около 20%), образование (около 19%), войны (около 14%) и окружающая среда (около 6 %) (с. 177).

В фокус-группах был задан вопрос: «Какие бы темы вы затронули в разговоре с представителями местных властей, будь у вас такая возможность?» Очень подробные ответы показали, что молодые люди ясно представляют себе события и процессы, протекающие в местном обществе. Более всего молодежь интересуется развитием региональной экономики, жилищное строительство, модернизация торговых комплексов, транспорт и финансирование образовательной сферы. Опрос показал, что внимание молодых людей в основном обращено на проблемы, касающиеся их лично, однако им не чужд интерес к проблемам окружающей среды, защиты животных, гражданских прав.

Доверие к профессиональным политикам

Анализ данных количественных исследований и работа с фокус-группами демонстрируют, что молодежь не доверяет политикам как местного, так и национального уровня. К утверждению, что политические партии и выборные представители действительно и искренне действуют в их интересах, молодые люди относятся с огромной долей скептицизма. Только 19,9% респондентов согласились, что *политики защищают интересы молодежи так же, как и свои собственные*. Большинство опрошенных полагают, что *после выборов политики очень быстро теряют связь с народом (54,4%)* и что *партии пекутся только о голосах избирателей, а не об их точке зрения (57,5%)*. Также, по мнению 46,5% респондентов, *не имеет значения, какая из партий находится у власти, в конце концов все сводится к одним и тем же действиям*. Только 36,3% опровергают это заявление (с.178).

Однако большинство опрошенных не согласилось с тем, что *«все политики одинаковы» (49,3%)* (там же). Возможно, этот факт отражает способность респондентов провести различие между отдельными члена-

ми парламента, которые, по их мнению, честно выполняют свой долг, и фракциями (в качестве коллективного органа), которые, как они считают, скорее всего, потеряли связь с избирателями. В таком случае можно предположить, что эти молодые люди являются достаточно искушенными (хотя и скептически настроенными) наблюдателями за происходящим на политической арене и весьма далеки от политической лени и безразличия.

Результаты опросов фокус-групп проливают свет на источник скептицизма молодежи. Общее мнение — политические партии по-настоящему беспокоятся об общении с избирателями только перед выборами. Эту точку зрения подтверждают следующие, наиболее часто встречающиеся ответы респондентов:

— «Как я это представляю, политики говорят об интересах народа только перед выборами. Если выборов не предвидится, они об этом не беспокоятся».

— «Есть только одно время, когда они хотят говорить с вами, — когда вы хотите проголосовать».

— «Похоже, их это не беспокоит. Как только они получают ваш голос, общение заканчивается» (с. 179).

В целом у молодых людей, привлеченных к опросам в фокус-группах, сложилось негативное представление о партиях, которые, по их мнению, состоят из политиков, «кричащих друг на друга» в палате общин. Политику подобного «состязательного» стиля молодежь считает чуждой, нудной и имеющей очень мало общего с повседневной жизнью. По мнению молодых людей, политику делают *другие* люди (отличные от них), чьи интересы и цели расходятся с образом жизни молодежи.

Доверие к демократии

Результаты количественных исследований и опросов в фокус-группах показывают, что, хотя молодежь относится довольно скептически к «хранителям» политической системы, она тем не менее испытывает высокую степень доверия к демократии как таковой. Большинство участников количественного опроса согласны с утверждением, что участие во всеобщих выборах — дело достаточно важное (73,4%). 61,6% опрошенных будут участвовать и в местных выборах. Только 6,4% респондентов заявили, что голосование — *бесполезная потеря времени* (с. 181).

Ответы фокус-групп также выявили значительную степень поддержки выборов, хотя респонденты, уже принимавшие участие в голосовании, отмечали свое разочарование: 13,6% не чувствуют, что они реально повлияли на политические процессы; 28,8% считают, что их голос не оказал позитивного влияния на их собственную жизнь и что к их мнению не прислушались; 11,9% не видят на политической сцене партии, которая представляет их интересы, а 16,9% пожаловались на недостаточное количество информации, необходимой для того, чтобы сделать свой выбор (с. 182).

Повышение политической активности молодежи

Молодые люди поддерживают саму идею выборов, но большая часть разочарована результатами голосования. Автор ставит вопрос: каким образом можно трансформировать общую поддержку демократии в повышение политической активности? Определенные предложения по решению проблемы низкой явки избирателей изложены в правительственном Акте о народном представительстве (Representation of the people act 2000). Среди них — такие меры:

1. Будет упрощен доступ к избирательным участкам.
2. Проголосовать можно будет в общественных местах (например, в супермаркете).
3. Голосование в течение нескольких дней, а не одного.
4. Избирательные участки будут открыты 24 часа в сутки.
5. Голосование по почте.
6. Голосование по телефону.
7. Голосование с помощью Интернета или цифрового ТВ.
8. Введение обязательного голосования.

Исследователи провели опрос на тему: смогут ли подобные действия правительства улучшить ситуацию или она только ухудшится. Основная часть респондентов считают, что эти меры никоим образом не повлияют на их отношение к выборам. Но в то же время 55,9% опрошенных полагают, что если избирательные участки будут открыты несколько дней, у них появится больше возможностей для голосования (с. 183). И доля тех молодых людей, которые позитивно относятся к предложениям правительства, превышает количество настроенных отрицательно.

Исследования в фокус-группах подтверждают, что большинство людей положительно относятся к предлагаемым мерам. Наиболее попу-

лярным здесь также было предложение о голосовании в течение нескольких дней. Участники исследования считают, что появление избирательных участков в супермаркетах, голосование по телефону и через Интернет, возможно, позволят повысить процент явки молодых избирателей. По поводу введения системы обязательного голосования мнения разделились. Некоторые приветствуют это, считая, что голосование — обычный гражданский долг. Один респондент заявил, что примером может стать австралийская система, где существует закон об обязательном голосовании, и что это очень удачная мысль. Правда, другие участники опроса рассматривают обязательное голосование как ущемление их прав. Один из них сказал, что личное право каждого человека — проголосовать за ту партию, за которую он хочет. Если такой партии не существует, он имеет право не голосовать вообще.

Респондентам фокус-групп было предложено продолжить фразу, начинающуюся словами: «Я буду более склонен посетить избирательный участок, если...». Анализ данных показал, что молодые люди более восприимчивы к проблемам сущности политики (political substance), чем к процедурным, мобилизующим механизмам, о которых говорилось выше. 26,7% заявили, что они скорее примут участие в голосовании, если смогут получить больше информации о политических партиях; 11,7% пойдут на избирательные участки, если будет существовать партия, которая выражает их интересы и цели, 18,3% — если их точке зрения будет уделено больше внимания, 6,7% — если количество партий на политической сцене увеличится и у них появится большая свобода выбора. Соотношение приоритетности существенных политических проблем и улучшения доступности голосования можно выразить как 3,5:1 (с. 184—185). Таким образом, хотя реформа избирательной системы в целом была бы воспринята респондентами положительно, она, по мнению опрошенных, не стала бы решающим фактором активизации демократического процесса. Для решения этой проблемы ключевым вопросом является доступность информации о партиях и кандидатах.

Как показывает исследование, нынешняя молодежь проявляет меньше интереса к политике, чем их старшие современники, с точки зрения отношения к политическим процессам и степени участия в них. Но можно ли считать молодежь «обособленным поколением»? Молодые люди реже, чем их предшественники, приходят на избирательные участки, они реже вступают в ряды политических организаций и менее благосклонно относятся к

существующей политической системе. Все это является результатом двух процессов, которые не принимаются в расчет многими исследователями.

Первый из них — так называемый «фактор времени». Мир меняется, и сейчас жизнь молодых людей отличается от жизни других поколений: она характеризуется гораздо более высокой степенью риска и опасности, чем ранее. Поэтому остается гораздо меньше времени на политику. Более того, изменилась сама сущность политики, к политической деятельности относятся более «потребительски». Политики все дальше отдаляются от населения и теряют связи с ним, прекратилось взаимодействие. Отчасти из-за этого молодые люди воспринимают традиционную политику достаточно негативно.

Второй фактор — иное отношение к концепции и отдельным составляющим политического процесса. Их интересует иной его тип, предполагающий более активное участие и большее влияние избирателей на политическую жизнь и сосредоточенный на локальных проблемах и вопросах, которые требуют немедленного решения. Молодежь не апатична и не ленива. Она в достаточной степени интересуется политикой.

Результаты данного исследования позволяют предположить, что молодые люди в какой-то мере являются «обособленным поколением». Это не значит, что они аполитичны. Скорее, им присущ иной взгляд на политику. Но в отношении традиционной политики, в обычном ее понимании, молодые люди настроены «скептически» — они интересуются политикой, но не доверяют тем, кто стоит у власти и отвечает за функционирование политической системы.

О.В.Кузин

ДЖ. ХОВОРТ
ВЕЛИКОБРИТАНИЯ, НАТО И ОБЩАЯ
ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ
БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ: НЕИЗМЕННАЯ
СТРАТЕГИЯ, ОБНОВЛЕННАЯ ТАКТИКА
J.HOWORTH

Britain, NATO and CESDP: fixed strategy, changed tactics //
Europ. foreign affairs review. — L., 2000. — Vol. 5. —
P.377—396.

Аббревиатура CESDP (ОЕПБО — общая европейская политика в области безопасности и обороны) появилась в декабре 1999 г. на сессии Европейского совета в Хельсинки. Этот проект был разработан для того, чтобы оформить решение нескольких членов ЕС о создании европейской военно-политической организации, которая располагала бы собственной инфраструктурой и значительными военными возможностями. И хотя проект относительно автономен, ОЕПБО всегда должна быть увязана с деятельностью Северо-атлантического альянса. Различные страны ЕС по-разному смотрят на концепцию соотношения ОЕПБО и НАТО, хотя все сознают, что связь между ними крайне важна. Самим фактом своего существования ОЕПБО обязана в первую очередь позиции правительства Блэра на франко-британском саммите в Сен-Мало в декабре 1998 г. Без решений, принятых в ходе этой встречи, появление ОЕПБО было бы невозможно. В данной статье автор анализирует позицию Великобритании по вопросу создания европейского оборонного потенциала и динамику ее изменения.

Соединенное Королевство на пути к ОЕБПО: от вето до «зеленого света» (1948–1998)

На протяжении 50 лет Великобритания, вряд ли являющаяся в военном плане самой сильной европейской страной, не находила общего языка со странами Континентальной Европы в вопросах обороны и международной безопасности. Для Уайтхолла оборона связывалась только с НАТО или в некоторых специфически европейских случаях — с Западноевропейским союзом (ЗЕС). В течение всего времени, пока длилась «холодная война», и даже после того, как она закончилась, линия Лондона не выходила за рамки атлантизма. Такой курс был обусловлен четырьмя основными причинами:

- уверенностью в американской гегемонии и тесными взаимоотношениями с США;
- подозрительностью в отношении вероятных претензий европейских конкурентов Британии на роль лидера и относительной политической отдаленностью от них;
- стремлением противостоять так называемой «дискриминации» европейских членов НАТО, не вступивших в Европейское сообщество;
- опасением, что любой сколько-нибудь серьезный шаг в направлении европейской автономии в области обороны может подорвать Североатлантический альянс, подтолкнув США к политике изоляционизма.

Однако трансатлантические трения всегда имели место, действия США вызывали ропот даже в правительстве Соединенного Королевства, главного европейского сторонника Альянса. Наиболее яркий пример — начало 80-х годов прошлого века, правление Рейгана. Британские официальные лица тогда были буквально «измотаны» заявлениями президента США о возможности ведения ограниченной ядерной войны в Европе и о создании системы СОИ.

Середина 80-х годов — это период, когда возрождался Западноевропейский союз и наблюдалось движение (в основном возглавляемое Францией) в сторону более тесного сотрудничества между странами ЕС в области обороны и безопасности. Кульминацией процесса стал документ, подписанный членами ЗЕС в 1987 г. в Гааге. В то время французское правительство добивалось большей автономии европейцев, хотя этот термин в документе ни разу не употреблялся. Но за проектом активизации ЗЕС не стояло никакого плана — ни даже намерения — подор-

вать Атлантический альянс. Он задумывался как построение «внутренней опоры» в «здании» НАТО.

На межправительственных конференциях, предшествовавших подписанию Маастрихтских соглашений, на переговорах в Маастрихте и международных встречах перед подписанием договора в Амстердаме Великобритания возглавляла оппозицию европейским инициативам в области безопасности.

Соединенное Королевство всегда было против создания значимой европейской военной силы, отдельной от структуры НАТО. Но после совещания Североатлантического совета в Брюсселе в январе 1994 г., когда стало ясно, что администрация Клинтона в принципе не возражает против более тесной европейской кооперации, Великобритания сыграла главную роль в сближении позиций США и Франции и в прогрессе европейской идентичности в области безопасности и обороны (ЕИБО). Этот процесс принес реальные плоды в 1994–1996 гг. и достиг кульминации на берлинской встрече министров стран НАТО в июне 1996 г. ЕИБО не только дали «зеленый свет» — эта инициатива получила военный инструмент, которым стала Многонациональная объединенная оперативнотактическая группа (CJTFs). Хотя в эти годы правительство Дж. Мэйджора все больше утрачивало интерес к европейской интеграции в целом, Великобритания играла ведущую роль в закладывании фундамента европейской политики в области безопасности и обороны, но проект ЕИБО всегда оставался для нее «внутренним проектом» НАТО. Предложение десяти европейских стран о слиянии ЕС и ЗЕС было заблокировано правительством Тони Блэра в Амстердаме в июне 1997 г., хотя европейские лидеры в течение нескольких лет рассчитывали именно на поддержку Великобритании. Данный шаг Блэра европейцы ошибочно истолковали как непоколебимую приверженность Соединенного Королевства гегемонии США, как подтверждение того, что любые идеи создания европейских военных сил в рамках ЕС обречены на провал.

Однако в 1997–1998 гг. произошли события, которые показали необходимость срочной разработки согласованной европейской политики в области безопасности. Кризисы в Албании (весна 1997 г.) и особенно события в Косово (1998–1999) выявили два основных факта. Первый факт: в Европе просто нет механизма согласования между различными странами, особенно в отсутствие четкой позиции и лидерства США. Второй факт: европейцы зависят от Соединенных Штатов при проведении военных операций. Другими словами, Европе срочно требовались

организация для выработки согласованной политики и военные возможности для ее претворения в жизнь. Такое положение вещей и в Вашингтоне, и в Лондоне было признано неудовлетворительным. К концу 1997 г. большинство политиков США и Великобритании осознали, что европейские военные силы вряд ли станут угрозой единству или тем более самому существованию НАТО, как считалось ранее. Европейский военный потенциал начал рассматриваться как одно из важнейших условий сохранения и жизнеспособности Североатлантического альянса. Новый подход выразился в «инициативе Блэра», выдвинутой на саммите ЕС в Австрии (24–25 октября 1998 г.), и в решениях франко-британского саммита в Сен-Мало (3–4 декабря 1998 г.).

Во многом, подчеркивает Ховорт, это действительно была инициатива Блэра. Французские официальные лица считали весьма рискованным такое положение вещей, при котором политические перспективы зависели от воли одного человека. Некоторые аналитики предполагали, что без Тони Блэра проект ОЕПБО развалится. Однако эта точка зрения становится все менее убедительной. В 1997 г. изменилась позиция и министерства обороны, и Министерства иностранных дел Великобритании. В оппозиции ОЕПБО остались только консерваторы. Они критиковали политику Блэра, приводя два основных аргумента. Первый аргумент: создание ОЕПБО является частью политики лейбористов по созданию «европейской федеральной супердержавы». Второй аргумент: ОЕПБО неизбежно приведет к развалу НАТО. А между тем можно с уверенностью сказать, что если НАТО распадется, это будет результатом гораздо более глубоких и значительных процессов, чем изменение политики Даунинг-стрит. На самом деле именно стремление сохранить НАТО стало главной причиной сдвига в политике Великобритании.

Причины изменений в отношении Великобритании к ОЕПБО

Аналитики называют несколько основных причин изменения политики Соединенного Королевства. В частности, говорится, что Великобритания таким образом попыталась «вернуть» Францию в интегрированную систему НАТО. Кроме того, исследователи часто выдвигают следующий аргумент: оборона является той областью, используя которую Тони Блэр мог бы сделать Великобританию европейским лидером. Нет сомнений, что если бы Блэр стремился к лидерству, оборона была бы единственной сферой, в которой эта цель действительно достижима. Однако лидерство не являлось для британского премьера главным мотивом.

Правительство Великобритании преследовало иные, более реальные цели. Оно исходило из двух комплексных стратегических задач: предоставить Евросоюзу реальные возможности в области обороны и безопасности, чтобы сохранить и усилить Северо-атлантический альянс.

Таким образом, первая причина изменения позиции Британии состояла в желании дать ЕС средства для достижения его целей. Европейский Союз давно обладает рядом институциональных инструментов для реализации региональных и глобальных задач. Однако у него нет серьезных военных рычагов. Балканский кризис показал необходимость в военном потенциале, если европейцы не хотят постоянно призывать на помощь Соединенные Штаты. Кроме того, на саммите в Хельсинки (декабрь 1999 г.) было заявлено об отсутствии в Европе институтов для принятия согласованных решений в области безопасности и обороны. И хотя исследователи часто говорят, что Великобритания больше заботилась о военной силе ЕС, чем о создании политических органов, именно правительство Блэра первым инициировало появление некоторых из них, например Комитета по политике и безопасности (PSC).

Вторая причина заключалась в желании сохранить НАТО. Не сократив отставания Европы от США в военной области, невозможно сохранить Альянс — в этом были уверены политики Великобритании.

О третьей причине редко говорят открыто. Это соображения в духе логики давнего «аргумента спускового крючка», который когда-то использовался для оправдания существования английских и французских ядерных арсеналов. Предполагается, что если внутри Альянса будут действовать несколько центров принятия решений, то США окажут-

ся более тесно связанными с Европой, так как у европейцев появится больше возможностей привлечь США к участию в военных операциях. Хотя этот мотив является второ-степенным, но тем не менее он играет свою роль.

Сущность ОЕПБО

Франко-британское танго

Великобритания и Франция занимали ключевое положение в европейских концепциях политики безопасности и обороны после окончания «холодной войны» и до саммита в Сен-Мало. Они являются наиболее значительными в военном отношении державами Европы. После Сен-Мало они находятся в «водительском кресле» ОЕПБО, совместно управляя каждой серьезной инициативой. До 1998 г. главную роль в развитии общеевропейской обороны играла Франция, но после Сен-Мало именно Соединенное Королевство иницирует почти все значительные документы и предложения. Причем ситуация постоянно меняется. Главная характеристика франко-британского диалога состоит в том, что обе страны заимствуют опыт партнера и влияют друг на друга.

Важно, что стороны подходят к ОЕПБО с различных исходных позиций. Цель Соединенного Королевства — консолидация НАТО, пусть даже путем создания такого европейского института, как ОЕПБО. Франция же добивается развития и консолидации европейских сил, пусть даже с использованием трансатлантического института — НАТО. Приводит ли это различие к значительным разногласиям? В настоящий момент обе страны действуют как два партнера, заключивших что-то вроде брачного контракта, согласно которому Соединенное Королевство не поднимает вопрос о реинтеграции Франции в военную структуру НАТО, а Париж, в свою очередь, не принуждает Лондон к выбору между Европой и Америкой.

В обсуждении военных вопросов Британия стремится остаться на уровне достижимых кратко- или среднесрочных проектов, не выходящих за рамки планирования численности европейских сил, их развертывания и т.п. Франция же, со своей стороны, охотно говорит о долгосрочных европейских проектах, включая разведку, космические объекты, структуры единого командования и стратегического планирования. Большая часть перечисленного рассматривается на островах как «необязательное

дублирование» уже существующих структур и объектов НАТО. Представители Соединенного Королевства убеждали своих европейских партнеров не включать в текст «Главных задач», подписанных в Хельсинки, пункт о планировании в рамках ОЕПБО, в дополнение к процедурам планирования в рамках НАТО. В то же время французы настаивают на том, что страны с «продвинутыми средствами планирования» (такие, как Великобритания и Франция, которые имеют постоянный объединенный штаб) должны использовать эти органы для формирования политики ЕС. Показательно сравнение двух документов, изданных соответственно французским и британским министерствами обороны и анализирующих «уроки Косова». В то время как британский вариант концентрируется на создании вооруженных сил определенного уровня, французский документ делает акцент на необходимости развивать сферы, в которых Европа отстает от США. Великобритания считает, что даже если такая потребность имеется, любые шаги следует предпринимать только в диалоге с Америкой. Лондон предпочитает сценарий, где ЕС отводится роль «разумного потребителя военных возможностей НАТО» (цит. по: с.390). Подобная концепция шокирует французских официальных лиц. По их мнению, НАТО может быть просто «нейтральным» поставщиком военных средств для реализации ОЕПБО.

Что касается институционального уровня, Великобритания и Франция в общем плане пришли к соглашению по вопросам структуры нового комитета, который призван облегчить процесс принятия совместных решений. Существующие разногласия связаны с комплексной проблемой взаимоотношений новой структуры и НАТО. А сама эта проблема является вторым главным аспектом сущности ОЕПБО.

Разделение труда между ЕС и НАТО: совместимость или сотрудничество

Изначально проект ОЕПБО означал для Великобритании в основном следующее: ЕС возьмет на себя политические функции ЗЕС, а НАТО, в свою очередь, примет на себя его военные функции. Военные операции без участия НАТО рассматриваются британскими политиками лишь гипотетически. Тем не менее Соединенное Королевство разделяет точку зрения, согласно которой ЕС должен иметь собственные силы для проведения автономных операций. Кроме того, Уайтхолл допускает ситуацию, когда США не захочет принять участие в военных действиях. Но ОЕПБО, по мнению Лондона, ни в коем случае не предполагает создание федеральной армии Европы.

В конце 1999 г. возникла дискуссия вокруг высказанной министром обороны США У.Козном идеи о «праве первой реакции». Смысл заявления состоит в том, что НАТО должна иметь преимущественное право на решение о начале военной операции в случае возникновения кризиса. В некоторых европейских странах, особенно во Франции, это заявление было воспринято как вето США на любые автономные действия европейцев без одобрения Североатлантического совета и попытка противодействовать становлению ОЕПБО. Между тем Великобритания не видела большой проблемы в «праве» НАТО и воздержалась от участия в дискуссии.

Франция отказалась вести переговоры о координации между НАТО и ЗЕС до создания институциональной базы ОЕПБО, опасаясь, что монолитная структура НАТО «раздавит» зарождающуюся систему ОЕПБО. В этой ситуации именно Великобритания сыграла роль посредника между ЕС и США.

Другая проблема отношений ЕС — НАТО связана со статусом европейских стран — участниц НАТО, не входящих в Евросоюз, в новых европейских структурах (страны так называемой «шестерки» — Норвегия, Исландия, Турция, Чехия, Венгрия и Польша). Вопрос «дискриминации» этих стран послужил главным обоснованием вето Лондона на слияние ЕС и ЗЕС в 1997 г. В вашингтонском коммюнике (апрель 1999 г.) говорилось: «Мы придаем важное значение гарантиям того, что европейские союзники, не являющиеся членами ЕС, будут в полном объеме вовлечены в возглавляемые ЕС антикризисные операции на основании механизма консультаций в рамках ЗЕС» (цит. по: с.392). Соединенное

Королевство с самого начала настаивало на том, чтобы страны «шестерки» присутствовали в качестве наблюдателей на встречах нового Военного комитета ЕС на постоянной основе и чтобы Комитет по политике и безопасности регулярно, по возможности ежемесячно, проводил консультации с представителями «шестерки» в целях политической прозрачности.

Это ясно показало позицию Великобритании: военные функции ОЕПБО должны всегда иерархически соотноситься с функциями НАТО, имеющими приоритет. Великобритания также понимала, что страны «шестерки», ранее бывшие активными участниками процесса принятия решений ЗЕС, могут оказаться за бортом, тогда как четыре нейтральных члена ЕС (не связанные с ЗЕС) стали бы полноправными участниками работы комитетов ОЕПБО. Таким образом, Великобритания оказалась во главе группы стран ЕС — приверженцев атлантизма и в оппозиции Франции, которую, в свою очередь, поддерживали несколько стран Евросоюза. Французы настаивали на том, что, поскольку ОЕПБО представляет собой проект ЕС, приоритет должен быть отдан политическим консультациям со странами — кандидатами в члены Союза. В группу кандидатов входили четыре страны «шестерки» (Турция, Чешская Республика, Венгрия и Польша) и еще девять государств (Латвия, Литва, Эстония, Болгария, Румыния, Словакия, Словения, Кипр и Мальта). При этом за бортом остались бы Норвегия и Исландия.

Различия в позициях по этому вопросу отражают разницу в подходах Франции и Великобритании к легитимности ЕС в качестве автономного субъекта в сфере безопасности. Франция считает ЕС самостоятельной структурой, которая должна участвовать в диалоге с НАТО на равных, чтобы гарантировать совместимость между двумя организациями. Позиция Великобритании менее «европоцентрична». Она смотрит на автономию с прагматичной точки зрения: автономные военные операции могут понадобиться в отдельных случаях, поэтому необходимо подготовить систему их планирования; НАТО же остается приоритетной структурой. Эти две точки зрения вполне могут быть совместимы, но они различны. Заседание Европейского совета в Португалии в июне 2000 г. продемонстрировало превалирование английской позиции. Было принято решение о совместной работе экспертов НАТО и ЕС; кроме того, один раз в полгода должны проводиться встречи на уровне министров по принципу «пятнадцать плюс шесть».

Регионализация и глобальные задачи в ОЕПБО

США уделяют много внимания процессу, затрагивающему обе стороны Атлантики, в результате которого будущие вооруженные силы ЕС не только получают более значительную роль в Европе, но и докажут свою способность и желание поддерживать политику США в сфере безопасности в глобальном масштабе, в частности в потенциально кризисных зонах (Китай–Тайвань, Корея, Персидский залив, Ближний Восток). США не видят угрозы своим жизненным интересам на европейском театре. Встает вопрос: чем Европейский Союз сможет оплатить вклад США в европейскую безопасность в XX в.? Для Америки сохранение Североатлантического альянса может оказаться недостаточной платой. «Главная цель», сформулированная в Хельсинки, кажется Вашингтону слишком ограниченной. Хотя даже Франция рассматривает ЕС в качестве глобального субъекта международных отношений, связанного с США стратегическим союзом, это не значит, что ЕС будет слепо следовать американскому курсу. Великобритания же полагает, что региональные рамки ОЕПБО должны быть достаточно ограниченными: возможно, в сферу ответственности будет включена Африка, но не более того. В некотором смысле это связано с традиционными британскими сомнениями в отношении Европы и «европейской обороны». В Соединенном Королевстве также осознают, что поддержка мировой политики США — это именно то, что Лондон может предложить Вашингтону более или менее независимо от своих европейских союзников.

Решающей проверкой двух различных подходов станут последствия реализации американского плана национальной системы ПРО. Если европейцы присоединятся к какой-либо военной операции США, например против Ирака, они в отличие от Америки не будут защищены от оружия массового поражения. Американцы предлагают европейцам построить свою собственную систему ПРО. Франция, возможно, не станет возражать против этой перспективы. Между тем Великобритания по политическим и финансовым соображениям вряд ли будет довольна подобным планом. Велика вероятность того, что национальная ПРО США вобьет клин не только между Соединенными Штатами и ЕС, но и между отдельными странами — членами Европейского Союза.

Если ЕС завершит процесс расширения и станет субъектом международных отношений с более или менее определенными границами и

стабильными параметрами, то ему потребуются совместные объединенные силы быстрого реагирования. Более того, политика Союза по отношению к его непосредственным соседям может оказаться отличной от политики США в отношении тех же стран. Великобритания, которая в прошлом поддерживала силовую миротворческую политику США, будет вынуждена выступать за более тонкий подход ЕС к оборонной политике. Это уже произошло, и тенденция, вероятно, будет усиливаться. Кроме того, получит развитие наметившееся «разделение труда» ЕС – НАТО. Соединенному Королевству будет все сложнее воспринимать себя в качестве «стержня» между двумя сторонами Ла-Манша и Атлантики. Это не означает неизбежного разрыва между ЕС и НАТО. Однако каждое национальное государство — участник международных процессов должно будет рано или поздно сделать твердый выбор, определив свою принадлежность. И именно на этом уровне Великобритании однажды придется сделать принципиальный выбор не столько объектов лояльности (которых может быть бесконечно много), сколько приоритетов действия и участия. Такие приоритеты связаны с практическими решениями, с факторами времени и средств, так как они неизбежно имеют конкретное выражение. В этот момент процесс, начавшийся в Сен-Мало и завершившийся в Хельсинки, превратится в серьезную дилемму для Соединенного Королевства.

О.В.Кузин

**Д. КИОЭЙН
ДИСКУССИЯ О ПОЗИЦИИ БРИТАНИИ
В КОСОВСКОМ КОНФЛИКТЕ:
НЕКОТОРЫЕ ОЦЕНКИ
D.KEOHANE**

The debate on british policy in the Kosovo conflict: an assessment // Contemporary security policy. — L., 2000. — Vol. 21, №3. — P.78—94.

Участие в военных действиях против Югославии стало, по мнению автора, наиболее значимой операцией британских вооруженных сил со времени окончания Второй мировой войны. Рассматривая позицию Великобритании в этом конфликте, Киозэйн прежде всего останавливается на восприятии правительством трех аспектов политики: репутации страны и ее ценностей; стратегических интересов государства; потребностей международных отношений. Подобная систематизация не означает, что позиция Британии в отношении прав человека строго отделена от стратегических интересов, но позволяет облегчить анализ.

Правительство Тони Блэра старается показать, что оно больше, чем его предшественники, озабочено проблемами соблюдения прав человека и сближения с другими европейскими странами и что эти задачи являются для него приоритетными по сравнению с государственными интересами. Министр иностранных дел Робин Кук, вступая на свой пост в 1997 г., подчеркнул, что демократические страны должны быть верны своим ценностям, которые предполагают ответственность за нарушение прав человека. Приверженность лейбористского правительства правам человека неоднократно подтверждалась различными способами. Но в начале 1999 г. лейбористы столкнулись с вызовом, который, по их убе-

ждению, нельзя было игнорировать, учитывая его потенциальные долгосрочные последствия. По мнению Тони Блэра, миротворческая деятельность НАТО в Югославии на протяжении 90-х годов стимулировала амбиции режима Милошевича в отношении дискриминации по национальному признаку. Как тогда заявил британский премьер, эта ошибка не должна была повториться в Косово.

Великобритания принимала участие в работе Международной контактной группы по Косово в октябре 1998 г. и вместе с Францией председательствовала на переговорах в Рамбуйе в феврале 1999 г. В диалоге участвовали с одной стороны представители вооруженных сил Сербии и с другой — косовские албанцы, включая представителей Армии освобождения Косово. По условиям, предложенным западными странами, входящими в Международную группу, от Милошевича требовали вывода войск. Лидеры албанцев надеялись, что после конференции по вопросу о статусе Косово будет проведен референдум, и, возможно, Косово получит независимость. Югославские власти отвергли условия, которые означали бы появление в Косово парламента, контролируемого албанцами, и ввод вооруженных сил под командованием НАТО. После того, как в середине марта 1999 г. из провинции были вынуждены уехать гражданские наблюдатели ОБСЕ, США, Великобритания и другие страны НАТО встали перед неприятным выбором. Тогда Тони Блэр заявил: «Шесть долгих месяцев мы пытались удержать Милошевича в рамках соглашений, которые он подписал. Эти соглашения были достаточно умеренными по своей сути — речь шла о том, чтобы остановить убийства невинных людей и вернуть их домой» (цит. по: с.80). Другие британские политики, даже те, чьи взгляды на косовскую проблему значительно отличались от точки зрения премьер-министра, заняли такую же позицию. «После много-численных угроз, которые остались незамеченными и все были проигнорированы, по прошествии определенного времени для НАТО, наверное, будет очень трудно оставаться в бездействии. Она может оказаться в смешном положении», — заявил лорд Каррингтон, экс-министр иностранных дел правительства консерваторов и бывший Генеральный секретарь Североатлантического альянса (там же).

В конце марта 1999 г. Великобритания и другие страны НАТО констатировали стремительное ухудшение ситуации с правами человека в Косово. 25 тыс. человек были вынуждены покинуть свои дома. Роль НАТО, ключевой организации в сфере европейской безопасности, кото-

рая гарантировала наблюдение за выполнением соглашений Рамбуйе, оказалась под сомнением. Британское правительство полагало, что оно вместе со своими союзниками должно сделать все возможное для предотвращения развития этнического конфликта в Косово. Согласно официальной позиции, остаться безучастным означало поставить под угрозу мир в этом регионе, где когда-то вспыхнул пожар Первой мировой войны. Боевые действия могли вызвать поток беженцев из таких стран, как Македония.

В Обзоре проблем стратегической обороны за 1998 г. (The 1998 Strategic Defence Review) говорилось, что Британия должна увеличить мобильность вооруженных сил и возможности проводить миротворческие и гуманитарные операции. Кроме того, признавалось, что Соединенное Королевство имеет право брать на себя «ответственность — действовать в качестве сил добра во всем мире» (цит. по: с.81). Причем отмечалось, что в отличие от других случаев нарушения прав человека, таких как в бывшей британской колонии Сьерра-Леоне, положение в Косово и географически, и психологически более близко касается Соединенного Королевства.

У Британии нет ни особых культурно-исторических уз, ни тесных торгово-экономических связей с Косово. Государства НАТО, являющиеся преимущественно христианскими странами, не приняли утверждения некоторых сербских политиков, которые представляли себя шитом от исламского продвижения сначала в Боснии, а затем и в Косово. Тот факт, что большинство косовских албанцев — мусульмане, представил Великобританию, США и другим европейским странам — участникам НАТО возможность опровергнуть давно сложившуюся в исламском мире точку зрения, что Запад практикует в отношении мусульман двойные стандарты. В начале мая Мусульманский совет Великобритании выразил благодарность премьер-министру за поддержку «осажденного народа Косова в самый трудный для него час» (цит. по: с.82).

В июне 1999 г. обязательства, отмеченные в Обзоре проблем стратегической обороны, — «увеличить возможности Объединенных Наций» в сфере поддержания мира и гуманитарных операциях — получили практическое воплощение. Соединенное Королевство направило Генеральному секретарю ООН Кофи Аннана меморандум, где говорилось о подготовке Британией постоянного формирования численностью в 8 тыс. солдат и офицеров для участия в миротворческих операциях ООН.

Таким образом, и в Обзоре проблем стратегической обороны за 1998 г., и во время конфликта в Косово лейбористы четко заявили о намерении Великобритании принимать участие в ликвидации гуманитарных катастроф, где бы они ни происходили. Во-первых, правительство подчеркивало необходимость защищать права личности и этнических сообществ. Во-вторых, лейбористы полагали, что репутация Великобритании и НАТО требует действий против распространения насилия на национальной почве на Балканах. В-третьих, они считали решительные действия в отношении Югославии необходимыми, чтобы удержать другие режимы от этнических репрессий.

За редким исключением, демаршам, в которых Великобритания требовала международных мер, всегда предшествовал длительный период дипломатической работы. За 13 месяцев с февраля 1998 г. по март 1999 г. состоялись множество переговоров и сотни заседаний в рамках НАТО, были приняты многочисленные резолюции Совета Безопасности ООН, проведены две конференции по проблеме Косово. Все это, однако, не убедило общественное мнение и не вызвало серьезного интереса в парламенте.

Различные партии Британии пришли к консенсусу в отношении необходимости остановить или по крайней мере сократить репрессии в Косово. Тем не менее два блока проблем вызвали дискуссию в парламентских кругах и в обществе. Первый из них касался целесообразности, эффективности и последствий для косовских жителей нападения с воздуха. Второй блок — вопрос легитимности военной интервенции, связанный с проблемой согласия ООН и России признать ведущую роль НАТО в этой операции.

С самого начала воздушных бомбардировок Югославии около 12 депутатов парламента, принадлежавших в основном к левой Группе военной кампании (Campaign Group), выступали против интервенции НАТО. Они настаивали на том, что использование силы незаконно и контрпродуктивно. Эта группа рассматривала военное вмешательство как действия против сербов в пользу косовских албанцев. Подобная кампания, считали они, только усилит непримиримость сербов. Один из депутатов, Джордж Гэллоуэй, заявил: «Когда идет полномасштабная гражданская война, подобная этой, полная глубокой ненависти, интервенция в поддержку одной стороны — как мы это сделали — чревата опасными последствиями» (цит. по: с.83). Члены антивоенной группы говорили о том, что правительство Тони Блэра практически проигнори-

ровало два важнейших условия использования силы — одобрение Совета Безопасности ООН и палаты общин. К середине мая 1999 г., после 60 дней бомбежек, правительство так и не смогло получить санкцию парламента на военно-воздушную операцию. По мнению депутатов — противников этой акции, правительство и большинство британских средств массовой информации игнорировали такие огромные по количеству участников антивоенные общественные митинги. Выражая симпатию по отношению к сербам, большинство депутатов группы дистанцировались от режима Милошевича, но выступали против «демонизации» Сербии в глазах общества западными правительствами и СМИ. Они поставили вопрос о том, входит ли Армия освобождения Косово в список террористических организаций Государственного департамента США.

Антивоенные настроения получили дополнительное подтверждение в мае, когда Верховный комиссар ООН по правам человека Мэри Робинсон, критикуя насилие в Косово, также выступила с осуждением Североатлантического альянса. Она обвинила НАТО в том, что, стараясь минимизировать потери среди военнослужащих Альянса, страны Организации Североатлантического договора меньше заботятся о потерях среди гражданского населения Косова и Сербии. Мэри Робинсон осудила использование кластерных бомб и заявила, что «ответ на жестокости и нарушение прав человека не должен влечь за собой еще большие нарушения этих прав» (цит. по: с.84). Многие люди в Соединенном Королевстве, как и в Сербии, полагали, что бомбежки только укрепят режим Милошевича. Один из сербских правозащитников сказал: «Удары с воздуха за одну ночь уничтожили плоды тяжелой десятилетней работы группы храбрых сотрудников неправительственных организаций и членов демократической оппозиции. Они пытались развивать институты гражданского общества... и учить ненасильственному разрешению конфликтов» (цит. по: с. 84).

В то же время многие известные политики-консерваторы высказывали изоляционистские настроения. По их мнению, вмешательство в гражданскую войну в Сербии было опрометчивым поступком. Лорд Каррингтон, являвшийся в 1991—1992 гг. представителем Европейского Сообщества в Югославии, выразил серьезные опасения по поводу интервенции. По его словам, она должна была «сохранить мир, которого уже не существовало в ситуации, когда британцы не могли искренне оказать поддержку той или иной стороне» (там же). Военный историк и бывший министр обороны Великобритании полагал, что конфликт в Югославии

— это гражданская война, в ходе которой большая часть информации о жестокости и зверствах являлась пропагандой.

Другие представители консервативного лагеря поддерживали использование силы, но критиковали НАТО за то, что она сделала ставку на воздушную операцию без поддержки с земли. По их мнению, отказ от задействования сухопутных войск в самом начале операции продемонстрировал недостаток решительности Альянса. Эта точка зрения прозвучала в палате общин уже 25 марта 1999 г., в первый день парламентских дебатов о войне. Мнение консерваторов в пользу незамедлительного ввода в Косово сухопутных частей разделяли и другие политики: например, независимый депутат М.Белл, который в качестве журналиста компании Би-би-си много работал в Боснии, А.Салмонд, лидер Шотландской национальной партии и эксперт Либерально-демократической партии по вопросам внешней политики М.Кэмпбелл. Они обращали внимание на то, что в отличие от самолета, который действует на высоте в 15 тыс. футов, сухопутные войска могли бы точно определить поражаемые цели, в особенности выявить замаскированные военные объекты.

На протяжении большей части войны консервативные и другие депутаты парламента критиковали НАТО за то, что эксперты организации не смогли предсказать ухудшения ситуации в Косово после начала бомбардировок. Когда на фоне авианалетов напряженность и репрессии в Косово усилились, консерваторы обвинили правительство Великобритании в недальновидности и ошибках планирования. Бывший военный, депутат сэр Питер Тэпселл утверждал, что воздушная кампания на Балканах, скорее всего, «войдет в историю как самая некомпетентная операция с участием Британии со времен Крымской войны. На ее фоне разработчики планов действий в Галлиполи и на Суэце выглядят профессионалами» (цит. по: с. 85). Сэр Раймонд Уитни, экс-министр иностранных дел, описывал действия правительства как «фиаско такого масштаба, какого эта страна не видела в течение жизни нескольких поколений». По его убеждению, «использование исключительно авиации вряд ли когда-нибудь обеспечит выполнение задачи» (цит. по: с.86).

Либеральные демократы также считали, что для гарантии успеха необходимо использовать сухопутные войска.

Лейбористское правительство и основные политические партии Великобритании понимали, что основной вклад в силовую операцию вносит Вашингтон. Только США владели существенными военно-воздушными возможностями. После войны во Вьетнаме администрация

США и конгресс не хотят рисковать жизнями солдат, поэтому Америка, которая являлось лидером в косовской операции НАТО, стремилась минимизировать потери вооруженных сил. И кроме того, другие страны, например Германия, также не хотели задействовать свои сухопутные силы.

После провала переговоров с югославскими властями в конце марта 1999 г. страны НАТО пришли к решению о необходимости военной операции. Но она не могла быть санкционирована соответствующим органом — Советом Безопасности ООН. Правительства государств Альянса понимали, что Россия и Китай выступят против любого предложения, которое будет расходиться с их отношением соответственно к Чечне и Тибету. В связи с отсутствием мандата ООН антивоенная группа левых лейбористов считала, что интервенция НАТО является незаконной и создает опасный прецедент. По их мнению, использование силы должно в любом случае происходить под эгидой ООН. Кроме того, они указывали на то, что бомбардировки Косово приведут к ухудшению отношений с Китаем и Россией и усилят позиции «коалиции националистов и милитаристов».

Подобные взгляды на Организацию Объединенных Наций и отношения с Россией высказывала и часть консерваторов. Они говорили, что в среде православного славянского населения операция НАТО «может спустить с привязи тигра, которого будет невозможно контролировать» (цит. по: с. 88). Кроме того, действуя без санкции ООН, НАТО, по их мнению, подрывала систему международного права.

В ходе первых парламентских дебатов 25 марта 1999 г. наиболее твердо и четко в защиту легитимности действий НАТО выступило не правительство, а один из лидеров либеральных демократов М.Кэмпбелл. Он ссылаясь на несколько резолюций Совета Безопасности, которые, по его мнению, давали право на военную операцию. Это — резолюция № 1199 от 23 сентября 1998 г., в которой говорилось о «выводе сил безопасности, использующихся для репрессий в отношении гражданских лиц», и резолюция № 1203 от 24 октября 1998 г., которая требовала срочных действий в Югославии для «предотвращения... гуманитарной катастрофы» (там же). Таким образом ООН признала, что положение с правами человека в Косово не является исключительной сферой ответственности Югославии.

Правительство Великобритании полагало, что НАТО действует в соответствии с мнением мирового сообщества и что Северо-

атлантический альянс проводит операцию в соответствии с целями Совета Безопасности ООН, но без его санкции; решение НАТО мотивировалось тем, что только срочные меры могли остановить катастрофу.

В отличие от администрации США, британское правительство, настаивая на легитимности действий НАТО, указывало на важную роль международного судебного преследования лиц, ответственных за этнические репрессии. Соединенное Королевство выделило 15 групп офицеров полиции для следственной работы в местах, где совершались военные преступления.

В июне 1999 г. страны «большой восьмерки» участвовали в переговорах о полном выводе югославских войск из Косова и о санкционированном ООН вводе в провинцию сил безопасности, возглавляемых НАТО. Россия была вовлечена в переговорный процесс между Североатлантическим альянсом, Югославией и ООН. Участие Москвы и присутствие российского контингента войск в крае символизировали, с одной стороны, важный статус России, а с другой — признание ею лидирующей роли Североатлантического альянса. В резолюции СБ № 1244 говорилось также о ключевой роли ООН в гражданской администрации Косово. Таким образом, война завершилась принятием резолюции ООН, устанавливавшей приоритет Совета Безопасности в поддержании мира и в контроле на территории Косово, в то время как России было обеспечено определенное присутствие в регионе. Оба эти события, утверждает автор, полностью отвечали позиции Великобритании и других стран НАТО с самого начала войны.

Конфликт в Косово продемонстрировал три существенных аспекта британской политики. Мотивируя свою позицию неприятием «этнического варварства», лейбористы показали свою решимость продолжать военные действия до тех пор, пока Милошевич не примет условия НАТО в полном объеме, что и произошло в июне 1999 г. Эта решимость базировалась на обязательствах по защите прав человека, которые, в свою очередь, подкреплялись планами гибкого и быстрого развертывания сил для участия в гуманитарных операциях, отраженными в Обзоре проблем стратегической обороны. Поэтому Великобритания заняла более жесткую позицию в отношении Сербии, чем другие европейские страны НАТО.

Вторым важным элементом позиции Великобритании стали настойчивые требования о привлечении к ответственности должностных

лиц (сербских военных и политиков) на основании обвинений в военных преступлениях.

И, наконец, лейбористское правительство, поддержанное либеральными демократами, показало готовность участвовать в войне в защиту, как утверждалось, ценностей «прав человека, этнического равенства и гуманитарных законов» (цит. по: с.91). Операция не только не повлекла за собой отставки правительства. Доля депутатов-лейбористов, выступивших против линии партийного руководства, оказалась даже меньше, чем это было в других конфликтах после окончания Второй мировой войны. Изменение традиционной антивоенной позиции части лейбористов произошло именно из-за того, что война обосновывалась защитой прав человека, а не государственными интересами Великобритании. Правительство Блэра с удовольствием подчеркивало, что значительное количество консерваторов сомневались в целесообразности военной интервенции, а большинство лейбористов и либеральных демократов были привержены ее гуманитарным целям.

О.В.Кузин