

На правах рукописи

ЛАЗАРЕВ Михаил Васильевич

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЛОЯЛЬНОСТЬ КАК ФАКТОР  
СТАБИЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

**Специальность 23.00.02 — Политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные и  
политические процессы и технологии**

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени доктора  
политических наук**



Москва - 2004

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Научный консультант:** доктор философских наук, профессор  
**Москвичев Лев Николаевич**

**Официальные оппоненты:** доктор философских наук, профессор  
член-корреспондент РАН  
**Иванов Вилен Николаевич**

доктор политических наук, профессор  
**Смольский Сергей Владимирович**

доктор исторических наук, профессор  
**Леонов Николай Сергеевич**

**Ведущая организация:** **Военный университет Министерства обороны Российской Федерации**

Защита состоится 22 апреля 2004г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.12 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, проспект Вернадского, 84, II уч. корп., ауд. 2039.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I уч. корп.)

Автореферат разослан «    » марта 2004 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета *А.С. Фалина* А.С. Фалина

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

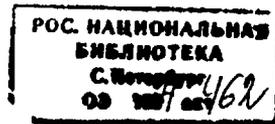
**Актуальность исследуемой темы.** Политическая лояльность является одним из важнейших факторов в механизме взаимодействия индивидов, социальных групп любой степени общности и государства, без наличия которого не возможно вести разговор о жизнеспособности политической власти, стабильности государства и конституционного строя.

Политическая лояльность - качественная характеристика властных отношений. Однако она представляет собой не однозначное мононаправленное воздействие, а двуединый процесс внутреннего взаимодействия социально-политических сил, способных в общих интересах «перемалывать» постоянно возникающие проблемы и противоречия, добиваясь устойчивого развития общества и государства.

Политическая лояльность по своей сути не сводится к патриотическим лозунгам и призывам, а предполагает реальные активные действия, свидетельствующие о взаимном уважении и доверии политической власти и граждан. «Истинная сила власти, - писал в этой связи И.А.Ильин, - в ее способности звать, не грозя, и встречать верный отклик в народе. Ибо власть есть, прежде всего, и больше всего дух и воля, то есть достоинство и правота наверху, которым отвечает свободная лояльность снизу. Чем меньше напряжение нужно сверху и чем больше отклик оно вызывает внизу, тем сильнее власть»<sup>1</sup>.

Исследуемая проблема является значимой и актуальной еще и потому, что без лояльности, без взаимной поддержки власти и народа трудно рассчитывать на стабильность властных отношений, высокую

<sup>1</sup> Ильин И.А. О сильной власти. В кн. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 годов. В 2-х т. Т.1. Париж-Москва, 1992. С. 318.



организованность, дисциплину и должный правопорядок в стране. «Граждане - это не объект воздействия карательной машины. Государство, включая его силовые структуры, должно, прежде всего, работать на граждан, на защиту их прав, интересов и собственности, не говоря уже о защите их безопасности и самой жизни»<sup>1</sup>.

Следует подчеркнуть, что значимость политической лояльности может быть весьма различна. На крутых поворотах истории и, особенно в кризисных, революционных ситуациях, ее общественная роль и значение существенно возрастают. Там, где утрачивается подлинное доверие, где проявляется откровенное безразличие, как к самой политической власти, так и к ее деятельности, нарастает конфликт между властью и обществом. Накопленная негативная энергия «низов», сталкиваясь с непродуманными действиями «верхов», порождает «дискомфортное состояние ... личности, что является мощным фактором дезорганизации общества»<sup>2</sup>.

Для России, в этом смысле, во многом показателен минувший век, на протяжении которого политическая лояльность россиян была «проверена» тремя революциями, двумя мировыми и гражданской войнами, двумя сменами государственного и общественно-политического строя. По существу население России целое столетие, можно сказать, непрерывно экзаменовалось на предмет лояльности. Число жертв, понесенных в этих катаклизмах, оказалось настолько велико, что к исходу второго тысячелетия не только гражданам, но и апологетам безусловной лояльности стало ясно:

---

<sup>1</sup> Путин В.В. Выступление на встрече с доверенными лицами. М.: РИА-Горячая линия. 12.02.2004.

<sup>2</sup> Ахиезер А.С. Россия: критика исторического опыта (Социокультурная динамика России). Изд. 2-е. В 2-х т. Т. II. Новосибирск: Хронограф, 1997. С.327.

- физическое уничтожение или подавление лиц, нелояльных по отношению к существующей власти, не уменьшает, а увеличивает их число, подрывает жизнеспособность страны, подводит режим к политическому краху;

- нелояльность необязательно выходит за рамки правового поля. Это естественный продукт развития и естественная форма политического поведения и отношений отдельных индивидов и социальных групп к сложившейся системе власти;

- обеспечение и поддержание необходимого уровня политической лояльности в обществе - важная научно-практическая и политическая задача, прямо и непосредственно обуславливающая перспективы возрождения России, ее стабильности и устойчивого развития.

Политическая лояльность в системе властных отношений может рассматриваться предельно широко, ибо само понятие «политическая лояльность» присуще не только России, но и другим государствам, опыт которых был использован в процессе подготовки исследования. В то же время предлагаемая в диссертации тема несколько уже, ибо посвящена, главным образом, рассмотрению политической лояльности как фактора стабильности российского государства.

С середины 80-х годов XX века вопрос политической лояльности в очередной раз становится для России весьма острым и актуальным. По мере стабилизации социально-экономического и политического положения в стране после проведенных реформ, накал страстей вокруг нее заметно ослабел. Тем не менее, в политической науке и практике этот феномен обрел известную самостоятельность: политическая лояльность вполне утвердилась как необходимое свойство политической власти, как принцип властных отношений, государственного строительства и

кадровой политики. Это и переопределило необходимость и актуальность целостного исследования феномена политической лояльности, теоретическую и практическую значимость изучения этой проблемы в современной России.

**Степень научной разработанности проблемы.** Пристальное внимание к проблеме обеспечения лояльного отношения к государству, существующему политическому режиму традиционно составляло предмет интереса политической науки. В этой связи следует отметить, что произведения Конфуция, Платона, Аристотеля, Н. Макиавелли, Т. Гоббса, П. Гольбаха, Ш. Монтескье, Г.-В.-Ф. Гегеля, К. Маркса, Т. Карлейля, Ф. Ницше, А. Шопенгауэра, заложив основы современного понимания проблемы взаимодействия общества и власти, во многом не утратили своего значения и сегодня.

Вместе с тем приходится констатировать, что научных публикаций, непосредственно касающихся различных аспектов феномена политической лояльности, крайне мало, а сам термин «лояльность» вошел в международный политический лексикон сравнительно недавно. Так в общедоступном в свое время Малом энциклопедическом словаре Брокгауза - Ефрона<sup>1</sup> 1907 года издания определение этого понятия еще отсутствует, а широко известное в научном мире современное энциклопедическое издание «Новая Энциклопедия Британника»<sup>2</sup> связывает этот термин только с событиями времен войны Соединенных Штатов Америки за независимость от Великобритании. И хотя в сегодняшнем политическом обиходе он в различных контекстах используется достаточно широко, глубокой научно-теоретической

---

<sup>1</sup> Малый энциклопедический словарь / Брокгауз Ф., Ефрон И.; Пер. М.: Терра, 1997.

<sup>2</sup> The New Encyclopædia Britannica. Robert McHenry, Editor in Chief. Encyclopædia Britannica, Inc. London. V.7. 1993. P.526.

проработки данной проблемы до настоящего времени не проведено.

«Политическая лояльность» как самостоятельное понятие возникает в эпоху становления буржуазных отношений. С принятием в большинстве современных государств конституционного законодательства появляется и принимается в качестве «государственного», в современном смысле этого слова, термин «лояльность», первоначально употреблявшийся для указания приверженности «законным», монархическим режимам во время революционных преобразований. Лоялистами, например, называли сторонников монархии в Англии, так же именовались колонисты, верные Великобритании в ходе войны за независимость Америки<sup>1</sup>.

В работах российских американистов Дементьева И.Л., Согрин В.В., Уманского П.Б., Ушакова В.А.<sup>2</sup> подчеркивается необходимость углубленного изучения опыта американской революции, в частности, проблемы политической лояльности, приобретающей особенно острый характер в кризисные периоды истории. В таких ситуациях важное и во многом определяющее для судеб страны значение приобретает лояльность элит. И хотя в диссертации эта проблема специально не рассматривается, можно упомянуть ряд работ, например, Нарочницкой Н.А., Никовской Л.И., Пляйса Я.А., Гаман-Голутвиной О.В., отражающих те или иные стороны этого вопроса<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Sabine L. Historical essays on the loyalists of the American revolution. Walden Press, 1957.

<sup>2</sup> См.: Дементьев И.Л. Основные направления и школы американской историографии послевоенного времени // Вопросы истории. 1976. № II; Согрин В.В. Идеология в американской истории от отцов основателей до конца XX в. М.: Наука, 1995; Уманский П.Б. Американская революция XVIII в. в буржуазной историографии США (конец XVIII в. – 60-е годы XX в.) Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1988; Ушаков В.А. Американский лоялизм. Консервативное движение и идеология в США в 1760-1780-е годы. Л.: Наука, 1989.

<sup>3</sup> См.: Нарочницкая Н.А. Россия и русские в мировой истории. М.: Изд. А.В.Соловьев: Междунар. отношения, 2003; Никовская Л.И. Трансформация в России в контексте

Определенный интерес для рассматриваемой темы представляют выполненные на основе эмпирического анализа особенностей формирования и функционирования руководящих групп в различных политических системах зарубежные исследования Дайя Т., Зиглера Х., Шарана П., Шварценберга Р., Эльдерсфельда С.<sup>1</sup> Однако авторы и этих работ освещают лишь отдельные стороны политической лояльности элит, не затрагивая вопроса в целом. Проблема рассматривается преимущественно в контексте принадлежности к тому или иному политическому лагерю. Общеэкономических вопросов, сущностных сторон политической лояльности они не касаются.

Не отрицая важности для стабильности государства лояльности элит, необходимо подчеркнуть, что в переломные моменты истории основополагающей для стабильности государства становится все же гражданская позиция большинства населения.

Весьма полно и всесторонне суть проблемы гражданственности, гражданского долга, как важных составляющих политической лояльности, разработаны в теоретических трудах К. Гельвеция, Т. Гоббса, П. Гольбаха, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, Ж. Руссо, А. Токвиля<sup>2</sup>. Здесь следует

социального конфликта. М.: Ключ-С, 2003; Основы стабильности общества: теория и практика / Общ. ред. Пляйс Я.А., Полунина Г.В. М.: ФА, 2001; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М.: Интеллект, 1998.

<sup>1</sup> См.: Дай Т., Зиглер Х. Демократия для элиты. Введение в американскую политику. М.: Юридиг. Лит-ра, 1984; Sharan P. Theory of Comparative Politics. New Delhi. 1984; Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. В 3-х ч. М., 1992; Eldersveld S.J. Political Elites in Modern Societies: Empirical Research and Democratic Theory. An Arbor. Univ. of Michigan. 1989.

<sup>2</sup> См.: Гельвеций К. Об уме. Соч. в 2-х томах. М., 1973; Гоббс Т. Избранные произведения. В 2-х томах. М.: Мысль, 1964; Гольбах П. Естественная политика или беседы об истинных принципах управления. Избр. произведения в 2-х томах. М.: Соц. эконом. лит-ра, 1963; Руссо Ж. Трактаты. М.: Наука, 1969; Макиавелли Н. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. Книга третья. М.: Мысль, 1996; Монтескье Ш. О духе законов. Избр. произведения. М.: Госполитиздат, 1955; Токвиль А. Демократия в

отметить, что гражданственность, являясь одной из содержательных сторон лояльности, при определенных условиях может превращаться в свою противоположность - враждебность, выступая в качестве побудительного мотива для проявления нелояльности.

На русской почве гражданственность как форма политического и общественного поведения впитала в себя опыт западноевропейского демократического движения, усвоила ценные завоевания общественно-политической мысли Запада. Однако понимание ее было зачастую революционно-экстремистским, демонстративно нелояльным, а нередко и просто враждебным по отношению к царскому режиму. В этой связи примечательна работа П.А. Сорокина «Преступление и кара, подвиг и награда: Социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали»<sup>1</sup>, где рассматривается мотивация человеческого поведения в диалектической взаимосвязи и противоречии между личными потребностями и социальными установками.

В советский период проблема политической лояльности не раз становилась предметом научных исследований, но их авторы не всегда имели возможность выйти за пределы идеологических установок. Отношение граждан, общественных организаций к существующей политической системе интерпретировалось в терминах «преданность делу КПСС и Советской Родине», «советский патриотизм»<sup>2</sup> и т.п., а попытки отдельных индивидуумов проявлять какую-либо самостоятельность

---

Америке. М.: Прогресс, 1992.

<sup>1</sup> Сорокин П.А. Преступление и кара, подвиг и награда: Социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали. СПб.: Изд. Русского христианского гуманитарного института, 1999.

<sup>2</sup> См.: Мирский Р.Я. Патриотизм советского человека. М.: Мысль, 1988; Агаев А.Г. Патриотизм и интернационализм советского человека. Изд. 2-е. М.: Советская Россия, 1975; Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юрлит, 1966.

мышления нередко воспринимались как проявление нелояльности по отношению к существующему строю.

Вместе с тем в ряде исследований, проведенных в последние десятилетия XX в., отмечается, что, несмотря на высокую степень организационной сплоченности советского руководства и жестко централизованный характер политической системы, внутриэлитная дифференциация и борьба за власть между соперничающими группами в высшем эшелоне политического руководства имели место<sup>1</sup>.

Существенный вклад в изучение процессов формирования политической лояльности в постсоветский период внесли политологические и социологические исследования, проведенные специалистами Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС), Института социально-политических исследований РАН, Российского независимого института социальных и национальных проблем, Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Института социологии РАН, Фонда «Общественное мнение» и других исследовательских центров России<sup>2</sup>.

Однако, несмотря на обилие содержательных публикаций, насыщенных интересным теоретическим и эмпирическим материалом и

---

<sup>1</sup> См.: Александров Д.Н. Политология XX века. Выход из бездны. М.: Экслибрис-Пресс, 2003; Бобков Ф.Д. КГБ и власть. М.: Ветеран МП, 1995; Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: Советская Россия, 1991.

<sup>2</sup> См.: Глазьев В.Л. Глубинная Россия: 2000-2002. М.: Новое издательство, 2003; Денисовский Г.М., Козырева П.М. Политическая толерантность в реформируемом российском обществе второй половины 90-х годов. М.: Ин-т социологии РАН, 2002; Иванов В.Н. Россия: социально-политическая ситуация (Национальные и региональные аспекты). М.: ИСПИ РАН, 2000; Комаровский В.С. Реформирование государственной службы России: выбор пути и методов. М., 1997; Россия: новый этап нелиберальных реформ / Отв. ред. Г. Осипов М., 1997; Левада Ю. Элита и «масса» в общественном мнении // Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. № 6. 1994; Советский простой человек. Опыт социального портрета на рубеже 90-х. / Отв. редактор Левада Ю.А. М.: Мировой океан, 1993.

освещающих различные аспекты проблемы обеспечения политической лояльности в системе власти, они представляют скорее политический портрет современного российского общества, чем теоретическую модель направлений формирования политической лояльности, ее структуры и социальных функций.

Одной из причин преимущественно описательного характера ряда работ является тот факт, что современные процессы в этой сфере рассматриваются вне контекста процессов исторического генезиса политической лояльности, а изучение современной специфики проблемы, в лучшем случае, берет начало с описания особенностей гражданственности, патриотизма и безусловной лояльности советской номенклатуры, оставляя за рамками анализа предшествовавшие этапы исторического развития.

Вместе с тем для понимания сущности и содержания указанного феномена важен его анализ не только в историческом плане, но и с духовно-мировоззренческой стороны, а также с позиций политики, права, морали. Такой подход позволяет представить политическую лояльность как социальное явление, как условие и фактор поддержания стабильности государства.

Отдельные аспекты духовно-мировоззренческой составляющей проблемы политической лояльности рассматриваются, в указанном контексте, в работах Ильина И.А., Бердяева Н.А., Вышеславцева Б.П., Зеньковского В.В., Сорокина П.А., Федотова Г.П., Флоровского Г.В.<sup>1</sup>

Политико-правовая и морально-нравственная стороны вопроса всесторонне исследованы Гусейновым А.А., Энтиным Л.М.,

---

<sup>1</sup> Ильина И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 годов. В 2-х т. Париж-Москва, 1992; О России и русской философской культуре. Философы русского послеоктябрьского зарубежья / Отв. ред. Чехарин Е.М. М.: Наука 1990.

Бахрахом Д.Н., Сахаровым Н.А., Вельским К.С., Малеиным Н.С., Агешиним Ю.А.<sup>1</sup>

Обращение к трудам исследователей прошлых лет, изучение новейших публикаций наталкивает на необходимость глубокого осмысления имеющейся научной информации, на отказ от сугубо идеологизированного подхода к освещению данной проблемы, преобладавшего в отечественной политической науке в недавнем прошлом.

**Основная гипотеза исследования** заключается в предположении о том, что политическая лояльность как отношение к существующим политическим институтам, выражающаяся в тех или иных формах социального поведения (действий), может быть одним из факторов, серьезно влияющим на уровень стабильности государства и политической власти.

Из этого общего предположения вытекает ряд частных гипотез:

политическая лояльность представляет собой эволюционный продукт, формируемый общественно-социальной средой в конкретных исторических условиях;

политическая лояльность феномен амбивалентный, не предполагает полного единогласия и при определенных условиях может являться дестабилизирующим фактором;

---

<sup>1</sup> Гусейнов А.А. *Философия, мораль, политика*. М.: Академкнига, 2002; Энтин Л.М. *Разделение властей: опыт современных государств*. М.: Юрид. лит., 1995; Бахрах Д.Н. *Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право*, 1994. №3; Сахаров Н.А. *Институт президентства в современном мире*. М.: Юрид. лит. 1994; Вельский К.С. *Разделение властей и ответственность в государственном управлении: (Политологические аспекты)*. М.: ВЮЗИ, 1990; Малеин Н.С. *Об институте юридической ответственности // Юридическая ответственность: проблемы и перспективы*. Тарту, 1989; Агешин Ю.А. *Политика, право, мораль*. М.: Юрид. лит., 1982.

политическая лояльность - один из базовых принципов организации государственной службы и кадровой политики, воспитания и повседневного поведения государственных служащих.

**Объектом** исследования являются политические отношения, возникающие между государством, обществом и гражданами по поводу власти и управления.

**Предметом** исследования выступает политическая лояльность как особая форма политических отношений, возникающих между государством, обществом и гражданами по поводу существующей власти и управления, ее сущностные и структурно-функциональные характеристики.

**Цель исследования** состоит в комплексном изучении политической лояльности как качественной характеристики властных отношений и одного из существенных факторов, обуславливающих стабильность государства и политической власти.

Задачи исследования:

изучить генезис, историко-философские и политологические аспекты политической лояльности как развивающегося, феномена отношения граждан к власти, ее содержание, структуру, место и роль в системе других политологических понятий;

рассмотреть современные взгляды на идейно-мировоззренческие проблемы обеспечения политической лояльности в постсоветской России во взаимосвязи с задачей обеспечения стабильности государства;

оценить конституционно-правовую и политико-моральную ситуацию, сложившуюся в современной России в контексте поддержания необходимою для стабильности государства уровня политической лояльности;

исследовать политическую лояльность как один из принципов организации государственной службы и выдвижения кадров на основе отечественного и зарубежного опыта.

### **Теоретическая и методологическая основы исследования.**

Анализ и изучение феномена политической лояльности, наряду с широким спектром трудов классических авторов, базируется, прежде всего, на работах современных отечественных политологов Белова Г.А., Гаджиева К.С., Галкина А.А., Ильина М.В., Капустина Б.Г., Красина Ю.А., Мальцева В.А., Матвеева Р.Ф., Шевченко В.Н.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что подобное исследование не может не опираться на историческую традицию, без учета которой невозможно понять специфические особенности, логику становления и развития, этого сложного социально-психологического и политико-правового феномена. Исторические аспекты диссертации, исследование генезиса политической лояльности опираются, в первую очередь, на труды Платона, Аристотеля, Макиавелли Н., Гоббса Т., Брикнера А., Тарле Е., где формулируется ряд законов человеческого общежития и роли в этом процессе государства.

Большое значение для выявления специфики проявлений политической лояльности имели методологические подходы зарубежных политологов, исследовавших различные аспекты социально-политического развития с позиций сравнительно-исторического (Пауэл Д., Стром К., Тойнби А.), структурно-функционального (Дюркгейм Э., Бурдьё П., Гидденс Э.), системного и деятельностного подходов (Вебер М., Маркс К., Хабермас Ю., Ясперс К.).

Теоретическая основа анализа, несмотря на огромное разнообразие подходов к проблеме лояльности, опирается на положения теории

политической культуры, которые сформулированы на базе идей М.Вебера, А.Кребера, Т.Парсонса и нашли воплощение в работах Г.Алмонда, С.Вербы, Л.Пая и их последователей. Практически все указанные исследователи большое внимание уделяли поиску тех культурных ценностей и образцов политического поведения, которые способствуют развитию демократического сознания и демократической политики государства. В число этих ценностей, безусловно, входит и политическая лояльность.

Идейно-мировоззренческие противоречия политической лояльности в России, особенно в переломные, революционные годы, рассматриваются через призму взглядов известных отечественных философов, социологов и политологов Бакунина М.А., Бердяева Н.А., Ильина И.А., Кавелина К.Д., Кареева Н.И., Милюкова П.Н., Соловьева В.С., Сорокина П.А., Федотова Г.П., Чичерина Б.Н.

Методологическую основу исследования составили принципы материалистической диалектики, структурного и функционального подхода, системного анализа. Фундаментальные положения отечественной и зарубежной политологии, философско-социологические и исторические теории, вторичный анализ результатов экспертных оценок и массовых опросов, использовавшиеся в процессе диссертационного исследования, позволили раскрыть двойственную природу и формы проявления феномена политической лояльности в специфических условиях трансформации российского общества.

Что касается формальных аспектов феномена политической лояльности и ее выражения в тех или иных формах социального поведения, их анализ был бы невозможен без использования данных юридической науки, ибо, как известно, специфика политического

процесса заключается в стремлении превратить интерес пришедшего к власти класса в закон. Вместе с тем в диссертационной работе понятие «лояльность» рассматривается не в формально-правовом смысле (т.е. с точки зрения анализа соответствия действующим правовым нормам и предписаниям), а как социально-политическая и психологическая характеристика отношений между индивидом, обществом и государством по поводу обеспечения стабильности государства.

**Методы исследования.** Многофакторность феномена политической лояльности, его организационно-содержательная и функциональная сложность предопределили множественность подходов к его изучению. Среди них - методы сравнительного политологического, социологического и исторического анализа<sup>1</sup>, восхождения от абстрактного к конкретному, политико-правового анализа источников и документов, абстрагирования, системного подхода, экспертных оценок, контент-анализа СМИ и другие.

Проблема политической лояльности в диссертации рассматривается с разных сторон, как деятельность определенных социальных субъектов, как сфера отношений, возникающих между политическими субъектами, и как сфера, в которой функционирует и развивается общественное, групповое и индивидуальное сознание (т.е. через призму деятельностно-поведенческого подхода).

Учитывая, что политическая лояльность, будучи одной из основ укрепления власти и государства, является юридически урегулированной

---

<sup>1</sup> См.: Джарол Б. Мангейм, Ричард К. Рич. Политология. Методы исследования: Пер. с англ. / Предисл. Соколова А.К. М.: Издательство «Весь Мир», 1997; Пляйс А.Я. Политология и актуальные проблемы политической жизни современной России. М.: Город, 2002; Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М.: Канон, 1995; Тойнби А. Цивилизация перед судом истории. М.: Айрис Пресс, 2002.

сферой общественных отношений, в диссертации подробно выясняются границы ее правового регулирования, прерогативы, и полномочия субъектов ее правового обеспечения, способы и формы их деятельности.

Правовой аспект политической лояльности раскрывается в единстве с изучением морально-этических, ценностных параметров этого феномена в современной России.

**Эмпирическую базу** диссертации составил анализ архивных материалов, результатов сравнительных политических, социологических и экономических исследований, проведенных различными информационно-аналитическими центрами в России и за рубежом, официальных документов, данных статистики и материалов периодической печати, биографических данных членов высших законодательных и исполнительных органов нашей страны и зарубежных государств. В ходе исследования нашли отражение отчеты и документы по результатам выборных и других политических кампаний, итоги экспертных опросов.

В исследовании широко- использованы практические и теоретические разработки, осуществленные автором за более чем 20 лет работы в органах государственной власти и, в том числе, в Управлении кадровой политики и Управлении кадров Президента Российской Федерации.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Ключевым положением диссертации является тезис о том, что политическая лояльность граждан по отношению к власти является одним из условий жизнеспособности и крепости конституционного строя, важным фактором стабильности государства.

2. Политическая лояльность отражает своего рода негласный договор между государством и гражданами по поводу поддержания

сложившегося социального порядка. И если власть, в этой связи, желает видеть народ лояльным, то народ желает видеть власть легитимной. Совпадение или несовпадение этих встречных взаимных пожеланий в конечном итоге и определяют степень стабильности государства.

3. Как тип политической ориентации, норма, образец социального поведения политическая лояльность формируется: в контексте идей, ценностей, идеалов, стереотипов права и морали, принятых в обществе. Вместе с тем по своему идейному содержанию политическая лояльность может полностью не совпадать с принятыми правовыми и моральными нормами.

4. Типологически и структурно рассматриваемый феномен имеет свои исторические, социально-политические и духовно-мировоззренческие (философско-политологические) аспекты. Как некий уровень, взаимоотношений государства, общества и граждан политическая лояльность поддерживается сложным комплексом политических, конституционно-правовых и социально-экономических институтов. Поэтому в современном понимании политическая лояльность неотделима от государства, власти, закона.

5. Субъектами политической лояльности являются конкретные индивиды, социальные группы, политические партии, классы. Объектами политической лояльности являются государство, власть, ее конкретные институты, проводимая ими политика. В идеале гражданин лоялен политическому режиму в той же мере, в какой режим лоялен к нему самому. Однако в жизни такое равновесие встречается не часто. Если режим требует к себе большей лояльности, чем проявляет к своим гражданам сам, он тяготеет к тоталитаризму и в этом смысле исторически обречен. Но он также нежизнеспособен, если стремится угодить всем, не

требуя от каждого даже минимума лояльности.

6. В философско-политологическом аспекте понятие «лояльность» выражает определенный тип отношений. Это отношения социальные, внутренне противоречивые. Последнее проявляется в том, что лояльность как социальный феномен не существует вне и независимо от своего антипода - нелояльности. Как и всякие социальные связи (отношения) лояльность (нелояльность) проявляется не сама по себе и ради себя. Она возникает лишь по отношению к какому-либо общественно значимому политическому объекту. Лояльность - сложное и динамичное явление, и, как таковое, имеет свою меру. Нарушение этой меры ослабляет лояльность и даже превращает в ее антипод - нелояльность. С этой точки зрения степень лояльности может быть различна: от активной поддержки, пассивно-нейтрального отношения, до активно-демонстративного противодействия власти.

7. Политическая лояльность может являться дестабилизирующим фактором в случае попыток использования в процессе политического управления привнесенных извне норм и принципов функционирования государства, не связанных преемственно с существующей политической системой. Лояльность обеспечивает устойчивость и развитие социальной системы, нелояльность - их разрушение и смену.

8. Драматический разрыв с советской системой ценностей и переход к идеям демократии у большинства граждан России вполне сочетается с сохранением определенной преемственности по отношению к советским и российским традициям. Это может обеспечить консолидацию общества и, в конечном итоге, лояльное отношение большинства населения к проводимым реформам.

9. Политическая лояльность государственных служащих — важное

условие поддержания конституционного порядка и стабильности государства.

**Основные результаты исследования, полученные лично соискателем, и их научная новизна:**

- уточнено и дополнено понятие «политическая лояльность». Обосновано его место в системе политологических категорий и понятий, прежде всего, таких, как государство, политическая власть, политическая культура, политическая ориентация, социальное поведение, легитимность, толерантность;

- впервые в отечественном обществоведении, в контексте политических процессов в современной России, феномен политической лояльности исследован как специфическая форма властных отношений и социального (политического) поведения, причем в единстве со своим антиподом — нелояльностью;

- предложен методологический подход, выявляющий причинно-следственную зависимость между политической лояльностью, легитимностью и стабильностью государства. В этой связи лояльное (нелояльное) отношение к государству и политической власти соотнесено, с одной стороны, - с основными стереотипами общественного сознания в области идеологии, права и морали, с другой - отношением к целям, режиму и политическим лидерам. Такой дифференцированный, подход дает возможность оценить уровень (степень) политической лояльности;

- проведенное исследование позволяет утверждать, что проявления лояльности (нелояльности) являются одной из основополагающих характеристик социализации гражданина, определяя его отношение к государству, существующей политической системе, степень осознания своего места, своей роли в социально-экономической, политической и

духовной жизни общества, меры ответственности за поддержание его стабильности;

-осуществленный анализ позволяет утверждать, что политическая лояльность может выступать и как серьезный дестабилизирующий фактор власти и общества, если в процессе политического управления правящая элита будет руководствоваться идеями неорганичными для данного социума, противоречащими его мировоззрению, традициям и менталитету. В этом случае лояльность может вступать в противоречие с сиюминутными интересами властей;

- проведен анализ проблемы соотношения политической лояльности, стабильности власти, государства и конституционного порядка не как автоматического замещения в сознании российских граждан ценностей тоталитаризма на ценности конституционного порядка и политической лояльности, а как возможности морального выбора, уважения к законам, интересам общества и граждан. Конституционный порядок в этой связи рассмотрен не только как условие безопасного существования личности и государства, но и как принцип их прогрессивного развития.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что его выводы и положения могут быть использованы для более глубокого осмысления происходящих в России социально-политических процессов, дальнейшей разработки теории гражданского общества.

Анализ и обобщение теоретико-методологических результатов исследования, рассмотрение функционирования политической лояльности в тесной взаимосвязи с реальными противоречиями современного политического процесса существенно расширяет рамки политологии, предлагает новые подходы к изучению влияния социокультурных факторов на политику, представляет материал для обобщения и

практических рекомендаций в целях повышения эффективности принимаемых политических решений.

**Практическая значимость исследования.** Совокупность методологических подходов, реализованных в данной работе, может способствовать на практике разработке механизмов управления политическими компонентами жизни российского общества в целях обеспечения его стабильности: Дифференцированный подход к определению уровня политической лояльности в практическом плане дает возможность лидерам определить допустимые пределы свободы политического маневра, не нарушая стабильности государства;

Сформулированные в диссертации практические предложения могут быть использованы для совершенствования законодательства Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров; для разработки концепции реформирования государственной службы и совершенствования системы мер по оптимизации воздействия различных ветвей и субъектов власти на процесс формирования и обеспечения политической лояльности; разработки позиции государства в его взаимодействии с ведущими политико-финансовыми структурами, политическими партиями и общественными движениями в области кадровой политики. Положения и выводы диссертации могут стать разделами при чтении курсов «Политология», «Политическое управление», спецкурсов «Политическое сознание и политическая культура», «История российской бюрократии», «Политические элиты России в историческом процессе».

**Апробация работы.** Теоретико-методологические положения и идеи, развиваемые в исследовании; докладывались и обсуждались на общероссийских и региональных научных, научно-практических

конференциях, семинарах, совещаниях. Среди них можно выделить доклады: «Выполнение требований к государственным служащим при рассмотрении кандидатур на государственную службу в различные государственные органы» на совещании руководителей кадровых органов аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах «Реализация положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации по кадровым вопросам» (Управление кадров Президента Российской Федерации, Москва, ноябрь 2002); «Политическая лояльность и проблемы внутренней безопасности России» на конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке» (Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, фонд «Отечество», Москва, февраль 2001); «Морально-политическая подготовка личного состава для действий в особых условиях» на научно-практическом и методологическом семинаре «Проблемы деятельности гуманитарных конвоев в регионах со сложной военно-политической обстановкой» (Управление собственной безопасности МЧС России, Москва, декабрь 1994).

Отдельные положения использовались в процессе подготовки указов Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 года №484 «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе», от 1 июня 1998 года №641 «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности

федеральной государственной службы»; проекта указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной национальной политики Российской Федерации на Северном Кавказе».

Гипотезы, изложенные в диссертации, проверялись и корректировались в процессе переговоров и экспертиз со специалистами, политическими и военными деятелями, работниками правоохранительных органов.

Диссертация обсуждена на проблемной группе и заседании кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и рекомендована к защите.

**Структура диссертации.** Цели исследования, особенности его предмета, а также используемые методология, методика и процедура изучения проблемы определили логику, структуру и содержание диссертации. Она состоит из оглавления, введения, пяти глав, включающих 14 параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных актов.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Во введении** обосновывается актуальность избранной темы диссертационного исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, формулируются цели, задачи и основные положения, выносимые на защиту, определяется новизна, практическая и теоретическая значимость диссертации, методология и методы анализа.

**В первой главе «Политическая лояльность» как научное понятие»** дается определение феномена «политическая лояльность», его структура, исторический генезис, рассматриваются внутренние, личностные и внешние - социально значимые аспекты, обосновывается

влияние и связь лояльности с укреплением политической власти и стабильностью государства.

Устойчивость развития общества, стабильность государства, не умаляя влияния иных факторов, в значительной степени связана с проблемой обеспечения политической лояльности. Политическая лояльность, как отмечал еще Д.Юм<sup>1</sup>, являет собой своего рода продукт обоюдного негласного договора между государством и гражданами по поводу обеспечения стабильного положения и развития общества в целом. Рассматривая политическую лояльность в этом контексте, заметим, что это понятие возникло не вчера и определяется как уважение к властям и верность действующим законам (англ. и франц. - loyal - верный долгу и обязательствам, приверженный власти). Вместе с тем не так просто избежать крайностей слишком узкого или слишком широкого употребления этого термина<sup>3</sup>. Если власти стараются утвердить идею лояльности, прежде всего, как связанную с укреплением государственности, то независимые исследователи, стремятся определить ее место в системе властных отношений с учетом свобод и интересов граждан<sup>4</sup>.

Нелегко оказалось разделить политическую лояльность и с такими понятиями, как «толерантность», «законопослушность», «конформизм». Лояльность как личностная характеристика индивида предполагает его толерантность (от лат. *tolerantia* - терпимость) к мнению потенциального

<sup>1</sup> См.: Юм Д. О человеческой природе / Пер. с англ. С.И.Церетели. СПб.: Азбука, 2001.

<sup>2</sup> Ладодо И.В. Лояльность // Политическая энциклопедия / Под общей ред. Г.Ю.Семинина М.: Мысль, 2000. С.640-641.

<sup>3</sup> A Dictionary of the Social Sciences / Edited by J. Gould, W. Kolb. The Free Press. New York, 1965. P.396.

<sup>4</sup> См.: Gellhorn W. Security, Loyalty, and Science. New York: Cornell University Press, 1950; Barth A. The Loyalty of Free Men. New York: Viking Press, 1951; Grodzins M., The Loyal and the Disloyal. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

оппонента в рамках политических отношений и «означает признание того, что в социально дифференцированном обществе неизбежно и закономерно существование различных, в том числе разнонаправленных и даже совершенно противоположных, политических интересов, убеждений и взглядов»<sup>1</sup>.

В современных политологических исследованиях «лояльность» и «законопослушность» также часто выступают как тождественные понятия. В тоже время у них есть существенные различия: если лояльность употребляется как характеристика в области властных отношений, то «законопослушность» отражает характер личного поведения в правовой сфере.

Именно в этом, личностном аспекте, лояльность не следует отождествлять с конформизмом как способностью индивида приспособливаться, адаптироваться к изменяющимся условиям жизни (среды).

Структурно политическая лояльность как понятие может быть рассмотрена по нескольким основаниям: по субъекту - индивидуальная, групповая, партийная и т.д.; по объекту (направленности) - к государству, конституции, власти и ее политическому курсу, лидерам и т.д.; по правовому статусу - добровольная или обязательная (присяга, подписка); по историческим проявлениям; по степени интенсивности; по устойчивости (сознательная - стабильная, несознательная - неустойчивая); по способу поддержания (авторитарный, демократический).

С научной точки зрения лояльности присущи свои законы

---

<sup>1</sup> Денисовский Г.М., Козырева П.М. Политическая толерантность в реформируемом российском обществе второй половины 90-х годов. М.: Ин-т социологии РАН, 2002. С.9.

(механизмы) функционирования и развития. К ним можно отнести: единство легитимности и лояльности; ее обусловленность уровнем развития политической культуры; соответствие политического сознания и поведения определенной форме выражения политической лояльности.

В содержательном отношении лояльность обнаруживает в себе несколько взаимосвязанных составляющих: обычаи и традиции как истоки лояльности; эмоционально-волевые состояния человека как стимулирующие мотивы его лояльности; представления и идеи как критерии оценки лояльности; способы и формы поведения как выражение лояльности в том или ином виде.

Функционально, как одна из форм политических отношений, политического поведения, лояльность выполняет в обществе стабилизационные, коммуникативные и другие интегрирующие функции и выражается в осознанном и добровольном соблюдении гражданами и их объединениями установленных законом прав и обязанностей.

Лояльность формируется по мере развития самого гражданина (общества) в рамках семьи, школы, других общественных и политических институтов. Государство может воздействовать на процесс формирования лояльности различными способами: экономически (обеспечение и защита соответствующего жизненного уровня); идеологически (образование, пропаганда идей); политически (в том числе использование аппарата принуждения); юридически (создание соответствующей законодательной базы).

В политологическом понимании лояльность как «цивилизованная деятельность, поведение в области политики и политической жизни»<sup>1</sup> является одной из важных составляющих политической культуры и в этом

---

<sup>1</sup> Халипов В.Ф. Власть / Кратологический словарь. М.: Республика, 1997. С.278.

смысле самым тесным образом связана с ее состоянием и уровнем развития в обществе.

Как необходимый элемент устойчивости и стабильности государства лояльность напрямую связана с проблемой признания гражданами правомерности и справедливости существующей политической власти. Власть не может быть устойчивой без обретения решающего ресурса — политической лояльности основной части населения.

Признание или непризнание господствующей в обществе социальной группы на власть, содействие или противодействие ей - важнейший показатель легитимности власти, характеристики близкой к лояльности, хотя и разнонаправленной. Если легитимность прямо выражает признание гражданами законности и справедливости сложившейся в государстве власти, то лояльность отражает потребность власти в ее поддержке и сотрудничестве со стороны граждан. Таким образом, лояльность органически связана с легитимностью<sup>1</sup>. В какой мере легитимность выражает потребность граждан в законной и справедливой власти, в той же мере лояльность выражает заинтересованность власти в поддержке ее деятельности гражданами или, по крайней мере, в соблюдении ими социально-политического нейтралитета.

Лояльное (нелояльное) отношение общества к власти соотносится с основными стереотипами общественного сознания, которые можно условно разбить на три основные группы.

Первая из них - идеологическая. Идеологические стереотипы отражают существующее неравенство, признание всеми того неутешительного факта, что Я ≠ Ты. В них негласно, но прочно, на уровне подсознания, зафиксирован общественный договор о «социальном партнерстве». Не

---

<sup>1</sup> См.: Легитимность политической власти: методологические проблемы и российские реалии / Общ. ред. Харитонов Е.М. М.: Высш. шк., 1996.

имеющие средств производства (или государственных должностей, или принадлежащие низшим сословиям) соглашаются в той или иной мере лояльно относиться к имеющему место неравенству, за это им обеспечивается существование на исторически приемлемом уровне. Этот негласный договор становится частью культуры народа.

Вторая группа стереотипов - стереотипы права - отражает потребность общества в правилах игры, в регулировании отношений между Я и Ты, раз уж так случилось, что мы разные, но договорились о «социальном партнерстве». При этом заключается еще один негласный общественный договор (по Ж.-Ж.Руссо)<sup>1</sup>, закрепляющий неравенство Я ≠ Ты силой государственного принуждения. Естественно, что политическая лояльность в этом случае сохраняется только при соблюдении правил игры обеими сторонами. Этот договор тоже становится частью культуры.

И, наконец, третья группа - морально-нравственная, содержащая установки общечеловеческого характера: не укради, не обмани, не убий. Здесь человек представлен неотчужденным, как сущность. Когда Я = Ты, а значит, Я = Я. С расширением зоны влияния, повышением роли этой группы стереотипов связано расширение поля идентичности человека, преодоление отчуждения. Здесь степень лояльности по отношению к власти является верным признаком того, движется ли общество по восходящей, развивается, или же, наоборот, деградирует.

Сообразно трем названным группам стереотипов в структуре лояльности можно различить три компонента, три ее источника: идеологический, правовой и нравственный. Позиции власти стабильны, когда она легитимна и отношение к ней лояльно во всех этих трех

---

<sup>1</sup> См.: Руссо Ж.-Ж. Трактаты / Пер. с фр. Хаятина А., Алексеева-Потапова В. После­словие Филинова А. Коммент. Алексеева-Потапова В. М.: Канон-пресс, 2000.

компонентах<sup>1</sup>.

Имеет свою структуру и оцениваемая обществом (лояльно-нелояльно) политическая власть. Рассматривать ее можно как единство субъекта, цели и средства. Обществу безразлично, кто его ведет, куда и как. В соответствии с этим различают уровни легитимности: персональный, идеологический, структурный. Власть может быть вполне легитимной, если граждане лояльно воспринимают ее цели, режим и лидеров, соотнеся их деятельность с общепринятыми нормами морали, идеологии и права.

Лояльность по своим мотивам, подобно любому другому социальному поведению может быть целенаправленной, ценностно-рациональной, аффективной или традиционной<sup>2</sup>.

Если рассматривать лояльность как конкретное политическое поведение, то можно следующим образом классифицировать ее проявления<sup>3</sup>: реакция (позитивная или негативная), не связанная с необходимостью высокой активности человека; электоральное поведение; участие в деятельности политических организаций; выполнение функций в рамках институтов, входящих в политическую систему или действующих против нее; прямое действие; активная деятельность в политических движениях, направленных против существующей политической власти.

Справедливо будет включить в предлагаемую классификацию не

---

<sup>1</sup> См.: Шабров О. Политическое управление. Проблема стабильности и развития. М.: Интеллект, 1997.

<sup>2</sup> См.: Вебер М. Основные социологические понятия. Избранные произведения. М., 1990.

<sup>3</sup> Шесгопал Е.Б. Психологический профиль российской политики 1990-х. Теоретические и прикладные проблемы политической психологии. М., РОССПЭН. 2000. С.142-143.

только формы политических действий, но и формы имобильности, такие, как: неучастие в политических отношениях, обусловленная низким уровнем общественного развития; политическая выключенность как результат заорганизованности политической системы; политическая апатия как форма неприятия политической системы; политический бойкот. Развитость или неразвитость каждой из этих конкретных форм лояльности (нелояльности) являются показателями, по которым можно судить о политической культуре в целом, стабильности государства и силе политической власти, в частности.

Среди множества элементов, оказывающих влияние на лояльность как фактор стабильности, можно выделить два наиболее важных<sup>1</sup>. Первый состоит из обусловленных культурой целей, выступающих в качестве законных для всего общества и представляющих собой «вещи, к которым стоит стремиться». Второй элемент регулирует приемлемые способы достижения этих целей. В случае, если принятые в обществе «жизненные цели» и способы их достижения совпадают с представлениями и возможностями большинства населения, можно ожидать лояльности граждан по отношению к государству и стабильности политической власти. В противном случае, как считает Р. Мертон, следует отклоняющееся поведение, ведущее к дестабилизации, которое, с политологической точки зрения, может быть рассмотрено как симптом несогласованности между культурно предписанными стремлениями и социально структурированными средствами их реализации.

Содержание политической лояльности исторически расширилось. В период рабовладельческого строя она ограничивалась рамками безусловного и полного подчинения рабов хозяевам и приверженности

---

<sup>1</sup> См.: Мертон Р.К. Социальная теория и социальная структура // Социологические исследования. 1992. №2.

последних существующему режиму. В феодальных государствах лояльность определялась послушностью крестьян землевладельцам, приверженности дворян сюзерену и абсолютной верности дворянства и аристократии монарху. С развитием капитализма, ограничением абсолютизма, закреплением в конституционном законодательстве равенства прав всех граждан понятие «лояльность» приобретает современный характер и определяет отношение к государству и власти, конституции, политическим лидерам, проводимому социально-экономическому и политическому курсам.

В настоящее время в формировании и поддержании политической лояльности огромное значение приобрели средства массовой информации. По своему совокупному воздействию на сознание масс и на формирование общественного мнения они занимают ведущее место. Наиболее ярко это выражается в деятельности американских информационных агентств и телерадиовещательных корпораций, которые оказывают повсеместное идеологическое воздействие не только на граждан США, но практически и на население большинства государств. Нередко это воздействие приобретает вид неприкрытого информационно-психологического давления на другие народы и государства в интересах США и их союзников.

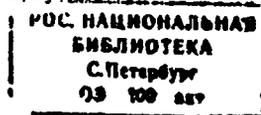
Завершая рассмотрение содержания понятия, «политическая лояльность», автор отмечает, что лояльность как поведение в рамках законности, формально-благожелательное отношение к существующей системе власти и ее представителям на уровне подсознания обусловлена пониманием необходимости обеспечения стабильности и безопасности функционирования государства и его институтов как условия устойчивого существования и развития социума.

Обобщая различные стороны и грани проявления политической лояльности можно определить это понятие как исторически сложившийся элемент политической культуры, тип политической ориентации и цивилизованного поведения в системе властных отношений, выражающиеся в благожелательном отношении к государству и существующей политической власти.

**Во второй главе «Политическая лояльность в постсоветской России»** рассматриваются идейно-политические взгляды больших социальных групп и их влияние на лояльность, формулируются общие идеи, которые могли бы стать основой формирования и обеспечения политической лояльности в нашей стране.

Политическая лояльность предполагает определенную идейно-мировоззренческую общность, которая, несмотря на все существующие между индивидами социальные различия, позволяет сохранять стабильность государства и общества. В этом смысле политические и экономические изменения, произошедшие в нашей стране с середины 80-х годов прошлого века, кардинально повлияли на мировоззрение российских граждан, оказали существенное влияние на стабильность политической власти<sup>1</sup>. Прежняя система обобщенных взглядов на объективный мир и место человека в нём, на отношение людей к окружающей их действительности и к самим себе, а также обусловленные этими взглядами убеждения, идеалы, принципы познания и деятельности, сформированные под воздействием коммунистической идеологии, в настоящее время во многом утрачены. Новое мировоззрение еще только зарождается. При этом индивидуализм и дух рынка с трудом находят место в умонастроениях большинства населения нашей страны, менталитету

<sup>1</sup> См.: Леонов Н.С. Крестный путь России. М.: Рус. Дом, 2003



которого исторически присущи коллективизм и общинность, тем более что, «никогда русское царство не было буржуазным»<sup>1</sup>.

Формирование мировоззрения имеет не только важный политический, но и огромный практический смысл, влияя на нормы поведения, жизненные стремления, интересы, труд и быт людей и, в конечном счете, на лояльное или нелояльное отношение к существующей политической власти. Все было бы просто с процессом формирования политической лояльности, если бы указанная интеллектуальная конструкция строилась на основе единых научных, нравственных, идеологических, духовных, либо иных других принципов, как это было в нашей стране еще совсем недавно. Однако, как известно, сегодня это уже историческое прошлое. Отказавшись от идеологии марксизма-ленинизма, долгие годы обеспечивавшей идейно-мировоззренческую общность и лояльность по отношению к существовавшему строю, общество пока не смогло выработать каких-либо общих подходов к решению этой проблемы на новой основе, в том числе и религиозной.

Между тем стало уже очевидно, что России нужна государственная идеология или хотя бы государственная идея, для начала призванная в какой-то мере компенсировать отсутствие единых духовно-мировоззренческих взглядов, консолидировать расколотое общество и обеспечить лояльность большинства населения по отношению к существующей власти. Тот факт, что государственная идея (и идеология тоже) не миф, а реальность, убеждает нас и прошлое, и настоящее многих стран. Для большинства американцев, например, национальная идея состоит в том, что США - лучшая в мире страна, призванная нести другим

---

<sup>1</sup> Бердяев Н. А. Русская идея. Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века // О России и русской философской культуре. Философы русского послеоктябрьского зарубежья. М.: Наука, 1990. С. 45.

народам идеалы демократии и свободы. Больше того, общенациональную идею выдвигал в прошлом и выдвигает в наше время практически каждый кандидат в президенты этой страны. Иначе победа на выборах весьма сомнительна<sup>1</sup>.

Как следует из результатов диссертационного исследования, реальные предпосылки для формирования такой идеи уже сегодня существуют в нашей стране. Так, большинство населения, в том числе и левая оппозиция, лояльно относится к идее рыночной экономики, демократических свобод и прав человека. Откровенно реставраторские идеи, отражающие ностальгию по коммунистическому режиму, могут объединить не больше 15-20% населения<sup>2</sup>. Неспособны, в настоящее время, политически консолидировать большинство населения и идеи державности, национализма и некоммунистического консерватизма. И дело не только в том, что в стране у них мало приверженцев, но и в том, как преломляются эти взгляды в массовом сознании. Кроме того, здесь необходимо учитывать многонациональный состав нашего государства, в котором идеи русского национализма, например, наверняка не смогут консолидировать большинство населения и обеспечить его лояльность по отношению к существующей власти.

Вместе с тем отторжение советской государственной и общественной системы переплетается сегодня в массовом сознании с симпатиями к советской упорядоченной повседневности, которая в глазах даже антикоммунистически настроенных людей выглядит привлекательнее, чем повседневность нынешняя. Именно этим в

---

<sup>1</sup> Современная Россия в поисках политической идеологии и общенациональной идеи // Основы стабильности общества: теория и практика / Ред. Пляйс Я.А., Полунина Г.В. М: ФА, 2001. С.131-145.

<sup>2</sup> Это подтвердили и итоги выборов в Государственную Думу в декабре 2003 года.

значительной степени объясняется такой факт, что многие из тех, кто отдает себе отчет в пороках советской системы, голосуют сегодня за компартию и ее лидеров. Разрыв с советской системой вполне сочетаем с сохранением определенной преемственности по отношению к советской повседневности. Такая преемственность может обеспечить определенную консолидацию общества. Тем более, что целый ряд основополагающих принципов осуществляемых в стране реформ не разъединяет, а объединяет граждан России. Главные из них - право человека на жизнь, защиту чести и достоинства личности; закон обязателен для всех: от президента до рядового гражданина. Государство тем сильнее, чем строже соблюдаются в нем законность, права и свободы человека.

Таким образом, можно отметить, что, несмотря на все разнообразие идейных взглядов, получивших распространение в нашей стране в постсоветский период, в настоящее время все же существует реальная основа для формирования объединяющей общегосударственной идеи, которая в мировоззренческом плане могла бы послужить основой обеспечения лояльности по отношению к государству и существующей политической власти.

Понятно, что для одной из самых больших стран мира, для такого разнородного общества интегрирующая идея не может быть простой. Как представляется, она должна быть трехуровневой: идеи, сплачивающие каждый отдельный регион; символы, интегрирующие государство в целом; ценности, соединяющие страну с мировым сообществом.

Интегрирующие идеи должны также соединить Россию во временном пространстве, объединяя прошлое, настоящее социокультурное пространство и будущее страны. При любом решении необходимо придерживаться общего методологического принципа: новые идеи

формируются не на пустом месте, а на фундаменте тех высших ценностей, которые у нас уже существовали и выдержали проверку временем.

Одной из центральных идей, интегрирующих российское общество с времен правления Ивана Калиты и до середины XIX века, для России была идея собирания земель. Разумеется, при этом происходили и качественные изменения, но главная цель государства реализовывалась, прежде всего, через количественный рост. Поэтому, почувствовав, что возможности экстенсивного роста исчерпываются, Россия с начала прошлого столетия отчетливо стремится вступить на путь качественных преобразований - демократических реформ и конституции:

Собственно, обустройством общества и государства у нас занимались всегда. Огромная Империя позволяла концентрировать внимание не только на создании военной мощи государства, но и на формировании самобытного культурного, духовного и интеллектуального потенциала. Подтверждением сказанному является наличие в стране многочисленных музеев, театров, научных центров мирового уровня. Духовный и культурный потенциал нашей страны является общепризнанным. Существующая в России система ценностей может послужить мощным стержнем, объединяющим все народы нашей страны вне зависимости от их политических, религиозных и других особенностей.

Дальнейшее развитие на основе преемственности может обеспечить укрепление политической власти, консолидацию общества и стабильность государства. Этому способствует и то обстоятельство, что целый ряд основополагающих политических принципов объединяет россиян. Это создает благоприятные предпосылки для социального партнерства на основе уважения прав личности, лояльного отношения к президенту, правительству, конституционному строю, принятым в государстве

законам.

Таким образом, по мнению автора, уже в наши дни основой формирования и обеспечения политической лояльности может стать общегосударственная идея как система взглядов, базирующихся на уважении к отечественной истории, российском менталитете, общечеловеческих ценностях, обеспечивающих создание правового, социально ориентированного государства и позволяющих правильно и уверенно двигаться в будущее.

**В третьей главе «Право и мораль в регулировании политической лояльности»** раскрывается степень влияния политики, права и морали на уровень политической лояльности.

Правящая элита, отражая в нормальных условиях интересы всего общества, стремится закрепить существующий политический строй в соответствующих нормах права, гарантирующих незыблемость конституционных основ и обеспечивающих лояльное отношение граждан к действующим государственным институтам. В первую очередь такие нормы закрепляются в основном законе страны - конституции.

Многогранное воздействие Конституции Российской Федерации на современную жизнь нашего государства осуществляется по нескольким взаимосвязанным направлениям. Прежде всего, в ней определена концепция государственного устройства, отвечающего потребностям современного общественного развития. Суть этой концепции в том, чтобы привести все звенья российского государственного и общественного механизма в соответствие с достигнутым уровнем развития демократии, обеспечить их высокоэффективную работу, добиться более четкого взаимодействия всех ветвей власти, гармонии между политической и экономической системами, государством и личностью. Конституция

России, провозглашая, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека - обязанность государства», тем самым создает одно из важных условий для ответного, лояльного отношения со стороны граждан к государству и его институтам.

Вместе с тем изменение характера нормативного правового регулирования в сторону более полного и многообразного учета «человеческого фактора» не ведет к ослаблению правового регулирования. Более того, эта тенденция пробивает себе дорогу в условиях, когда правовая регламентация на всех основных направлениях поднимается на новый, более высокий уровень.

Конституция Российской Федерации и федеральные законы, наряду с расширением прав и свобод граждан, предусматривают меры ответственности уголовно-правового характера, направленные на пресечение антиконституционной деятельности в любых ее проявлениях. Тем самым государство, обеспечивая в рамках права лояльность гражданина, обеспечивает укрепление властных отношений, стабильное существование общества в целом.

Однако юридическая ответственность не распространяется на все стороны социальной ответственности за проявления в той или иной форме нелояльности по отношению к государству и существующей политической власти. И это не случайно, ибо общественные отношения настолько сложны и разнообразны, что право имеет возможность охватить своим регулированием лишь часть из них. Поэтому в системе социальной ответственности юридическая ответственность выступает только одной из ее разновидностей. Наряду с юридической ответственностью за проявление нелояльности также различают политическую и моральную разновидности социальной ответственности.

Сферой применения политической ответственности является политическая деятельность. Политически господствующий класс, политическая элита, стремится закрепить в праве свое исключительное положение и предусмотреть возможность пресечения нелояльного отношения к проводимому политическому курсу. Но так как политика - область целесообразного, возникает острейшая проблема ответственности правящих кругов за общественно приемлемое осуществление политики, удовлетворяющей интересам граждан, социальных и политических групп, не допуская ситуации, «когда верхи не хотят, а низы не могут» жить по старому. В этой связи наряду с политическими факторами, важную роль в формировании и обеспечении политической лояльности играет мораль.

Мораль, будучи совокупностью принципов и норм, поддерживаемых личным убеждением, традицией, силой общественного мнения всего общества или определенной социальной группы<sup>1</sup>, выступает как диалектическое единство сознания и практики, регулируя реальное поведение людей с нравственных позиций. Она способствует лояльному отношения к окружающим, будь то конкретные граждане или общественные институты, обеспечивая тем самым стабильное существование социума. В этом проявляется социальное назначение морали, способной постоянно воспроизводить отношения нравственной зависимости между людьми. Осознание этой зависимости является условием свободы выбора и нравственной ответственности личности перед обществом, важнейшим фактором поддержания стабильности и жизнеспособности власти и государства.

Область отношений, регулируемых моралью, широка, Ее принципы распространяются на всех людей, фиксируя в себе то общее, основное, что

---

<sup>1</sup>См.: Гусейнов А.А. Философия, мораль, политика. М.: Академкнига, 2002, Агешин Ю.А. Политика, право, мораль М.: Юрид. лит., 1982.

составляет культуру межличностных отношений и закреплена многовековым опытом человечества. Нравственные нормы способствуют формированию лояльности, укрепляя или отрицая определенные общественные устои, строй и образ жизни сложившийся в обществе. В силу обобщенности своих требований мораль отражает глубинные слои социально-исторических условий человеческого бытия, выражает его сущностные потребности. Выполнение требований морали может контролироваться всеми без исключения людьми. Причем авторитет того или иного лица в области морали не связан с какими-либо официальными полномочиями, реальной властью и общественным положением, а является результатом, обусловленным, прежде всего моральными качествами личности, силой ее примера.

В современных условиях все более важным элементом нравственного регулирования отношений и действий людей выступает общественное мнение. Оно, как известно, не только оценивает поступки с точки зрения норм морали, но и формирует определенное отношение к человеку, творящему благо или зло. Однако роль общественного мнения не ограничивается тем, что оно выступает внешней по отношению к индивиду силой, принуждающей его считаться с нормами морали. Общественное мнение, общественная реакция имеют огромное значение и для внутренней мотивации человеческих поступков.

Исторический путь развития морали характеризуется не только простым отрицанием отживающих моральных систем и заменой их новыми, более прогрессивными. В процессе его происходило постоянное накопление нравственных ценностей и многовековая проверка их общественной практикой. Однако, будучи относительными и преходящими, они, тем не менее, содержат в себе основополагающие

ценности, обеспечивающие стабильное функционирование социума, предусматривают определенные виды моральной < ответственности за нелояльное отношение к принятым нормам общежития.

Мораль и право находятся в процессе постоянного взаимовлияния с политической лояльностью. Процесс их взаимодействия в любом обществе характеризуется многообразием форм. Активно воздействуя на мораль, право способствует более глубокому ее укоренению в обществе, в то же время оно само под влиянием морального фактора постоянно обогащается: расширяется его нравственная основа, повышается авторитет, возрастает его роль как социального регулятора уровня политической лояльности. Таким образом, воздействию права на мораль сопутствует процесс обратного влияния морали на право. Взаимодействие их носит преимущественно созидательный, конструктивный характер.

Наиболее характерной чертой взаимодействия права и морали является дальнейшее их сближение, взаимопроникновение, усиление их согласованного воздействия на практику. В процессе взаимодействия и регулирования общественных отношений возникает качественно новое явление - морально-правовое воздействие. Право и мораль как составные части этого явления, не растворяясь в нем и не теряя присущих им свойств, в своей совокупности формируют социальную целостность, реально существующую и активно влияющую на политическую практику, обеспечивая лояльность к существующей общественной и политико-правовой системе, ее стабильность.

Вместе с тем один из возможных источников противоречий между правом и моралью заложен в самом «совмещении» правового и морального способов регулирования одних и тех же общественных отношений. Конечно, единство экономической, политической и

идеологической основой права и морали, их целей, задач, а также интересов, получающих закрепление в тех и других нормах, в конечном итоге обуславливает их согласованное воздействие на общественную жизнь. В то же время различия между правом и моралью могут нарушить эту согласованность, понизить уровень лояльности.

Одна из причин возникновения противоречий между отдельными нормами права и морали - «формальная определенность» правовой нормы, порой не позволяющая распространить ее на жизненные обстоятельства, которые с точки зрения морали требуют правового регулирования, либо, наоборот, воздействующая на те жизненные отношения, где мораль считает такое воздействие нежелательным.

Иногда моральное осуждение вызывает нейтральная позиция права по вопросам, в которых, с точки зрения морали, оно должно быть более активным. Например, в современных условиях намечается отставание правового регулирования в области борьбы с коррупцией, организованной преступностью, хищениями государственного имущества, взяточничеством как прямым нарушениям общественных норм морали, достаточно жестко реагирующей на эти негативные явления. Повышающаяся нравственная нетерпимость общества к таким формам социального зла может привести к конфликту с нормами действующего права. Некоторые данные свидетельствуют о том, что общественное мнение хотело бы «видеть» в праве более эффективное средство борьбы с этими негативными явлениями<sup>1</sup>. Возникающее противоречие, нарушая необходимое единство и согласованность между нормой права и нормой морали, приводит их в состояние известного противоборства.

---

<sup>1</sup> См.: Борьба с коррупцией: актуальные проблемы законодательного обеспечения / Ред. Гуров А.И. и др. М.: Издание Государственной Думы, 2002.

Противоположные нравственные установки крайне затрудняют выбор правильного варианта социально-ориентированного поведения, негативно сказываются на нравственной целостности личности, в конечном итоге отрицательно влияя на лояльное отношение к правовым нормам, устанавливаемым законом. Поэтому государство в своей законотворческой деятельности стремится избавить право от норм, вызывающих отрицательную нравственную реакцию общества, что повышает эффективность правового воздействия и воспитательную роль права в обществе.

В совокупности право и мораль в обществе - дополняющие друг друга средства социального нормативного регулирования. Взаимодействие их носит преимущественно созидательный, конструктивный характер. В реальной действительности право и мораль нерасторжимы, они функционируют в единстве, органически переплетаясь между собой, дополняя и обогащая друг друга, выступая важным стабилизирующим фактором. В процессе взаимодействия, право и мораль согласованно и целенаправленно формируют новые общественные отношения в рамках демократического общества, а в интересующем нас случае — политическую лояльность по отношению к государству и существующей политической власти.

**В четвертой главе «Конституционный порядок и политическая лояльность»** рассматриваются вопросы обеспечения конституционного порядка как основы стабильности государства и возникающей в этой связи проблемы лояльности государственных служащих.

Значимость конституционного порядка в ряду политических ценностей в любой период, особенно переходный, определяется двумя обстоятельствами. Во-первых, упорядоченность властных отношений является принципиальным условием для стабильности государства, его

функционирования и прогрессивного развития. При отсутствии, дефиците порядка в обществе увеличивается возможность проникновения в сферу политики чисто случайных людей, чье поведение дискредитирует саму политику, девальвируется авторитет государства, в результате чего возникает беспокойство, неуверенность, напряженность в обществе, снижается уровень политической лояльности. Во-вторых, опыт мировой истории свидетельствует о том, что наибольших успехов (экономических, культурных и др.) достигали те общества, политическая культура и политическая система которых традиционно ориентировались на ценности порядка, лояльного отношения к власти и существующим государственным институтам. И напротив, превалирование и тем более абсолютизация в обществе ценностей, стимулирующих деструктивные процессы (разрушить все «до основания»), приводили к тому, что разрешение проблем и конфликтов растягивалось на многие десятилетия, либо достигалось слишком дорогой для общества ценой.

К сожалению, приходится констатировать, что уровень политического порядка в нашей стране за прошедшие годы достиг опасной для сохранения социальной целостности черты. Сказываются практиковавшаяся в течение длительного времени привычка к конфронтации, установка на отбрасывание мнения политического оппонента. Для значительной части современной российской политической элиты» стало характерным возведение противоречий в степень антагонизмов. Отбрасываются все иные интересы, кроме собственных. Например, защита прав своей нации доводится до обязательного ущемления прав других народов (вплоть до требования изгнания).

Отдельное внимание в данной главе уделяется рассмотрению

деятельности подпольных, мафиозных структур<sup>1</sup>, которые представляют особую угрозу для стабильной политической жизни в стране, снижают уровень политической лояльности. Их опасность, стойкость и разрушающая способность возникает в значительной степени потому, что в преступных организациях существует качественно иной тип лояльности, чем в политических структурах. В мафиозных группировках используются предельные «кары и награды», на много порядков превосходящие те санкции и поощрения, которые применяются к гражданам, функционерам. Одним из самых опасных для политического режима разрушительных последствий, вытекающих из самого факта существования такого рода криминальных интересов, служит утрата доверия к политическим ценностям со стороны членов общества. Граждане все в меньшей мере связывают защиту собственных интересов, своей безопасности с политическим режимом, конституционным порядком. Устанавливается принудительный характер отношений граждан с государством. Происходит как бы их взаимный отказ от обязанностей по отношению друг к другу, легитимность власти снижается, возникают тоталитарные тенденции.

В обыденном сознании тоталитаризм часто рассматривается как средство избавления общества от мафиозных структур. Возникло мнение, что «при Сталине был порядок, не воровали». На самом же деле тоталитаризм заменяет политическую лояльность (по природе своей

---

<sup>1</sup> Мафия (mafia, от итал. maf(f)ia, члены мафии – Mafiosi) – 1) Тайная террористическая организация, возникшая на о.Сицилия в конце XVIII – нач. XIX в.; 2) Символ активной террористической деятельности в различных странах, организованная преступность. В наше время мафия – предмет особого беспокойства для властей различного вида. См.: Аслаханов А. О мафии в России без сенсаций: (Размышления генерал-майора милиции). М.: Ин-г массовых коммуникаций, 1996; Халипов В.Ф. Власть: кратологический словарь. М.: Республика, 1997. С. 209.

предполагающую наличие морального выбора, уважения к законам и интересам людей) жесткой преданностью мафиозного типа. Официальные институты превращаются в структуры, схожие с мафиозными, а руководящая ими. партийно-государственная номенклатура, связанная корпоративной поручкой, получает свою долю «сверху», на «законных» основаниях<sup>1</sup>. Следствием обычно оказывается готовность определенной части общества принять любые незаконные, но зато «эффективные» способы упорядочения социальных связей. Наиболее приемлемым средством самозащиты, противодействия тенденциям и событиям, которые люди контролировать уже не в состоянии, неизбежно становится насилие. Поэтому в процессах реформирования нашего общества столь важно сохранять чувство меры, не подменять законность «революционной» целесообразностью, действовать с опорой на сложившиеся государственные институты, исключать из практики использование крайних средств.

Таким образом, соблюдение конституционного порядка является важным условием стабильности государства, политической власти и, в конечном итоге, безопасности граждан. Отсутствие должного порядка увеличивает в сфере политики возможность возникновения негативных процессов, снижает авторитет государства, крайне отрицательно сказывается на его стабильности и политической лояльности граждан.

Задача обеспечения стабильности государства, поддержания конституционного порядка неотделима от практических задач органов государственной власти и управления, связанных с организацией процедуры и определением степени лояльности конкретных субъектов. В первую очередь это относится к кандидатам на замещение руководящих

---

<sup>1</sup> Арндт Х. Массы и тоталитаризм: теоретическая статья // Вопросы социологии. 1992. № 2. С.24-31.

постов в государственном аппарате.

Степень жесткости проверки политической лояльности напрямую зависит от политической ситуации в стране и может колебаться от формального заполнения общепринятых анкет (прием на работу, выезд за границу) в обычных условиях, до ограничения гражданских прав и даже личных ограничений в особый период (например, содержание во время Второй мировой войны с целью проверки этнических японцев - граждан США в фильтрационных лагерях).

В странах западной демократии сложилась довольно стройная система отбора и проверки политической лояльности, морально-деловых и профессиональных качеств кадров на государственные должности. Политическая лояльность там выступает как один из важных критериев в механизме отбора кадров в государственный аппарат, а участие специальных служб в проверке кандидатов строго определена законодательно и носит обязательный характер.

Реформирование государственной - службы в нашей стране еще далеко не закончено<sup>1</sup>. Однако уже сейчас российское законодательство также предусматривает ряд обязательных условий для принятия и нахождения граждан на государственной службе<sup>2</sup>, проверкой выполнения, которых в той или иной мере занимаются правоохранительные органы и спецслужбы.

---

<sup>1</sup> См.: Бойков В.Э. Государственная служба и гражданское общество в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ. М.: РАГС, 2003; Кужилин В.Ф. Руководящий кадровый потенциал Вооруженных Сил Российской Федерации: сущность, состояние, пути формирования и реализации. М.: Инд. Дом Гранд-Пресс, 2001; Комаровский В.С. Реформирование государственной службы России: выбор пути и методов. М., 1997.

<sup>2</sup> Общие проблемы государственной службы довольно подробно освещены в работе «Кадровое обеспечение государственной службы» / РАУ; Северо-Кавказский кадровый центр / Научн. ред. Кулинченко В.А. Ростов н/д: Лигера-Д, 1994.

Так, п.1 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» требует от государственных служащих проявления политической лояльности - «обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции Российской Федерации, реализацию федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в том числе регулирующих сферу его полномочий»<sup>1</sup>. В статье 11 указанного закона накладываются ограничения, связанные с государственной службой. Статья 12 закона требует от граждан при поступлении на государственную службу, а в дальнейшем ежегодно представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

Казалось бы, правоохранительные органы и специальные службы должны принимать активное участие в процессе проверки представляемых сведений, а тем более политической лояльности в соответствии с вышеизложенными критериями. Однако противоречивость современного российского законодательства делает этот процесс крайне сложным. Более того, на волне борьбы с тоталитаризмом, защиты прав и свобод граждан во все законы о правоохранительных органах и специальных службах, в той или иной мере могущих располагать информацией о злоупотреблениях отдельных лиц, их низком моральном уровне, наличии пороков и общественно нетерпимых вредных привычек, внесены статьи, не допускающие использование полученной в ходе оперативно-розыскной деятельности информации негативного характера. Так, статья 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» запрещает

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.07.95 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». «Российская газета», № 149, 03.08.95.

«разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известными в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами»<sup>1</sup>. Аналогичные статьи внесены и в законы, регулирующие деятельность органов МВД, ФСБ и СВР.

Имеющаяся во всех вышеуказанных законах ссылка «на случаи, предусмотренные федеральными законами», предполагает разрешение на использование в интересах органов власти и управления только информации о доказанной преступной деятельности. Определенной попыткой исправить сложившееся положение и заполнить пробел в законодательстве явился Указ Президента Российской Федерации «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы»<sup>2</sup>, который возлагает обязанность по проверке представленных сведений на соответствующие кадровые органы.

Совершенно очевидно, что самостоятельно получить информацию о несоблюдении ограничений или провести серьезную проверку достоверности представленных сведений, а тем более политической лояльности кандидатов, кадровые органы не в состоянии. Вот здесь и возникает

---

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 12 08 1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» «Российская газета», № 160, 18 08 1995

<sup>2</sup> См. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы» от 01 06 98 № 641 «Российская газета», № 106, 04 06 1998

проблема необходимости использования возможностей правоохранительных органов и спецслужб, причем не как отдельной кампании, например, борьбы с НТВ, а как системы своевременных «мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства»<sup>1</sup>.

Основу такой работы должна составлять легитимная законодательная база. В переходные периоды такая деятельность должна быть особенно строго ограничена правовыми рамками. В противном случае она может способствовать сведению счетов между политическими группировками, ставящими во главу угла идеологические соображения, что может привести к полному развалу государственного аппарата и потере управляемости в государстве.

Таким образом, можно констатировать, что политическая лояльность является важной составляющей в обеспечении конституционного порядка и стабильности государства. Серьезная роль в этом процессе отводится как у нас, так и за рубежом деятельности правоохранительных органов и спецслужб, напрямую связанных с выявлением, предупреждением и пресечением конкретных фактов проявления нелояльности, выступающих в качестве серьезных дестабилизирующих факторов.

**Пятая глава «Зарубежный опыт выдвигания кадров в государственный аппарат»** посвящена изучению зарубежной практики, подбора, проверки и выдвигания кандидатов для работы в государственном аппарате в контексте исследуемой темы политической лояльности.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О безопасности» от 05.03.92 № 2446-1. Ст. 4. «Российская газета». 1992. №103.

Использование зарубежного опыта представляется весьма ценным и реальным, что дает уникальную возможность России пройти свой путь создания системы государственной службы демократического государства в условиях многопартийности, не повторяя исторических ошибок других стран<sup>1</sup>.

Рекрутирование административно-управленческой элиты является одной из основных функций политических партий, пришедших к власти. Кадровый потенциал общества, создаваемый партиями, представляет собой практически национальное достояние. Он является частью механизма, обеспечивающего стабильность государства и общества. В условиях многопартийности политические партии являются субъектами кадровой политики, их важнейшая функция - формирование управленческих элит, способных сплотить общество и обеспечить лояльное отношение к существующему конституционному строю.

Одним из факторов стабильности государства в условиях многопартийности является партийно-государственный механизм обеспечения двухуровневой системы государственной службы. В соответствии со сложившейся практикой, с приходом к власти новых правительств в демократических странах замене подлежит не весь управленческий персонал в государстве, а лишь тот, который занимает ключевые политические посты.

Второй уровень государственной службы связан с правом правящей партии проводить в жизнь свою предвыборную программу. Эту задачу решают лица, находящиеся на политических государственных должностях. Для них не действует принцип политической нейтральности.

---

<sup>1</sup> См.: Государственная служба за рубежом / Отв. ред. Иванов Г.И. М.: РАГС, 2002; Тихонов Р., Пищулин И., Ковалевский В. Кадры: Вопросы теории, государственной политики и практики. М.: РАУ, 1993.

Но свою приверженность к конкретной партии они обязаны совмещать с лояльностью к существующим государственным институтам, действуя только в рамках закона.

Количество политических должностей, порядок назначения и смещения высших государственных служащих, как правило, определяются в законодательном порядке. В различных странах он имеет свою специфику, зависящую от множества факторов: исторического развития, традиций, реальной расстановки политических сил. При этом сам институт политических должностей практически не оспаривается, но он является достаточно динамичным в зависимости от политических интересов правящих партий.

Разделение государственных должностей на разные уровни выдвигает, кроме профессиональных, определенные дополнительные требования к лицам, находящимся на административных должностях, а именно: безусловную политическую лояльность по отношению к власти и государственным институтам в сочетании с «нейтралитетом» по отношению к политическим партиям, действующим в рамках существующего законодательства. При этом, хотя законодательно, как правило, четко закрепляется политический «нейтралитет» государственной службы, на руководящие посты в органы государственной службы выдвигаются только лица, безусловно лояльные к существующей политической системе.

Очевидно, что формирование высшего политического и административно-управленческого аппарата страны квалифицированными политическими деятелями и специалистами во многом обеспечивает стабильность существования государства. В разных странах эта проблема

решается по-разному, но в любом случае занимает важное место в деятельности политического руководства.

Обычно механизм отбора в государственный аппарат закрепляется не только в законодательстве. Большое влияние на этот процесс оказывают сложившиеся в обществе традиции, нравы и обычаи, вытекающие из соответствующего исторического опыта. При этом не существует значительных различий среди лиц, входящих в политические и правительственные элиты и представляющих различные партии.

Отметим, что элита формируется естественным путем. Интенсивность кадровой мобильности определяется особенностями каждого общества. Формально дорога в элиту открыта перед каждым. Перед кандидатом нет ни юридических, ни идеологических, ни религиозных препятствия. Однако гражданское общество имеет свои механизмы саморегуляции и контроля над процессами формирования элит. Они выработались и достаточно жестко выдерживаются, имея в своей основе исторически-традиционные правила и требования к кандидатам в высшие сферы государственной власти и управления, не зафиксированные законодательством.

Особые требования предъявляются к политической лояльности государственных служащих. Так, Правила этического поведения служащих исполнительных органов власти США прямо исходят из того, что «общественная служба есть общественное доверие, требующее от служащих ставить верность Конституции, законам и этическим принципам выше личной выгоды»<sup>1</sup>. Таким образом, можно сказать, что вопросы лояльности, профессиональной подготовки, образовательного уровня, компетентности государственных служащих в странах западном

---

<sup>1</sup> Правила этического поведения служащих исполнительных органов, часть I, раздел 101, п. «а». 57 Федеральный Регистр США 35006-35067. 7 августа 1992.

демократии четко регламентируются законодательными актами. Эти государственные служащие «несменяемы» после очередных выборов, и требования к ним носят постоянный характер. При этом порядок прохождения государственной службы конкретными лицами не должен зависеть от симпатий или антипатий политических чиновников.

Механизм отбора политиков в государственный аппарат включает разработанную правовую базу государственной службы, закрепляющую в условиях многопартийности двухуровневую систему должностей; особый порядок назначения на политические должности; систему государственной и общественной «фильтрации» при формировании управленческой элиты; специфический набор социальных требований к кандидатам на политические должности, позволяющий определить степень их лояльности по отношению к существующему общественно-политическому устройству, не закрепленный законодательно, но носящий достаточно жесткий характер и отражающий историческую традицию, нравы и обычаи конкретного государства. В этой связи политическая лояльность выступает как один из основополагающих критериев в механизме отбора на государственную службу.

Специальное внимание в главе уделено рассмотрению форм и методов участия специальных служб в проверке лояльности кандидатов на политические должности в зарубежных странах. Тема эта практически не рассмотрена в «открытой» отечественной литературе. В этой связи представляется, что со становлением государственной службы в Российской Федерации, укреплением правового государства мы неизбежно подойдем к необходимости разрешения этого вопроса. Поэтому зарубежный опыт по указанной проблеме представляет весьма важный политический и практический интерес.

Вопросу подбора и выдвижения лиц в государственный аппарат за рубежом уделялось и уделяется самое серьезное внимание<sup>1</sup>. Эта система постоянно обновляется и совершенствуется, так как пока еще нигде не удавалось полностью предотвратить коррупцию на всех уровнях государственной власти. Скандалы с разоблачением чиновничества регулярно вспыхивают в различных странах. Тем не менее действующая ныне система допуска к государственной службе, в частности в США, позволяет позитивно влиять на качественный состав государственного аппарата, что является необходимым атрибутом правового государства. Сама процедура проверки кандидатов на государственные должности, как правило, нигде не афишируется, так как носит конфиденциальный характер и затрагивает в первую очередь интересы элит, находящихся у власти.

Особую роль в этом процессе играют специальные службы. Например, в США государство активно финансирует и поддерживает деятельность ФБР в этом направлении. Использование специфических форм и методов позволяет сегодня всесторонне изучить кандидата на работу в государственный аппарат. В целом работа специальных служб в США традиционно пользуется поддержкой общественного мнения, что обусловлено рядом обстоятельств.

Во-первых, механизмы демократического, правового государства обеспечивают объективную заинтересованность всех ветвей власти, населения в участии специальных служб в проверке правительственного

---

<sup>1</sup> См.: Загладин Н.В., Вознесенская Л.О. и др. *Зарубежный опыт управления: подготовка кадров государственной службы*. М.: РАГС, 1998; Ангонова В.К. *Государственная служба Канады и США*. Саратов: изд. Саратовск. ун-та, 2002; Жув Д. *Подбор персонала / пер. с фр. Жув Д., Массони Д.* СПб.: Цева, 2003.

аппарата. При этом специальные службы должны пользоваться поддержкой общественного мнения.

Во-вторых, в условиях демократического государства, многопартийности гражданское общество постоянно усиливает механизмы повышения качества использования специальных служб в проверке кандидатов на государственную службу. При этом количество проверяемых имеет тенденцию к сокращению и касается, в основном, кандидатов для назначения на высшие государственные посты.

В-третьих, специальные службы, используемые государством в формировании аппарата исполнительной власти, могут выступать в качестве гарантов законности только в условиях стабильного демократического общества с многопартийной конкурирующей системой, имеющем единую базу ценностей и стандартов при неприятии революционной идеологии в обществе.

В-четвертых, основу деятельности специальных служб США при проведении проверок кандидатов на государственную службу составляет легитимная законодательная база, регламентирующая их работу.

Проверка лояльности кадрового персонала осуществляется на основе дифференцированного подхода в зависимости от конкретного государственного поста, носит непрерывный характер и проводится не только на этапе назначения, но и в ходе всей работы чиновника.

Таким образом, анализ рассмотренных в пятой главе материалов показывает, что в условиях многопартийности двумя составляющими нормальной работы государственного аппарата являются: с одной стороны законодательное закрепление политического «нейтралитета» административных должностных лиц; с другой - их политическая

лояльность по отношению к существующему конституционному строю, принятым в обществе основополагающим ценностям.

**В заключении** подводятся итоги проведенного исследования, выделяются основные проблемы и первоочередные задачи политики в сфере обеспечения политической лояльности как фактора стабильности государства.

По мнению автора, полученные результаты и материалы, на которых они достигнуты, представляют в своей совокупности основу видения проблемы формирования и обеспечения политической лояльности как фактора стабильности государства и существующей политической власти. Диссертация отражает целостную «картину» данного феномена, объединяет методологию исследования закономерностей, механизмов и условий в той или иной мере влияющих на лояльность граждан.

Изучение генезиса формирования политической лояльности показывает, что институциональное воздействие на этот процесс может быть представлено как одно из направлений политического управления в обществе и государстве, а влияние государственных институтов на формирование и обеспечение политической лояльности может быть эффективным лишь при условии соотнесения ценностей гражданского общества и государства с традициями, менталитетом, моралью и нравами принятыми большинством населения.

Основное содержание диссертационного исследования отражено в следующих публикациях:

### **Монографии**

1. Лазарев М.В. Политическая лояльность (политологический аспект). Изд. второе, исправленное и дополненное. С-Пб.: ВСЕГЕИ, 2003. 13,8 п.л.

2. Лазарев М.В. Военно-политические проблемы реформирования Российской Армии. М.: Воениздат, 1997.9 п.л.

### **Статьи**

1. Лазарев М.В. Конституционно-правовые основы обеспечения политической лояльности // Конституционное и муниципальное право. М: ИГ «Юрист». 2004. №3. 0,8 п.л. (в печати).

2. Лазарев М.В. Политическая лояльность // Социально-гуманитарные знания. М., 2003. №5 0,9 п.л.

3. Лазарев М.В. Конституционный порядок как политическая ценность // Конституционное и муниципальное право. М.: ИГ «Юрист». 2003. №6.0,6п.л.

4. Лазарев М.В. Политическая лояльность как критерий отбора государственных служащих // Экономические стратегии. М., Институт экономических стратегий (ИНЭС). 2003. № 2. 1,6 п.л.

5. Лазарев М.В. Политическая лояльность и легитимность власти // Экономические стратегии. М., Институт экономических стратегий (ИНЭС). 2003. № 6. 0,8 п.л.

6. Лазарев М.В. Конституционный порядок и политическая лояльность // «Полития». М.: Фонд РОПЦ. 2003. №3. 1.0 п.л.

7. Лазарев М.В. Проблема политической лояльности // «Знать». М., 2003. №4. 0,5 п.л.

8. Лазарев М.В. Конституционный порядок и лояльность // Военная наука и оборонная политика. М., 2003. №1. 1,1 п.л.

9. Лазарев М.В. Конституционный порядок как политическая ценность // «ЧиновникЪ». Екатеринбург. №6. 2003. 0,5 п.л.

Ю.Лазарев М.В. Проверка политической лояльности кадров на государственные должности // «ЧиновникЪ». Екатеринбург. №2. 2003. 0,8 п.л.

П.Лазарев М.В. Политическая лояльность и национальная безопасность // Альманах «Геомилитаризм, геополитика, безопасность». М.: РАЕН МАНПО. 2003. №8.0,6 п.л.

12. Лазарев М.В. Политическая лояльность и стабильность государства//Альманах «Геомилитаризм, геополитика, безопасность». М.: РАЕН МАНПО. 2003. №8. 0,8 п.л.

13. Лазарев М.В. Зарубежный опыт отбора и проверки политической лояльности кадров на государственные должности // Конституционное и муниципальное право. М.: ИГ «Юрист». 2002. №№3,4. 1,5 п.л.

14. Лазарев М.В. Политическая лояльность и успехи реформ // Россия: 10 лет политической истории // Государственная служба. М., РАГС. 2002. №1. 0,1 п.л.

15. Лазарев М.В. Политическая лояльность и проблемы внутренней безопасности России // Материалы конференции РАГС «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке». М.: фонд «Отечество». 2001. 0,1 п.л.

16. Лазарев М.В. Проблема социальной ответственности субъектов государственного управления // Социологический эскиз коллективного портрета госслужащих // Социология власти. Информационно-аналитический бюллетень. М.: РАГС. 2000. №1. 1п.л.

17. Лазарев М.В. Армия и демократическая реформа // Политическая теория: тенденции и проблемы // Сборник статей. Вып.2 М.: РАГС, 1994. 0,7 п.л.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, possibly reading 'M.L.', followed by a long horizontal stroke extending to the right.

Автореферат  
Диссертация на соискание ученой степени  
доктора политических наук

Лазарев Михаил Васильевич

Тема диссертационного исследования:  
«Политическая лояльность  
как фактор стабильности государства»

Научный консультант  
Москвичев Лев Николаевич

Изготовление оригинал-макета  
Лазарев Михаил Васильевич

Подписано в печать 15.03 Тираж 100 экз.  
Усл. п.л. 2,5

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПТМ РАГС. Заказ № 125

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84





№ 11543