

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
имени М. В. ЛОМОНОСОВА

Библиотека  
Факультета  
политологии  
МГУ

# СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА

Политические отношения,  
институты и процессы



БИБЛИОТЕКА  
ФАКУЛЬТЕТА ПОЛИТОЛОГИИ МГУ

**БИБЛИОТЕКА  
ФАКУЛЬТЕТА ПОЛИТОЛОГИИ МГУ**

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:**

д-р ист. наук ШУТОВ А. Ю. (председатель),  
д-р полит. наук ШИРИНЯНЦ А. А. (первый заместитель председателя),  
канд. филос. наук ОСАДЧЕНКО З. Н. (заместитель председателя),  
канд. полит. наук ИОХИМ А. Н. (ответственный секретарь),  
канд. ист. наук АНДЕРСОН К. М., канд. полит. наук БРОННИКОВ И. А.,  
д-р полит. наук ВОЛОДЕНКОВ С. В., д-р полит. наук ГОРБАЧЕВ М. В.,  
канд. филос. наук ДЕМЧУК А. Л.,  
канд. ист. наук ЕВГЕНЬЕВА Т. В., д-р филос. наук КОВАЛЕНКО В. И.,  
д-р полит. наук КУЗНЕЦОВ И. И., д-р полит. наук МАМЫЧЕВ А. Ю.,  
д-р полит. наук, академик РАН ПИВОВАРОВ Ю. С.,  
д-р экон. наук СЛУЦКИЙ Л. Э., д-р полит. наук СОЛОВЬЕВ А. И.,  
канд. полит. наук СТОЛЕТОВ О. В., д-р филос. наук ЦЫГАНКОВ П. А.,  
д-р филос. наук ШЕСТОПАЛ Е. Б.,  
д-р полит. наук ЯКУНИН В. И.

МОСКВА, 2020

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА  
ФАКУЛЬТЕТ ПОЛИТОЛОГИИ

# СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ,  
ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ

Под общей редакцией  
доктора философских наук, профессора  
В. И. КОВАЛЕНКО



Издательство Московского университета

2020

УДК 321+323+327(471+571)

ББК 66.3(2 Рос)+66.4+66.0

C56

*Публикуется по решению Ученого совета факультета политологии  
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова*

**РЕЦЕНЗЕНТЫ:**

доктор политических наук, профессор А. В. Понедельков

доктор политических наук, профессор О. Ф. Шабров

**АВТОРЫ:**

канд. полит. наук, доцент *И. А. Бронников* (гл. 5 – в соавторстве); д-р полит. наук, проф. *И. А. Василенко* (гл. 10; гл. 9 – в соавторстве); канд. полит. наук, доцент *Н. Н. Емельянова* (гл. 11 – в соавторстве); д-р юрид. наук *С. Е. Заславский* (гл. 4, 6; гл. 8 – в соавторстве); д-р полит. наук, проф. *В. Ю. Зорин* (гл. 13 – в соавторстве); канд. полит. наук *Е. Г. Кирсанова* (гл. 9 – в соавторстве); д-р филос. наук, проф. *В. И. Коваленко* (предисловие, гл. 1; гл. 2, 13, 17 – в соавторстве); канд. юрид. наук, доцент *А. В. Комплеев* (гл. 17 – в соавторстве); д-р филос. наук, профессор *А. П. Кочетков* (гл. 7, 18; гл. 5 – в соавторстве); канд. полит. наук *О. И. Ляховенко* (гл. 9 – в соавторстве); канд. полит. наук *И. Б. Мамедов* (гл. 16 – в соавторстве); д-р полит. наук, проф. *А. В. Манойло* (гл. 15; гл. 11, 16 – в соавторстве); канд. социолог. наук *М. М. Мейер* (гл. 8 – в соавторстве); д-р полит. наук *М. А. Омаров* (гл. 14); д-р полит. наук, проф. *Д. Г. Сельцер* (гл. 12 – в соавторстве); канд. полит. наук *О. В. Столетов* (гл. 16 – в соавторстве); д-р филос. наук, проф. *Ю. И. Шелистов* (гл. 3); д-р ист. наук, проф. *А. Ю. Шутов* (гл. 2 – в соавторстве); канд. полит. наук, доцент *О. В. Цветкова* (гл. 11, 12 – в соавторстве); д-р полит. наук, проф. *С. Ф. Черняховский* (гл. 17 – в соавторстве); д-р полит. наук *В. И. Якунин* (гл. 2 – в соавторстве)

**Современная российская политика** : политические отношения, институты, процессы / под общ. ред. В. И. Коваленко. – Москва : Издательство Московского университета, 2020. – 379, [1] с. – (Библиотека факультета политологии МГУ).

ISBN 978-5-19-011459-1 (e-book)

Учебное пособие раскрывает содержание одной из основных дисциплин государственного стандарта ФГОС ВО по политологии – «Современная российская политика», освещает проблемы становления и развития государственной системы Российской Федерации, ее основных политических институтов, характеризует политические процессы, их тенденции в условиях новых глобальных вызовов.

Адресовано студентам высших учебных заведений, всем, кто интересуется политикой и политическими отношениями в стране.

*Ключевые слова:* отечественные традиции, политические отношения, политические институты, политический процесс, политическая культура

**УДК 321+323+327(471+571)**

**ББК 66.3(2 Рос)+66.4+66.0**

© Коллектив авторов, 2020

© Факультет политологии МГУ, 2020

© Издательство Московского университета, 2020

ISBN 978-5-19-011459-1 (e-book)

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i> .....	6
<i>Глава первая.</i> Общеисторические императивы общественного развития и требования отечественной традиции в политическом процессе.....	8
<i>Глава вторая.</i> Политический процесс и его особенности в современной России .....	25
<i>Глава третья.</i> Правовое государство и основные положения Конституции Российской Федерации.....	55
<i>Глава четвертая.</i> Система государственной власти в Российской Федерации.....	72
<i>Глава пятая.</i> Гражданское общество и его влияние на политический процесс современной России .....	93
<i>Глава шестая.</i> Партийная система .....	115
<i>Глава седьмая.</i> Политическая элита и ее влияние на российскую политику .....	136
<i>Глава восьмая.</i> Избирательная система и избирательный процесс .....	147
<i>Глава девятая.</i> Внутренняя политика современной России.....	176
<i>Глава десятая.</i> Административная реформа в России.....	198
<i>Глава одиннадцатая.</i> Федеративные отношения .....	207
<i>Глава двенадцатая.</i> Региональная политика .....	224
<i>Глава тринадцатая.</i> Национальная политика.....	250
<i>Глава четырнадцатая.</i> Государственно-религиозные отношения в современной России .....	272
<i>Глава пятнадцатая.</i> Политические конфликты. Роль и функции конфликтов в современном политическом процессе .....	299
<i>Глава шестнадцатая.</i> Внешняя политика Российской Федерации.....	318
<i>Глава семнадцатая.</i> Политико-культурное и духовно-идеологическое пространство .....	351
<i>Глава восемнадцатая.</i> Национальные интересы и национальная безопасность современной России .....	365

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Политологии как самостоятельной учебной дисциплине в России тридцать лет. Это немного, но и немало. Во всяком случае, политологическое сообщество уже сформировалось, определились концептуальные подходы к дальнейшему развитию политологического знания. Политологи разрабатывают широкий круг вопросов, связанных с осмыслением специфики политической среды и «человека политического», их влиянием на развитие общества и его отдельные компоненты, с анализом основных тенденций современного мирового политического процесса и перспектив глобальных социально-политических изменений, с совершенствованием понятийно-категориального аппарата и методологического инструментария политической науки, с развитием техники эмпирических политических исследований, способов и методов политической мобилизации. Естественно, что все это находит отражение в содержании политологического образования, в параметрах самой модели политолога — бакалавра, магистра.

В стране появились хорошие учебники по теории политики, политической философии, сравнительной политологии, политической регионалистике и другим политологическим дисциплинам. В последние годы опубликован и ряд пособий по современной российской политике. До изменения профилей подготовки в Государственном стандарте по политологии дисциплина называлась «Политические отношения и политический процесс в современной России». Под таким названием кафедра российской политики факультета политологии МГУ одной из первых в стране опубликовала соответствующее учебное пособие. В связи с меняющимися обстоятельствами, серьезными реформами последних лет возникла потребность в его расширении, дополнении с учетом новых моментов в законодательстве и политической практике. Дело, однако, не только в этом. Изданные учебники отражают подходы и мировоззренческие установки их авторов. И это тоже объяснимо.

Политический процесс в стране, становление новой политической системы отличались не только высоким динамизмом, но и глубоким драматизмом. Развал КПСС как партии-государства, институционализация новых политических сил, конституирование совершенно новых групп интересов, «шоковая» модель реформ, экономический спад 90-х гг., нарастающая социальная дифференциация, распад прежней системы ценностей, заметная криминализация общественных отношений, отказ от единомыслия, демократические надежды и тоска по авторитаризму, возникновение новых политических идеологий — весь этот спектр разнонаправленных и разнокачественных явлений обусловил конфликтогенный характер политического процесса, постоянное сме-

щение оси противостояния в российском обществе — от борьбы между «консерваторами» и «радикалами», «совпартноменклатурой» и «демократами» — до схваток между «патриотами» и «западниками», «державниками» и «антиэтатистами».

Естественно, осмысление всех этих непростых процессов, характера институтов, находящихся в состоянии непрерывной трансформации, требовало времени, глубокой аналитической проработки. Сами учебные программы по курсам «Политические отношения и политический процесс в современной России», а затем «Современная российская политика» непрерывно обновлялись, менялись. Эти изменения авторский коллектив постарался отразить в переработанном издании под названием «Современная российская политика», вышедшем в 2013 г.

Сегодня страна начинает обретать свои зрелые институциональные формы. Seriously осложняется международная обстановка, во многих случаях напоминающая новую холодную войну. Все это требует взвешенного политологического анализа, выработки политологами рекомендаций не только ситуативного, но и концептуального толка. Закономерным в этих условиях становится рост интереса не просто к специальной, но к учебной литературе по современной российской политике.

Поиск дальнейших путей развития требует немалых усилий для утверждения новых политических норм и принципов. Ход реформ нуждается в своем концептуальном обеспечении, что позволит создать необходимую теоретическую основу для достижения гражданского согласия, обозначаемого сегодня стратегической целью в программных установках всех важнейших политических сил общества. Требуются взвешенные ответы на вызовы становящейся все более тревожной международной обстановки. В глубокой проработке нуждается курс перевода страны на рельсы инновационного развития. Особого внимания заслуживает политика «сбережения народа», поставленная Президентом страны в центр всей социальной политики государства. И многое другое.

Главной задачей настоящего учебного пособия и было выявить основные группы, этапы, саму основу политического процесса в стране в точке ее исторического перелома, дать характеристики основных политических институтов и отношений в обществе, показать тенденции их развития.

## ГЛАВА ПЕРВАЯ

### Общеисторические императивы общественного развития и требования отечественной традиции в политическом процессе

Сегодня в мировой общецивилизационный поток вовлечены все народы, страны и регионы нашей планеты, объединенные и озабоченные, в конечном счете, общей судьбой. Однако в этот поток они «вливаются» со своей уникальной культурой, традициями, мироощущением, неповторимым историческим опытом. Это противоречивое единство и составляет на деле целостность мира, выражает его богатство, определяет его жизнеспособность как сложной динамической системы. Не случайно, одной из самых главных задач современной политической науки и даже обществознания в целом является осмысление принципов и механизмов взаимодействия непреложной логики общеисторических императивов и требований отечественной традиции. Рассмотрим следующий пример.

Анализируя современное ему общество, Макс Вебер писал, что оно основывается на трех «китах»: индустриализации, стандартизации, рационализации — все под крепкой оболочкой бюрократического начала. В теории управления в этот период заявил о себе тейлоризм — первая, ставшая позднее классической, школа науки о менеджменте. Фредерик Уинслоу Тейлор выстроил жесткую модель пирамиды управления, эффективность которой ставилась им в прямую зависимость от безусловного и четкого выполнения низшими звеньями предписаний, идущих с самого верха. В этой иерархизированной системе рядовой участник производственного процесса неизбежно рассматривался как просто «винтик» или, говоря словами Маркса, как «часть частичной машины». В практике индустриального общества такая модель закономерно коррелировала с поточным производством, давшим конвейер и олицетворенным Генри Фордом-старшим.

В политической жизни адекватной индустриализму формой стали мощные централизованные партии социал-демократического и коммунистического толка, ориентированные на трудящихся крупных производственных единиц с достаточно унифицированными условиями труда и быта, жизненными потребностями и интересами организованных масс рабочих. Естественно, что в этих условиях в обществе резко возрастало значение бюрократических начал.

Для современной эпохи такая картина мира перестает быть адекватной. Переход к мелкосерийному производству, экономическая

дестандартизация, дистанционные методы обучения и т. п. — все это требует коренной перестройки внутренней структуры, внутренней и внешней стратегии любой организации — фирмы, политической партии и даже государства в целом. Утверждается тенденция все большего делегирования распорядительных функций на уровень «субнациональных» единиц, на низшие ступени управленческой лестницы, вплоть до основного субъекта производственного (или политического) процесса — действующего индивида. В условиях компьютерной революции человек уже не может оставаться инструментом, винтиком системы, более того — всемерное развитие человеческого потенциала становится универсальным требованием новой эпохи. Тем самым современное историческое время властно требует ликвидации всевластия бюрократических форм и в целом — утверждения развернутых демократических начал в своем социальном бытии. Этот универсальный посыл не снимает тем не менее вопроса о формах демократического развития.

В современной политологии активно обсуждается вопрос о ключевых факторах трансформации общества, определяющих ее движение, ее магистральные траектории. Среди этих факторов принято сегодня выделять и такой, как институциональное позиционирование режима по отношению к имеющемуся макросоциальному контексту. В целом, ученые сходятся в том, что именно он задает вполне определенные рамки для институциональной среды.

Институциональные формы, макросоциальное содержание которых в большой мере противоречит сложившемуся контексту, маложизнеспособны. Исторический отбор работает на установление соответствия между характером институциональной среды и свойствами макросоциального контекста.

Можно вспомнить в связи с этим логику эволюции теории модернизации. Если ее первоначальные, классические выражения были оформлены в постулатах линейного прогрессизма, и тем самым модернизация не могла не осознаваться как «догоняющая модернизация», в ходе которой тому или иному народу, той или иной стране предписывалась необходимость в сжатые сроки просто освоить уже имеющиеся модели экономического развития, политического и государственного устройства и т. п., то в последующие годы ответственные представители этой теории, осмысливая неудачи и даже провалы модернизационной политики в большинстве афро-азиатских стран, все большее внимание стали уделять изучению социокультурных оснований политического прогресса, ментальности населения и т. д.

Оценивая в такой связи характер современной отечественной модернизации, авторы книги под примечательным названием «Сопротивление материала» отмечают: «„Российский феномен“, сколь бы

„неправильным“ он ни казался с точки зрения нормативного западного опыта, вновь удручающе и грозно продемонстрировал свою неместимость в имеющиеся стандарты политического управления, восприятия и ожиданий.

Конечно, нет никаких оснований полагать, что за... (годы. — *авт.*) реформ в нашей стране ничего не изменилось. Изменениям и сдвигам нет числа, в том числе и в такой априорно устойчивой к новациям сфере, как национальная психология и модели мышления и поведения граждан. Тем не менее размышлять о проблеме сопротивления реформам, которое исходит не просто от отдельных „реакционных“ социальных, политических и иных групп, а от „исходного российского материала“, в целом уместно и необходимо. Это важно, прежде всего, в методологическом отношении — в той мере, как точно выверенный учет этого сопротивления предстает совершенно необходимым условием проведения рациональной (а не романтически оторванной от жизни) реформистской политики в России. И, напротив, продолжение попыток „продавливать“ либеральный курс при игнорировании устойчивых „конструктивных“ особенностей российских реалий в сфере политической психологии, экономико-социальных и иных отношений обрекает инновационные импульсы на фронтальное противостояние с действительностью, расчеты на одномоментное перерождение которой являются лишь немногим менее опасной утопией, чем учиненный в 1917 г. над нашей страной большевистский эксперимент»<sup>1</sup>.

Ни в одной стране демократическая государственность не утверждалась в отрыве от национально-государственных традиций. Оценивая с этих позиций установки, в рамках которых реанимируется взгляд на Россию как на «национальную пустыню», бессодержательное географическое пространство, которое может быть заполнено любой государственной, экономической, ментальной формой, можно вполне определенно заявить об их научной и практической несостоятельности. Реформы, осуществлявшиеся многократно в истории российского общества, включая и современный период, убеждают в том, что принципы и цели всякой модернизации должны быть соотнесены с состоянием социальной сферы, с менталитетом и просто с ожиданиями людей. Лишь в этом случае реформы могут обрести достоинство легитимности, перейти из разряда утопий и прожектерства на почву социальной оправданности и действительной социальной значимости.

Более того, адаптационная модель, во всяком случае, в ее абсолютизированных трактовках, весьма частых в наши дни, порочна изначально. Во-первых, она лишает народ и страну (любой народ и любую страну)

<sup>1</sup> «Сопротивление материала»: Международные нормативы на российской почве. М.: МОНФ, 1999. С. 7.

права и перспективы исторического сотворчества, роли субъекта общественного процесса, лишает нацию возможности обрести утраченные чувства достоинства и самоуважения, раскрыть свой психологический и интеллектуальный потенциал. А без этого и думать нечего о преодолении кризиса, об успехе реформ в России, об обретении ею достойного места в мировом сообществе.

Во-вторых, она несостоятельна в теоретическом отношении, ибо нацелена на воплощение противостоящей всему строю современного мышления тенденции унификации, усечения культур. В теории систем давно доказано, что противопоставлять дифференциацию и интеграцию, в том числе и в общественных процессах, некорректно ни с теоретической точки зрения, ни с методологической. Действительно, интеграция — процесс объединения, сплочения системы. Значит ли это, что система тем прочнее, чем однообразнее будут составляющие ее элементы? Нет, система тем совершеннее, чем она пластичней, чем более способна к самокоррекции, видоизменению. А достигается это в первую очередь разнообразием, полиформностью элементов, из которых она складывается, большой разветвленностью и специализированностью внутренних связей между ними. Таким образом, когда система совершенствуется, должны усложняться, дифференцироваться слагающие ее элементы, что укрепляет жизнеспособность и прочность самой системы.

В науке, как известно, существует несколько трактовок понятия «цивилизация». Знак дизъюнкции, однако, чаще всего ставится между различным пониманием статуса ее характеристик — ее «особости» с точки зрения отличительных социокультурных составляющих (традиции О. Шпенглера, А. Тойнби, Н. Я. Данилевского) и ее встроенности (этапности) в общий хор мирового развития (традиции К. Маркса и М. Вебера).

Можно, безусловно, ставить вопрос об уточнении дефиниций, но главное в другом. Доведенная до уровня дихотомии сама эта дилемма становится ложной. Можно и должно, говорил великий русский историк В. О. Ключевский, заимствовать изобретенный другими способ вязать чулки, но нельзя и стыдно перенимать чужой образ жизни, строй чувств и порядок отношений. Каждый порядочный человек все это должен иметь свое, как у каждого порядочного человека должна быть своя голова и своя жена.

В отечественной традиции обоготворялось все то, что связано с добром и благом. Сама духовность рассматривалась не как некое отвлеченное мудрствование (пусть самого высокого порядка), но прежде всего, как нравственное чувство высшей справедливости: жить по душе, достойно, по правде. Закономерно, что такая максима воплощала в себе

и императив служения (службы), в специфических условиях России оборачивающегося мотивом служения государю, государству. Петр I, провозгласив создание Российской империи, объявил служение Отечеству высшим смыслом жизни каждого его подданного. В единой парадигме сливались, таким образом, духовно-нравственные начала и идеи сильной государственности, что во многом обеспечило уверенное вхождение страны в круг мировых держав.

Это был путь достижений и потерь. Рационалистические, сенсуалистические идеи, породившие отчетливую тягу европейской мысли к освоению либеральных понятий свободы, прогресса, гуманистических ценностей и прав человека, не вошли органичной частью в русскую культуру. Сервизм, патернализм в значительной степени определяли строй ментальности населения.

Россия антиномична, отмечал Н. А. Бердяев, противоречивы и ее традиции. В современных условиях непременно нужно исключить искус самообольщения, консервации того худшего в отечественной традиции, что этой традицией и рождалось, в свою очередь подпитывая ее, усиливая косность и инерцию общественного бытия.

Основной категорией социальной науки в гуманитарных науках часто считают категорию социальных изменений. Это понятно и оправданно: слишком масштабны и динамичны происходящие перемены, слишком значимы проблемы общего вектора движения, стабильности в социальной и политической сферах. Не менее важным является, однако, вопрос: а что собственно изменяется, каков субстрат этих изменений?

В силу ряда исторических причин Россия, на первом этапе своего развития, несомненно, входившая в европейское культурное пространство, уже с XIII в. начала демонстрировать свою специфику, «особость» самой метафизики национального характера и оснований жизни русичей. Плохо то или хорошо, но у России всегда были собственное историческое время и собственные политические каноны. Вопрос сегодня в том, как российскому обществу в ходе социальных и политических реформ распорядиться тем наследием, которое определяется всем строем нашей национальной жизни, нашей истории.

Издержки современной трансформации в России не в последнюю очередь связаны с тем, что ее утверждение в стране в 90-е гг. шло по линии сознательного слома защитных механизмов русской культуры, приравнивании к тому же на уже преодоленные образцы либеральной традиции. По сути дела, обществу в ходе слома советской системы была предложена модель возврата к стандартам викторианской эпохи. Можно вспомнить, однако, что если на заре либерализма И. Бенхамом было сформулировано достаточно механистическое представление об общей

пользе как о некоем слагаемом индивидуальных, частных выгод и приоритетов, то уже у Дж. Милля стала в той или иной мере высвечиваться социализирующая составляющая либеральной идеи. Россияне никогда не примут формулы атомистического индивидуализма; она противоречит всему строю их ментальности, расходится с требованиями современного общества с его императивом сильной социальной политики.

Экстраполируя данный вывод на характер российской модернизации, можно заключить, что в интегрирующееся мировое сообщество Россия должна входить с присущей ей системой ценностей, нравственных норм и ориентации. Какова эта система?

Как бы мы ни относились к субстанциональным основаниям российской жизни, при анализе они неизбежно оказываются представленными определенным набором характеристик. В любом случае в него входит (хотя это может быть выражено в разной терминологии) стойкая тяга к неатомизированным, наиндивидуалистским началам общественной жизни, особая роль государственности, мобилизационный тип развития, идея служения (службы), примат духовности над материальностью, морали над правом на шкале нравственных ценностей и т. д.

Есть смысл внимательнее присмотреться к основаниям российской государственности.

Российское государство в своем историческом движении подчинено тем закономерностям и принципам государствообразования и государственного развития, которые проявили себя повсюду в мире. Вместе с тем в российской истории мы можем выделить ряд постоянно действующих факторов, обусловивших специфику отечественной государственности. В их числе обозначим те, которые значимы для нашей темы. Это, во-первых, характерная для России пространственная и геополитическая ситуация, во-вторых, особая роль государства в регулировании социальных отношений и, в-третьих, особенности функционирования страны как многонациональной державы. Как известно, многие отечественные ученые при объяснении специфики русской истории рассматривали географический фактор в качестве доминантного в историческом процессе. Так, несомненной заслугой С. М. Соловьева является комплексное рассмотрение им роли природно-географических, демографическо-этнических и политических факторов в развитии российской державы. О влиянии природы на человека, их взаимоотношении много писал В. О. Ключевский. Вот только несколько подзаголовков к начальным главам его «Курса русской истории»: «Схема отношения человека к природе»; «Значение почвенных и ботанических полос и речной сети русской равнины»; «Значение окско-волжского междуречья как узла колонизационного, народно-хозяйственного и политического»; «Лес, степь и реки: значение их в русской истории и отношение

к ним русского человека» и др. Н. А. Бердяев в работе «Истоки и смысл русского коммунизма» связывал и психологические свойства русского народа, и самый характер государственности с необходимостью оформления огромной, необъятной русской равнины. В. Н. Татищев формы государственности на Руси (и в мире) также увязывал с пространственно-географическими факторами. Их интегрирующий взгляд на естественные и социальные процессы проложил дорогу идеям «русского космизма», существенно обогатившим мировую политическую философию.

Что же касается характеристики пружин российской политической истории, то здесь важно иметь в виду, что «великорусское племя, — как писал Ключевский, — не только известный этнографический состав, но и своеобразный экономический строй, и даже особый национальный характер, и природа страны много поработала и над этим строем и над этим характером»<sup>1</sup>. Равнинный характер местности, сочетание леса и степи, отсутствие перенаселенности в течение многих веков, земельной тесноты — все это существенным образом влияло на расселение населения, на складывающиеся стратегические ситуации, на возможность колонизации новых земель. В стране укоренялись экстенсивные методы хозяйствования, противостоящие модернизационным импульсам любого рода, и инициативу в осуществлении инновационных проектов неизменно и всегда было вынуждено брать на себя правительство. Естественно, что при этом следует учесть и характер почвенно-климатических условий зон рискованного земледелия, обуславливающего насущную потребность в необходимом уровне взаимной поддержки, что, в частности, оказало со временем значительное воздействие на укорененность общинных отношений.

Существенную роль в политическом развитии страны сыграли речные бассейны и характер водных путей в целом. Можно вспомнить хотя бы великое значение исторического пути «из варяг в греки», обозначившего новые векторы в мировой политике после перехвата традиционных торговых путей восточными завоевателями. На этом пути перед складывающимся государством открывалась возможность за короткое историческое время стать для Восточной Европы тем, чем была империя Карла Великого для Европы Западной. И Россия эту возможность использовала.

Громадные трудности порождались неблагоприятными геополитическими обстоятельствами. Россия в течение всей своей многовековой истории жила в условиях сверхвысокого внешнего давления, тогда как на Европу (за исключением, может быть, Испании) оно оказывалось

---

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Сочинения: в 9 т. М.: Мысль, 1987. Т. 1. С. 310.

в значительно меньшей степени, а в Америке практически отсутствовало. Занимая срединное положение между Западом и Востоком, страна находилась в состоянии постоянной угрозы, что со временем вывело этот фактор на уровень не просто конкретно-исторического, но и цивилизационного порядка.

Великорусская народность в период своего формирования за 234 года (1228–1462 гг.) вынесла 160 внешних войн. И позднее в XVI в. Московия, ни на год не прерывая борьбы против татарских орд на южных, юго-восточных и восточных границах, воюет на севере и северо-западе против Речи Посполитой, Ливонского ордена и Швеции 43 года, в XVII в. она воюет 48 лет, в XVIII в. — 56 лет.

Следует отметить, что в отличие от войн Западной Европы, причинами которых, как правило, выступала борьба за верховенство власти, за феодальные права на отдельные земли и т. п., битвы, в которые была вынуждена вступать Русь, были битвами если не за физическое, то, во всяком случае, за историческое выживание народа. Так или иначе, в течение многих веков Россия оружием доказывала свое право на жизнь и развитие.

Уступая по своему военно-экономическому потенциалу соседям, Москва, постепенно объединявшая русские земли, искала ответ на внешние и внутренние вызовы, и она нашла его, энергично утверждая принципы централизации, концентрации власти. Была создана особая служилая система, при которой каждый слой общества (сословие) имел право на существование лишь постольку, поскольку нес определенный круг повинностей, по терминологии того времени, «службы» или «тягла».

Процесс консолидации сословий в стране протекал достаточно противоречиво. Борьба земледельческого населения с набегами кочевников и, прежде всего, с татаро-монгольским игом, обуславливавшая в значительной мере характер и направления колонизации новых земель, вызывала определенные деформации социального развития, его смещенность по сравнению с западноевропейскими государствами. Если на Западе отсутствие свободных пространств и высокая плотность населения, обостряя социальные противоречия, своим следствием имели укрепление сословий и ускорение законодательного закрепления их сословных и личных прав, то в России в период складывания централизованного государства острота социальной конфронтации долгое время снималась за счет оттока населения на окраины. Развитие социальных отношений на больших пространствах и систематический отток населения к окраинам до известной степени замедляли рост социальной напряженности, видоизменяли формы ее проявления и, в конечном счете, препятствовали консолидации сословий.

В то же время исторические обстоятельства — прежде всего, задачи воссоздания государственности — требовали более жесткой увязки социальных скреп. Создание многочисленного войска, способного противостоять Орде и другим внешним врагам, требовало накопления в достаточном объеме прибавочного продукта, изымаемого у зависимого крестьянства развитого ремесленного производства, и необходимого количества наступательного и оборонительного оружия. В средние века содержание одного воина-феодала обеспечивалось трудом целой деревни (30 дворов). Проблема, однако, усугублялась тем, что после набегов на Руси оставались разоренные и опустошенные деревни, сожженные города; ремесленники, способные ковать оружие, либо погибали, либо уводились в плен. Кроме того, значительная часть весьма скудного прибавочного продукта перетекала в Орду в виде дани и других поборов, т. е. шла на усиление противника. Геополитическое положение страны продолжало оставаться крайне сложным и после 1480 г.

В этих сложных экстремальных условиях государство не могло не вмешиваться активно в процесс формирования и законодательного регулирования сословий для максимальной мобилизации экономических и людских ресурсов. В стране постепенно стала складываться поместная система, сердцевину которой составляло условное землевладение — предоставление земли служилым людям — при условии, что они «конно, людно и оружно» выступают по первому требованию государя. Преимущества системы были очевидными: государство всегда могло располагать значительными военными силами без особых затрат каких-либо средств на их содержание.

Данное обстоятельство обусловило утверждение и такой существенной черты политико-экономического уклада России, как специфическое взаимодействие собственности и власти, которая дает знать о себе и поныне. В Европе собственность рождала власть. Смысл всех буржуазных революций как раз в том и состоял, что нарождающаяся буржуазия, овладев нервами развивающегося производства, уже не могла переносить свою отстраненность от властных рычагов, которые находились в распоряжении феодальной аристократии. В России связка была принципиально иной: власть рождала собственность. Эта традиция зарождалась еще в период системы кормлений (XIII–XV вв.). Во главе отдельных административных единиц, на которые в то время делилось русское государство (уезды, станы, волости) стояли должностные лица, присланные из центра. Эти должностные лица (наместники), срок службы которых исчислялся в один — три года, полностью содержались за счет местного населения (получали «корм»). Кормление, таким образом, было не только видом государственной службы, но и формой вознаграждения высшего сословия. За отведенный ему срок

службы наместник, назначенный на кормление, укреплял свое состояние и возвращался в столицу исполнять бездоходные поручения великого князя, ожидая новой кормовой очереди.

Специфическими характеристиками утверждающейся российской государственности стали, прежде всего, мобилизационный тип развития, высочайшая политическая дисциплина, необычайный уровень политической централизации.

Обратим внимание на точку отсчета возвышения Москвы. На Руси — это эпоха полной феодальной раздробленности, поддерживаемой извне Золотой Ордой, которая постоянно натравливала русских князей друг на друга, стремясь не допустить усиления любого из них. Естественно, что политика Москвы осуществлялась в прямо противоположном направлении, имея целью достижение максимально возможной в конкретных условиях политической централизации. Ф. Энгельс совершенно правильно отмечал, что в России покорение удельных князей шло рука об руку с освобождением от татарского ига. Централизация отвечала историческим потребностям страны и неудивительно, что в целом она встречала поддержку всех социальных слоев русского народа: от смердов, истерзанных междоусобными распрями и набегами иноземцев, до феодального боярства, уходившего от удельных князей на службу московскому государю. Безусловно, этот процесс проходил совсем не просто: были и бунты, и дворцовые интриги и заговоры, но амплитуда центробежных колебаний в стране была все же неизмеримо меньше, чем где бы то ни было. Высшие интересы государства заставляли русское общество соблюдать лояльность по отношению к Москве.

Первой внутренней политической задачей, осознаваемой московским правительством, стала поэтому ломка удельной системы. Не случайно в исторической науке существует авторитетная точка зрения, согласно которой опричнина Ивана Грозного была нацелена не столько на подавление боярского своеволия, сколько на окончательное искоренение удельных структур. Даже новгородский погром, хотя и осуществленный в крайне жестких, варварских даже, формах, в такой логике вполне укладывается в политику, объективно направленную против пережитков удельного времени.

Выражающая исторические потребности борьбы народа за свое существование, за национальную независимость, за решение насущных задач экономического развития эта политика не могла не сопровождаться крайне существенными издержками. «Необходимость централизации, — писал А. И. Герцен, — была очевидна, без нее не удалось бы ни свергнуть монгольское иго, ни спасти единство государства... События сложились в пользу самодержавия, Россия была спасена; она стала

сильной, великой — но какой ценою? ...Москва спасла Россию, задушив все, что было свободного в русской жизни»<sup>1</sup>.

Конечно же, политическая централизация не означала полной унификации даже на сугубо русских территориях, Московская Русь — позже империя — сохраняла многочисленные следы прежней автономии отдельных земель, имела отличия в системе местного управления и самоуправления, что проявлялось в характеристиках национально-государственного устройства, особенностях имперского пути развития России. В любом случае доминирующая (временами — подавляющая) роль Центра оставалась ведущей тенденцией российской государственности.

Будучи, по выражению С. М. Соловьева, «хирургической повязкой на больном члене», централизация в ее сложившейся исторической форме не могла не «гасить» вечевых традиций, препятствовала реализации возможности политического развития по пути городов-республик, наподобие Новгорода или Пскова. Вольница казачьего круга или движение раскола тем более не могли не восприниматься как явления в принципе антигосударственные. И хотя в стремлении к тотальному огосударствлению снизить до предела роль местных учреждений, начал самоуправления на Руси и в России не удалось (центральным правительством это в той или иной мере осознавалось: реформы Екатерины II, федералистские проекты Александра I), оптимального решения проблемы взаимоотношения центра и регионов, государства и общества в целом в стране так и не было найдено.

Более того, в России со времен Николая I начали последовательно не просто унифицировать структуру политико-административной системы, но и вытеснять из нее значимые региональные (тем более национальные) социокультурные компоненты. Страна даже стала приобретать черты полицейского государства.

Объективные процессы экспансии индустриально-капиталистических форм организации экономики, ведущие к разрушению традиционных устоев жизни, бюрократическая верхушка использовала в целях более органичной для себя нивелировки процесса управления; на окраинах империи отчетливо стало проявляться тяготение администрации к переходу к прямым методам местного управления, игнорированию местной специфики и традиций, существующих социально-политических институтов. В стране гасилось всякое проявление свободной инициативы.

Такое положение не исправили и крупные реформы, осуществленные правительством Александра II. Несмотря на довольно обширные полномочия, полученные в результате земской реформы, возможности

---

<sup>1</sup> Герцен А. И. Сочинения: в 9 т. М., 1956. Т. 3. С. 403–404.

земских учреждений остались довольно ограниченными. Они не обладали, в частности, принудительной властью, т. е. для приведения в исполнение их решений и указов необходимы были решения об этом администрации и полиции. Об участии в политической власти речь вообще не шла, практически не ставился и вопрос о преобразовании земства в инструмент утверждения федеративных отношений в стране. Половинчатый характер имели и судебная реформа, и реформы в области образования и печати.

Реформы 60–70-х гг., несомненно, шли в общем русле либерализации, но в условиях самодержавия не решали и не могли решить усложняющиеся задачи оптимизации государственного управления. Более того, в 80–90-е гг. правительство перешло к политике ограничения возможностей созданных в ходе реформ органов. Так, был упразднен съезд представителей сельских общин для выборов гласных в уездное земское собрание: они стали назначаться губернатором из списка кандидатов, составленного на волостных сходах. Началось наступление на прессу и литературу, были заметно сужены возможности университетов.

Эта и подобные меры не просто свидетельствовали о нарастании консервативно-охранительных настроений в правящем классе, но отражали его имманентное качество — постоянную тягу к усилению политической и административной централизации. И хотя в период думской монархии правительство попыталось осуществить очередные реформистские мероприятия, общество все более отчетливо осознавало, что режим утратил способности к исторической динамике и страна стоит на пороге масштабных политических перемен.

К 1917 г. не только не были созданы основания для демократизации власти и управления, но не был выработан четкий курс в отношении форм дальнейшего государственного строительства. С этими большими вопросами Россия и вошла в новую — революционную — эпоху.

Эти вопросы не были решены и в советский период российской истории. Официальная идеология декларировала, что в Советском Союзе осуществлено соединение принципов «демократического централизма» с принципами социалистического федерализма. На деле бюрократическая сверхцентрализация принятия решений в СССР привела к тому, что коллективные права на суверенитет и самоуправление в Советском Союзе не были обеспечены, местная специфика Центром зачастую игнорировалась. В стране утвердился крайне жесткий политический режим.

Аутентичные демократические связи и отношения так и не были сформированы, и единство государства в первую очередь определялось характером КПСС, которая со временем все больше демонстри-

рвала атрибуты не политической партии в классическом понимании, но «партии-государства». Понятно поэтому, что ослабление правящей партии объективно разрушало и скрепы советской государственности. Неслучайно отмена статьи 6 Конституции, которая закрепляла руководящую и направляющую роль КПСС в политической системе общества, в значительной степени стимулировала и центробежные тенденции в стране в период «перестройки».

После развала СССР Россия в течение долгого времени сохраняла инерцию распада. В политическом классе имели хождение даже идеи о целесообразности разделения страны на 35–40 образований. Начала государственности подчас просто третировались, что стало впоследствии одной из важнейших причин краха радикальной либеральной парадигмы. Возврат в политике и в общественных ожиданиях к государствообразующим ценностям был не просто закономерным, но и таким же плодотворным для нашей страны, как и в периоды ломки удельной системы или преодоления Смуты.

Задумаемся в этой связи над спецификой российского либерализма. Случайно ли, что для виднейшего его представителя Б. Н. Чичерина ядром политического мировоззрения была трактовка государства как основного движителя и творца истории? Государство, по Чичерину, — политическая форма всего общества, властный союз земли, народа и верховной власти, а не просто учреждение, аппарат; это единственная сила, способная обеспечить программу действительно эффективных реформ, могущих прорвать узкие рамки российского традиционализма.

Концепт сильного государства должен и сегодня сохранять свое безусловное значение. Свое самое первое Послание Федеральному Собранию в качестве президента В. В. Путин начал, как известно, с идеи сильной государственности. Последующие действия по выстраиванию «вертикали власти» шли именно в русле данного посыла. И это спасло единство страны и государства, и уже не в первый раз, как показывает историческая практика.

Традиции отечественной политической истории являют нам не только образцы раболепия, тупого бюрократического чванства, мздоимства и произвола, но и самоотверженного служения Родине, долгу, присяге. Дело не только в нравственном пафосе государственной идеи, но и в особой роли сильного государства в реализации национальных интересов. Принцип сильной государственности не сводится к задачам только политической конъюнктуры, он должен опираться на самые основания того, что в современной политической литературе принято определять как онтологию политической воли.

Пока в России не сформированы развитые институты гражданского общества, которые могли бы самостоятельно вести равноправный

диалог с властью и проводить политику защиты народа от произвола бюрократии, пока не заработали в полном своем объеме механизмы саморегуляции общества, определяемые степенью развитости рыночных отношений, роль государства в стране непременно должна быть сильной.

В современной политологии есть, однако, понятия, которые сегодня обладают мощным эвристическим звучанием. Это, в частности, понятия политического пространства и политического времени. И если категория политического пространства в контексте отечественной политической традиции свидетельствует о жизнестойкости централизующего начала, силы власти, то категория политического времени — о необходимости постоянной оптимизации всей системы отношений между государством и обществом, между центральными властями и властями регионов, между обществом и индивидом.

Так, если на ранних этапах российской государственности мотив «силы и грозы князя» воспринимался как требование прекратить междоусобицы (Этот мотив явственно звучит, к примеру, в знаменитом «Слове» Даниила Заточника, вторая редакция которого обозначается как «Моление»), если даже само слово «самодержавие» первоначально означало не что иное как «Сам держу», «Я, страна уже не данники татарского кагана», то уже со времен Петра I, явственно обозначились не только возможности, но и пределы «регулярного государства», и преодоление абсолютизма стало одной из двух (второе — крепостное право) важнейших задач политической жизни России.

Сегодня действительными, может быть, главными предпосылками достойного развития страны выступает утверждение зрелого гражданского общества, выработка чувства ответственности, свободы, независимости личности. В этих условиях сильное государство должно восприниматься в его современных выражениях. Его основания сегодня — не только в укреплении позиций Центра, государственных структур вообще, но и в одновременном укреплении себя сильной социальной политикой, развитием гражданского общества, нарастающей поддержкой инициатив с мест.

Обозначим, в частности, задачи социальной политики. Социальная сторона жизни, вопросы социального обустройства в России традиционно имели более важное звучание, чем поиски приемлемых политических форм. В движении народных низов, включая крестьянские войны, в центре системы требований неизменно оказывались задачи социального, но не политического переворота. Задачи последнего имели лишь акцидентальное, но не субстанциональное значение. Политическая элита, приходящая к власти в переходные времена, стремительно теряла доверие населения, если демократические преобразования

не сопровождалось решением назревших социальных задач. Показательна в этом смысле судьба правительства А. Ф. Керенского и команды М. С. Горбачева. Эффективность государства в России неизменно и всегда воспринималось через способность реализации его социальных функций и задач.

Для успеха осуществляемых сегодня реформ важно, чтобы издержки модернизации, связанные с переходом к рыночной экономике, для незащищенных групп населения были предельно минимизированы. Показательно, что в этом плане каноны отечественной традиции (можно вспомнить «Поучение Владимира Мономаха»), и социальная практика зрелых государств совпадают. Показательно и то, что издавна стержневая в наставлениях лучших российских умов идея «сбережения народа» выдвигается сегодня Президентом Российской Федерации в центр всей социальной политики.

Сфера социальной политики должна обрести необходимую объемность. Освобождая активные сегменты населения от тотальной опеки с ее оборотной стороной в виде иждивенчества и пассивности, современное социальное государство не может сводить задачу к стимулированию плоско понимаемой предприимчивости (стремления завести «свое дело», стать «независимым» от государства и др.). Более того, здесь недостаточно мер и по созданию оптимальных условий для получения образования, переквалификации и пр. Задача заключается и в расширении возможностей соучастия в управлении производством, что придаст необходимые импульсы развитию полноценного гражданского общества как общества активных социальных субъектов. Речь должна идти о том, что сущность социального государства должна найти свое выражение в новом качестве самой государственной власти, из которого проистекают и эффективная социальная защита, и активная социальная политика. Государство реализует свои возможности через активизацию усилий в законодательном поле, в трансформации экономики в социальное рыночное хозяйство; политические институты из отношений господства и подчинения с гражданами нацеливаются на солидарные отношения на основе консенсуса интересов, равноправного социального контракта и подлинного партнерства.

Социокультурные параметры России, соединяемые с вызовами современного общества, обуславливают необходимость движения страны в ярко выраженных параметрах социального государства. А. И. Солженицын, оценивая прошлое страны, писал: «Сила ради силы, мощь ради мощи; все для государства, ничего для человека». Сильное государство сегодня — это государство, подкрепляемое инициативами гражданского общества, государство с сильной социальной политикой, социальной рыночной экономикой, с развитой духовностью и высокой

культурой. Растущее участие граждан в различных социальных начинаниях, в различных формах управления производством и др., несомненно, будут способствовать общему росту политической культуры населения, превращению индивидов в действенных субъектов политического процесса.

Вне и без этого вряд ли сегодня могут быть созданы действительно надежные опоры под новым общественным миропорядком, обеспечена та мера общественного единства, та степень общественной поддержки, без которых нечего и думать о выходе страны на новые перспективные и достойные рубежи.

### *Вопросы и задания*

1. Сочетается ли историческая самобытность России с логикой мирового политического развития?
2. Являет ли собой Россия особый тип цивилизации?
3. Почему Россия вынуждена была избрать для себя мобилизационный тип развития?
4. Каковы особенности отечественной политической традиции?
5. В чем проявляется антиномичность России?
6. Как в современных условиях могут быть актуализированы основания отечественной политической традиции?

### *Темы рефератов*

1. Принципы и механизмы взаимодействия логики общеисторических императивов и требований отечественной политической традиции.
2. Основные пружины развития российской государственности.
3. Государство и гражданское общество в контексте отечественной политической традиции.

### *Литература*

- Андреев А. П., Селиванов А. И.* Русская традиция. М.: Алгоритм, 2004.
- Ахиезер А. С.* Россия: критика исторического опыта: в 3 кн. Новосибирск: Сибирский хронограф, 1998–2008.
- Баринов В. А.* Русское национальное самосознание. Философско-исторический очерк: монография. Омск: Омский гос. ун-т, 2008.
- Бердяев Н. А.* Истоки и смысл русского коммунизма. М.: Наука, 1990.
- Бродовская Е. В.* Взаимовлияние политической трансформации и эволюции ценностной системы современного российского общества. Тула: Изд-во ТулГУ, 2006.
- Вилков А. А., Захарова Т. И.* Сакральные основания власти в политической жизни России. Саратов: Саратовский источник, 2010.

*Владимиров А. И.* О национальной государственной идее России: стратегические этюды. М.: ЮКЭА, 2000.

*Коваленко В. И.* Политология: к осмыслению национальных интересов России. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016.

*Панарин А. С.* Реванш истории: Российская стратегическая инициатива в XXI веке. М.: Русский мир, 2005.

## ГЛАВА ВТОРАЯ

### Политический процесс и его особенности в современной России

**Исходные методологические характеристики политического процесса.** Динамичность современной политической жизни, интенсивность и усложнение коммуникативной деятельности в обществе на различных уровнях его организации обусловили все более активное использование в политической науке понятия «политический процесс». Это одна из центральных категорий политологии и вместе с тем категория весьма специфическая.

В современной специальной литературе можно выделить несколько основных подходов к изучению политического процесса. Некоторые ученые отождествляют его с миром политики в целом. Большинство же вкладывают в это понятие вполне предметное, хотя и разное содержание. Сторонники **институционального подхода** (Р. Михельс, С. Хантингтон) связывают политический процесс по преимуществу с трансформацией институтов власти. Социальная, культурная, психологическая инфраструктура функционирования политических институтов в этом случае имеет второстепенный характер, выводится за пределы предметного поля собственно политического анализа. Дж. Б. Мангейм и Р.К. Рич трактуют политический процесс как сложный комплекс событий, который определяет, какие действия будут предприняты правительством и какое влияние эти действия окажут на состояние общества.

Институциональный подход к анализу политического процесса позволяет описать и интерпретировать конкретные рычаги, обеспечивающие динамику ситуационных изменений в политике. Такой подход эффективен в тех случаях, когда мы имеем дело с устойчивыми политическими системами, в которых основные политические институты не утратили свое функциональное предназначение. Поэтому с помощью данного метода может быть описан лишь такой фрагмент политического процесса, который отвечает относительно высоким критериям стабильности политических институтов, обеспечиваемой развитой нормативной базой и соответствующим уровнем и типом политической культуры.

**Бихевиористский подход** к исследованию политического процесса характерен тем, что логика политических изменений предстает своего рода «результатирующим вектором» политических волей, интересов, ценностных ориентаций субъектов того или иного политического события.

Представители бихевиоризма (Ч. Мерриам, Г. Лассуэлл) в анализе политических процессов отдают приоритет не функционированию и эволюции органов власти и управления, а политическому поведению групп интересов, трансформации статусов и влияния отдельных группировок политической элиты.

Бихевиористские методы политического исследования эффективны для анализа локальных политических процессов, например, политических предпочтений аппарата органа государственной власти или общественной организации, макрополитических процессов в нестабильных обществах (революций, спонтанных массовых выступлений и т. д.). В то же время методология бихевиоризма дает сбои при анализе политических процессов с достаточно высоким уровнем самоорганизации, с развитой институциональной инфраструктурой, поскольку иерархический принцип построения политического института с относительно четким определением статуса и функций акторов выдвигает на передний план организационные, структурно-функциональные аспекты политики.

Односторонность обозначенных выше подходов в исследовании политического процесса в значительной мере преодолевает **структурный функционализм** (Г. Алмонд, Д. Аптер, С. Н. Эйзенштадт). Структурно-функциональная методология в состоянии описать политические процессы в сложных обществах с эффективными, десятилетиями совершенствовавшимися каналами представительства заинтересованных групп в политической сфере в условиях, когда элита приобрела устойчивые формы политического участия и механизмы обновления, где отношения в гражданском обществе базируются на развитой нормативно-правовой основе. Однако надежность структурно-функциональной методологии низка, если мы имеем дело с политическими процессами, жестко детерминированными традициями, самобытными социокультурными факторами политического поведения основных социальных и этнических групп.

Эти и другие недостатки структурного функционализма во многом восполняются **системным подходом**. Д. Истон, стоявший у истоков системной методологии в политическом анализе, трактует политический процесс как совокупность реакций политической системы на воздействие окружающей ее среды в целях формирования решений, приемлемых для ведущих групп интересов. Политические перемены в этом случае представляют собой результат сложного взаимодействия «входящих и исходящих факторов» в зависимости от характера политического общества, его строя, типа правления, а также от уровня активности внешних факторов. Политическая система и среда связаны неразрывно. Среда воздействует на субъекты принятия решений с помощью требований, давления и поддержки. Система же подготавли-

ливают, принимает и поддерживает решения, корректирует их в зависимости от результатов лоббистских усилий заинтересованных групп.

Подход Д. Истона весьма плодотворен, поскольку ориентирует исследователя на изучение взаимодействия политической системы с внешней средой, что позволяет преодолеть представления о самодостаточности политических институтов как таковых для развертывания политического процесса. Вместе с тем при описании сложных переходных процессов он требует уточнения, определяющего меру политических изменений, качественно преобразующих наличный баланс сил в обществе. Необходимо также определение каналов прямой и обратной связи политической системы и окружающей среды, для чего нужна дополнительная операционализация данного подхода с использованием разработок структурного функционализма, а также других методологий.

Приведенные подходы в западной политической науке к определению и анализу политических процессов отражают существенную эволюцию методов их изучения в направлении синтеза исследовательских парадигм, более органичного приспособления методического инструментария к анализу информации, эмпирического материала.

А. М. Салмин, обобщая различные интерпретации политического процесса в западной политологии, сводил их к двум основным вариантам. Первый он характеризовал как «горизонтально организованный», в котором действующие лица (правительство, партии, профсоюзы, предпринимательские объединения и т. д.) выступают как равноправные субъекты политического действия, находящие общий язык на основе общенационального консенсуса. В этом случае политический процесс мыслится в виде дискуссии за «круглым столом», а политическое решение как результат достигаемого компромисса. Второй вариант трактовки в западной политологии политического процесса связывался Салминым с активной государственной интервенцией в политическую сферу жизни общества. «Вертикальная ось» в этой системе предназначена для этатистских структур, которые призваны обеспечивать рационализацию политической жизни общества, а значит, формировать определенную модель культуры политического поведения, создать необходимые условия для мобилизации населения во имя достижения стратегических задач государственной власти. Политический процесс в данной системе координат выступает своего рода нишей для целерационального действия государства, где участие иных субъектов политики возможно лишь в качестве экспертов, имеющих совещательный голос при выработке политического решения.

Приведенные варианты интерпретации политического процесса, хотя и затрагивают его существенные характеристики, однако описывают, скорее, два его конкретных типа. Основанием типологии в этом случае

является степень этатизации политической жизни общества. В то же время вне дефиниции остается собственно специфика политического процесса как одного из ключевых понятий политологии.

В этом плане выгодно отличается определение, предлагаемое А. И. Соловьевым. Он трактует политический процесс как совокупность всех динамических изменений в поведении и отношениях субъектов, в понимании ими ролей и функционировании институтов, а также во всех иных элементах политологического пространства, осуществляющихся под влиянием внутренних или внешних факторов. Эта дефиниция предполагает деятельностный подход не только государства, правительства, но и каждого участника политических событий.

Политический процесс конституируется в результате **политизации** социальных, экономических, религиозных и иных процессов, протекающих в общественном организме. В истории мировой политической мысли встречаются самые разнообразные трактовки феномена политизации социального организма. Можно вспомнить о платоновском принципе разделения функций в «идеальном государстве», когда политический процесс предстает сферой занятий лишь «лучших и благородных» правителей, владеющих «политическим искусством». Можно повести речь о гоббсовском Левиафане, в котором государство становится политическим вследствие добровольного соглашения людей о представительной власти. Можно, наконец, обратиться к классикам русской политической философии, в частности, к концепции И. А. Ильина, трактовавшего политизацию как средство духовного развития общества.

Под политизацией авторами понимается процесс перехода социальных отношений в стадию властного регулирования, предполагающего использование политических институтов (либо внеинституциональных образований, имеющих функции политического субъекта) в целях реализации социальными группами своих интересов.

Процессы политизации дифференцируются в зависимости от масштабов, сферы и социокультурной среды их развертывания, типа политического режима и т. д. В тоталитарном обществе любая проблема индивидуальной и социальной жизни может приобретать статус политической, при демократическом режиме поле государственно-политической жизни весьма сужено. Вместе с тем и здесь мера политизации общественных отношений может варьироваться в зависимости от стабильности той или иной страны или региона. Так, в период экономических кризисов государство берет на себя изрядную долю функций и издержек по их преодолению, увеличивая объем и расширяя сферу действия политических решений, принимаемых иногда вопреки давлению ведущих групп интересов.

Политизация социальных отношений представляет собой важный индикатор политического процесса, указывающий ориентацию и новые сферы политического регулирования общественной жизни. Этот показатель фиксирует границы политического процесса по отношению к социокультурной среде, дает представление о качественной стороне его протекания,

Процесс политизации общественного организма — многомерное явление, которое необходимо исследовать, используя методологию и методы социального познания самого различного уровня. Это может быть и социально-философское исследование логики развертывания политического процесса, и социологическое изучение его структуры, содержания, и политический анализ его механизмов. Важно при этом иметь представление о возникающем в ходе политизации первичном элементе политического процесса, который составляет основу его конструкции. Таковым элементом является политическое изменение.

**Политическое изменение.** Анализируя состояние и тенденции развития политического процесса, мы, прежде всего, обращаем внимание на качественные преобразования положения, функций институтов общества, смену моделей политического поведения элит и лидеров и т. д. Объектом исследования становятся способы, механизмы, ресурсы трансформации политических субъектов, политической системы, иными словами, то, что характеризует содержание, масштабы, основательность политического изменения.

Под политическим изменением мы понимаем фиксированный фрагмент политического процесса различного уровня (локального, регионального, глобального), связанный с трансформацией соотношения статусов политических институтов, иных субъектов политики, с воздействием внешней среды.

Термин «политическое изменение» отражает появление нового качества в способе и характере взаимодействия а) между политическими субъектами; б) между политической системой и внешней средой.

К числу основных факторов, непосредственно конституирующих политическое изменение, следует отнести:

- а) политическое действие субъекта (группы субъектов);
- б) импульсы, исходящие из внешней среды в отношении политических субъектов;
- в) идеологию, стратегию и тактику политического изменения.

Ведущим фактором, воздействующим на политический процесс, является степень активности субъектов политического действия, и прежде всего субъекта (группы субъектов), выступающего в данной конкретной ситуации агентом политического изменения. Агент политического изменения в силу своих статусных характеристик задает направленность

политическому процессу на определенной стадии его развертывания, обеспечивает его стабилизацию, формирует электоральную базу, создает (привлекает на свою сторону) элитные группировки, оппонирует оппозиции. В его задачу входит выработка идеологии, стратегии и тактики политических действий, которые он намерен предпринять.

Под идеологией политического изменения авторами понимается система мировоззренческих установок, концептуально выражающая суть намеченных агентом политического изменения перемен. В идеологических построениях обосновывается необходимость и оптимальность данного политического изменения с точки зрения интересов электората, преемственность изменения по отношению к политическим традициям, принятой обществом системе ценностей. Большое значение имеет обоснование в идеологии политического изменения легитимности намеченных перемен. Эта идеология также включает в себя корпоративные ценностные ориентации политической элиты — агента изменения. На ее основе формулируются лозунги, вырабатываются стереотипы, внедряемые в массовое сознание в целях трансформации общественного мнения в поддержку предлагаемого курса. Идеология политического изменения содержит также анализ и критику альтернативных доктрин и программ, поддерживаемых оппонентами. Она представляет собой концептуальную основу для разработки стратегии перемен и определения тактической линии поведения агента политического изменения.

Выработка стратегической линии политического изменения предполагает обоснование последовательности действий субъекта по достижению сформулированной в идеологии цели преобразования. В силу этого стратегия должна согласовываться с общим контекстом политического процесса, с логикой его развертывания. В свою очередь тактика действий агента политического изменения связана с оптимальным выбором политических технологий, с наличием системной политики в отношении активных и потенциальных конкурентов. Искусство тактической линии, как показывает исторический опыт, состоит в своевременной и активной реакции на состояние общественного мнения, в возможности корректировки последовательности решения стратегических задач в зависимости от складывающейся расстановки политических сил, в опережающих шагах в целях нейтрализации действий оппозиции, в политике стимулирования ее организационного и идейно-политического раскола. Тактический маневр агента политического изменения возможен в условиях, когда идеология и стратегия политических перемен открыта для корректировки, когда имеются варианты, различные сценарии тех или иных конкретных политических решений в зависимости от состояния и характера реакций на преобразование со стороны внешней среды.

Состояние внешней среды преобразований оказывает существенное влияние на динамику и характер политических изменений. Так, в случае ее активного дисфункционального воздействия на политическую ситуацию в обществе политический процесс может вступить в кризисную стадию даже при наличии и использовании мощных внутренних политических и иных стабилизаторов. Напротив, если внешняя среда стимулирует политический процесс, задает его направленность, соответствующую общецивилизационной линии прогресса, то этим достигается не только стабилизация поведения субъектов политического процесса, но и ускорение самого процесса.

Разумеется, политическое изменение, являясь фрагментом политического процесса, не содержит в себе тех многомерных характеристик, которые свойственны последнему. Этот индикатор ориентирует исследователя на конкретный анализ конкретного ситуационного акта в политической жизни. Однако только определенный цикл политических изменений в состоянии дать материал для изучения логики развертывания политического процесса, его прогнозирования.

**Определение политического процесса.** Политический процесс в его развитом состоянии представляет собой системное функционирование элементов политической организации общества. Если индикатор «политическое изменение» дает динамическую характеристику политическому процессу, то понятие «политическая система» описывает его с точки зрения структурно-функциональных характеристик, существующей в обществе нормативной базы, культуры и традиций. Поэтому, предлагая определение политического процесса, важно учитывать следующие обстоятельства; политическое изменение является первичным элементом политического процесса; политизация социального организма задает направленность политического процесса, позволяет определить его границы; политические институты (в том числе, внеинституциональные субъекты) являются элементами политической системы, взаимодействие которых непосредственно влияет на динамику политических изменений; политическая культура, традиции, менталитет способствуют системным политическим изменениям, предохраняют общество от интервенции чужеродных политических субкультур и институтов, обеспечивая тем самым поступательный характер политического процесса.

Итак, политический процесс представляет собой цикл политических изменений, последовательную смену состояний политической системы, фиксирующую уровень и характер политизации социального организма.

Разумеется, всякое определение весьма условно. Оно неизбежно схватывает лишь тот аспект изучаемого явления, который близок ис-

следователю, работает на его концепцию. Поэтому дальнейший поиск в области методологии анализа политического процесса должен быть связан с изучением его структуры, механизма развертывания в социокультурной среде.

**Стабильность политического процесса.** Стабильность политического процесса — одна из ведущих его нормативных характеристик, указывающая на то, что политические изменения происходят в условиях оптимального взаимодействия основных структурных элементов и внешней среды. Фактор стабильности положительно воздействует на общую динамику политического процесса, даже если на каком-либо этапе его стабилизационные механизмы и замедляют темпы тех или иных конкретных политических изменений, не позволяя допустить катастрофического варианта его развертывания.

Очевидно, что стабильность политического процесса — не самоцель. Здесь очень важно соблюсти меру, чтобы стабилизационные механизмы не превратились бы в механизмы сдерживания тех изменений, которые являются искомыми со стороны агента политического изменения, так же как и не стали бы механизмами стимулирования нежелательных, с точки зрения логики политического процесса, перемен. В демократическом обществе стабильность обеспечивается реализацией принципа разделения властей, всей системой «сдержек и противовесов» политической системы. Агент политического изменения, заручившись на выборах необходимым большинством голосов, сформировав правительство, проводит курс на политическое изменение, гарантируя тем самым должный динамизм политического процесса. Другие ветви власти, а также оппозиция оппонируют возможным отклонениям от принятых в обществе норм, от политических традиций, от интересов избирателей.

Разумеется, это идеальная модель функционирования стабильной политической системы. Однако политическая стабильность имеет не только институциональное измерение. Фактором стабилизации (дестабилизации) политической ситуации может служить политическая культура основной массы населения, точнее, иная ее модель. Властные структуры могут достичь полного взаимопонимания относительно целей и задач осуществляемого курса, добиться нейтрального отношения к нему парламентской оппозиции, но если этот курс резко контрастирует с национальным укладом жизни большинства, с традициями и социополитическим опытом основной массы населения, он обречен на неудачу. Проводимые преобразования будут дестабилизировать общество, что с неизбежностью чревато катастрофическими последствиями. Это приводит к образованию новых, формально нелегальных, но морально легитимных (по крайней мере, с точки зрения ценностных

ориентаций заинтересованных социальных групп) центров власти, к политическому противостоянию. Поэтому агент политического изменения при выработке идеологии, стратегии и тактики преобразований должен постоянно соотносить характер и диапазон проектируемых решений с типом и уровнем политической культуры ведущих групп интересов.

Еще один фактор стабильности политического процесса — лояльное политическое поведение тех социальных групп, интересы и ценностные ориентации которых контрастируют с моделью планируемого политического изменения. При осуществлении масштабных политических преобразований, связанных со сменой в стране общественного строя, ликвидацией социального и политического статуса прежних ведущих социальных групп, целью политики стабилизации должно быть умиротворение нейтральных (или потенциально нейтральных) групп, упреждение экстремистского политического поведения контрагента, учет интересов пограничных социальных слоев, симпатизирующих субъекту (группе субъектов), уходящему с исторической арены.

Важный элемент стабилизации в кардинальных политических изменениях — четкая политика в отношении союзников преобразований — активных и потенциальных. Если же преобразование носит частный, локальный характер, то стабилизация политического поведения субъектов изменения сводится к тактическим вопросам: насколько влияние и организованность оппонентов способны вызвать серьезное деструктивное политическое поведение; насколько целесообразны и эффективны политические санкции в отношении нелегитимного политического поведения? Когда поддержка значительной части населения провоцирует влиятельную оппозицию на нелегитимные действия по отношению к властям, алгоритм действий власти может сводиться к приостановке преобразований, принятию ряда решений в интересах электоральной базы оппозиции с одновременной и обязательной нейтрализацией экстремистского крыла своего контрагента, либо к намеренному обострению противостояния в обществе путем поляризации основных социальных сил с последующим включением механизмов харизматической власти, замещающих собой отсутствие политического центра.

Впрочем, политический авторитет лидера является фактором стабилизации не только в катастрофических ситуациях, хотя именно в них, как уже отмечалось, он наиболее оптимален и действен. Лидер преобразований в обществе с неразвитыми политическими структурами и институтами может восполнить отсутствие некоторых институтов и механизмов, может взять на себя в ряде случаев функции нормотворчества и т. д.

К числу факторов стабилизации относится учет и использование внешних по отношению к данному политическому изменению обстоятельств. Причем не только в случае, когда внешняя среда сама служит образцом стабильности. История знает немало примеров, когда общенациональное единство достигалось путем создания в массовом сознании образа внешнего врага.

Проблема стабилизации политического процесса является предметом постоянного внимания агента политического изменения, а механизмы стабилизации возможных конфликтных узлов встраиваются в механизмы реализации политических решений.

**Социокультурный контекст политического процесса.** Попытка тотальной модернизации традиционных обществ «третьего мира» по западноевропейским стандартам — там, где это происходило с использованием методов сплошного внедрения политических институтов, механизмов, образцов культуры — всегда приводила к мощной реакции отторжения последних, даже если субъекты политических изменений в совершенстве владели политическими технологиями, тактикой политического манипулирования. В лучшем случае перенимался лишь фасад насаждаемой политической системы с сохранением существа прежних структур и институтов. В худшем — возникала опасность раскола общества, гражданской войны.

Это было предопределено европоцентричностью предложенных моделей модернизации, неспособностью (или нежеланием) аккумулировать социокультурный опыт общества. Поэтому проблема учета и использования в политическом изменении социокультурных факторов не может не находиться в поле зрения исследователя политического процесса.

В обобщенном виде социокультурные основания политического процесса можно представить как взаимодействие двух основных элементов — этносоциального архетипа, помогающего раскрыть алгоритм зарождения в социуме политических отношений, и менталитета, раскрывающего духовный и этнопсихологический контекст политического процесса.

Этносоциальный архетип задает способ структурирования социальной системы, проявляющийся независимо от характера и темпа технологических и социальных изменений в обществе, связанных с эволюцией производительных сил. Запад с его высокой плотностью социального пространства, однотипностью, относительной благоприятностью биогеографической среды дал классические примеры поступательного развития и интенсификации коммуникационных процессов в социальных общностях. Это способствовало росту социального участия каждого индивида. Тем самым задавался вектор индивиду-

лизации, первичности частного интереса, индивидуальных ценностей и т. д. Индивид стал этносоциальным архетипом западноевропейского социума, чьи интересы при любых обстоятельствах первичны по отношению к любым структурным образованиям общества. Сословия, национальные общности — это вторичные элементы социума, выполняющие вспомогательные функции индивида, что, разумеется, не исключало выработки обществом системы социальных «сдержек и противовесов».

В отличие от Запада Россия исконно демонстрировала живучесть общины как формы социальной жизнедеятельности и самосохранения.

Специфика исторического пути России, развивавшейся на огромном территориальном массиве, географическая удаленность очагов социальной жизни друг от друга делало актуальным сопряжение, координацию деятельности общин из единого центра. Потребность в этом усиливалась при решении вопросов совместной защиты от внешнего врага. В то же время слабость, неоднотипность внутри- и межобщинных протополитических структур и институтов не позволяли социуму решать проблему формирования властных отношений по общеевропейской модели: путем многоэтапной эволюции общинных механизмов социальной регуляции в стабильные и легитимные институты политической власти. «Европейское общество строилось, — писал П. Н. Милоков, — ...изнутри, органически, от низших этажей к высшим... У нас исторический процесс шел как раз обратным порядком, — сверху вниз»<sup>1</sup>.

Фактор привнесенности государственного начала в русский социум, неорганический характер образования российской государственности неизбежно приводили к «слабости сцепления» общественных структур с государственными механизмами. Тем самым было положено начало основополагающей линии раскола в политической истории России.

Реальные формы становления нашего государства способствовали формированию своеобразной культуры его восприятия в массе — своего рода «комплекса привнесенности» институтов политической власти в русскую социокультурную среду. В известной мере власть и общество существовали автономно. Социум продолжал воспроизводить по мере необходимости патриархальные институты управления (регулирования) жизни «мира», а вместе с тем и психологию «потусторонности» и «богоизбранности» власти. Власть же, следуя собственной логике развития, не утруждала себя детальным изучением жизни, интересов низших сословий, «привязкой» изрядно бюрократизированных государственных структур к потребностям (региональным, социальным)

<sup>1</sup> Милоков П.Н. Очерки по истории русской культуры. М.: Прогресс-Культура, 1994. С. 2.

народных масс. Этот недостаток компенсировался усилением абсолютизма, репрессивными мерами, якобы единственно приемлемыми, органичными для россиян.

Попытки реформировать структуру, изменить характер политической власти неизменно вызывали сопротивление высшей сословно-бюрократической олигархии (если не совпадали с ее интересами), только усиливали изоляционистские тенденции и противостояние власти средним и низшим сословиям. М. М. Ковалевский, исследуя политическую систему России, подчеркивал: «Перестройка русского политического строя по иностранным образцам нисколько не помешала сохранению самобытных русских обычаев и институтов, и, правду говоря, законы и регламенты, заимствованные на Западе и привитые к русскому стволу, подвергались сильному воздействию природы последнего.

Неудивительно поэтому, если Россия усваивала одну лишь форму, а не дух тех учреждений, которые она копировала. Не этим ли подражанием одной лишь форме нужно объяснить тот факт, что применение европейских учреждений не привело в России к уничтожению остатков неограниченной, деспотической власти, общей всем восточным монархам? Ибо власть эта в России изменила лишь свою внешность. К единой голове монарха прибавилось сто рук бюрократии, подобно той, которая была язвой европейского континента в XVII и XVIII веках...»<sup>1</sup>.

Эта особенность русского социокультурного опыта не могла не отразиться на ментальности россиян. Дуализм общинного по своему архетипу социума и неорганической по происхождению политической власти лежит в основе своеобразия русского менталитета.

Впервые понятие менталитета применительно к социальной жизни общества было разработано в рамках французской исторической школы «Анналов» и связывается с именами Л. Февра и М. Блока. В самом общем виде менталитет представляет собой способ видения и духовного освоения человеком и обществом окружающей среды, понимаемой в широком смысле слова. В менталитете кодируется логика восприятия массовым и индивидуальным сознанием процессов, происходящих в социуме.

Февр, подчеркивая многомерность понятия «менталитет», подразумевал под ним «стиль мышления», «умонастроение», «видение мира», т. е. ту сферу человеческого и социального организма, которая находится «на стыке» психологического и рационального освоения действительности. В этом сложность описания ментальности социума в те или иные исторические эпохи. В этом — уникальная возможность

<sup>1</sup> Ковалевский М.М. Очерки по истории политических учреждений России. СПб., б. г. С. 4.

проникновения в духовный мир различных исторических субъектов, получения достоверного знания о нравах и характерах обществ и народов. Это позволяет говорить о менталитете как о такой функции человеческого сознания и поведения, которая предрасполагает индивида или социальную группу к восприятию определенного круга идей и стиля жизни.

Представление о менталитете дает возможность со значительной долей вероятности прогнозировать поведение индивида или «коллективного исторического субъекта». Так, например, ментальность революционера отторгает любые идейно-политические ориентиры, основанные на эволюционизме, связанном с длительным вызреванием всей системы предпосылок социального изменения и их аккумуляцией большинством общества. Субъекты революционных методов социальных изменений являются противниками консенсусных технологий решения социальных противоречий, предрасположены к идеологиям, имеющим такие инварианты, как мессианизм, нетерпимость к иным мировоззрениям, аскетизм и т. д.

Менталитет непосредственно определяется кругом ценностей и интересов, свойственных той или иной цивилизации. Личность, проходя стадии социализации, воспринимает в той или иной степени совокупный социальный опыт человечества, и вместе с тем определенные навыки поведения в обществе, логику познания окружающего мира и целерационального воздействия на него. Постепенно происходит идеологизация мировосприятия, в результате чего в массовом сознании и поведении возникают стереотипы.

Однако важно подчеркнуть, что ментальная основа восприятия отнюдь не растворяется в стереотипах и иных эрзацах поведения. Стереотипы могут изживаться и сменяться новыми стереотипами, идеологические убеждения — эволюционировать, причем, как показывает политическая практика, довольно быстро и радикально. Менталитет же как способ освоения действительности, при всей его кажущейся расплывчатости, «невыясненности», выступает константой, представляющей собой имманентную характеристику всех этапов цивилизационного развития, его духовной сферы.

Политический менталитет фиксирует господствующие в гражданском обществе ориентации в отношении властных функций лидеров, институтов, исходя из собственных национальных или традиционных представлений о политическом, о месте политики в жизни социума. Так, например, фактор привнесения политической власти в русский социум, обоснованный в концепции неорганического происхождения российского государства, способствовал культивированию отчуждения людей от власти. Сформировалась своеобразная субкультура воспри-

ятия политики, ее институтов как чего-то запретного, не подлежащего свободному, идущему вразрез с официальной версией обсуждению. Последнее создало возможность монополизации политического процесса со стороны отдельных элитных группировок, присвоивших себе право говорить от имени народа, не заботясь о легитимации своего политического статуса. Тем самым существенно сужалась сфера собственно политических отношений, уступая место административному регулированию социальной жизни.

Представление о национальном политическом менталитете дает возможность прогнозировать: в какой мере и с какой степенью адаптации могут прижиться в общественном организме те или иные универсальные политические институты и механизмы; какие коррективы и какими методами следует внести в механизм формирования политической культуры; как грамотно опереться на особенности отечественной политической традиции. В то же время важно избежать искуса автаркии, ошибок, связанных с абсолютизацией фактора традиционализма в политическом сознании и поведении основных социальных групп и слоев. Нужно отдавать себе отчет в том, что вектор унификации коммуникационных процессов в мире не может, так или иначе, не задавать некоей общей линии универсализации межнационального и межрегионального общения, требует по возможности единых политических технологий и процедур.

**Теоретико-методологические подходы к анализу динамики политического процесса в период реформ.** В течение многих лет в мировой социологии и политологии проводятся попытки создания научно-обоснованных концепций понимания и моделирования процессов развития и изменения человеческого социума. Наибольшую популярность и внимание исследователей в различные периоды получали такие макротеории (парадигмы) как: формационная, цивилизационная, социального действия, мир-системная и модернизационная. В XXI в. все перечисленные макротеории социального развития, пройдя через стадии теоретического доминирования и кризиса, продолжают существовать и взаимно конкурировать, хотя и в существенно видоизмененном виде.

В политологии категория «социальное изменение» имеет много интерпретаций и ее необходимо демаркировать от категории «социальное развитие». Социальное развитие происходит через социальные изменения и означает рост сложности, специализации и дифференциации социальных и политических институтов данного общества. Социальное развитие конкретного общества в определенные периоды его истории может характеризоваться теми или иными закономерностями (трендами).

Вопросы, связанные с проблематикой динамики политического процесса в период реформ, чаще всего разрабатываются в рамках парадигмы социальной модернизации и стратегии демократического транзита. Под социальной модернизацией, с политологической точки зрения, принято понимать социальное развитие, в ходе которого возникают и утверждаются отношения и институты современного типа посредством тех или иных социальных изменений. В рамках стратегии демократического транзита рассматриваются процессы модернизации собственно политической системы и ее подсистем, включая политический режим.

**Модернизационная парадигма** была сформулирована в середине XX столетия в условиях распада европейских колониальных империй и появления большого количества «молодых наций» в Азии, Африке и Латинской Америке. Перед ними встала проблема выбора путей дальнейшего развития. Собственно, программа модернизации, ускорения перехода от традиционности к современности, была предложена учеными и политиками США и Западной Европы странам «третьего мира» в качестве альтернативы коммунистической ориентации. В 1950-х — начале 1960-х гг. различные аналитические течения и теоретические традиции сложились в единую междисциплинарную компаративную перспективу (парадигму) на проблемы развития, которая казалась особенно полезной для обеспечения рывка в эволюции развивающихся стран. В дальнейшем, на протяжении второй половины XX в., в рамках модернизационной перспективы был накоплен значительный теоретико-методологический и эмпирический опыт изучения различных аспектов, в том числе исторических, перехода от традиционных обществ к современным. При этом модернизационная парадигма, сформировавшаяся в значительной степени под влиянием эволюционизма и функционализма, прошла длительный путь совершенствования. Для анализа процессов социальной модернизации в современной социологии и политологии наиболее часто используются методы парадигмы теорий модернизации в ее многолинейной модели, которая избегает упрощенных представлений о безальтернативности и линейности индустриально-капиталистического прогресса.

Противоречивый мировой опыт реализации идей социальной модернизации порождает множество теоретических и практических проблем. С одной стороны, общепризнанным и активно обсуждаемым фактом является то, что процессы социальной модернизации и демократического транзита во многих странах, если не застопорились на некоей промежуточной стадии, то развиваются не в том направлении, которое изначально предполагалось в схемах модернизации, разработанных, как правило, на примерах успешных модернизаций. Ставился даже вопрос не только о кризисе парадигмы теорий модернизации,

но и ее конце. С другой стороны, опыт некоторых стран Европы, Китая и Юго-Восточной Азии показывает, насколько гибким и продуктивным может быть подход к модернизации, если он сформирован на основе критического отношения к опыту других стран и способности предложить свои, оригинальные модели. Обозначенные теоретические и практические проблемы модернизации обуславливают актуальность исследовательского поиска объективных и субъективных факторов, влияющих на успешность реализации модернизационной стратегии. На данный момент внимание политологов все в большей мере концентрируется на разработке новых моделей модернизации.

**Основные положения современных подходов к теории социальной модернизации.** К началу XXI в. общесистемная социально-философская доктрина и структурно-функциональная доктрина (которые существенно эволюционировали и обогатились новыми подходами к описанию структур и функций реальных социальных систем), наряду с теорией рационального выбора сформировали методологическое ядро современной модели модернизационной парадигмы. В рамках этой модели происходит окончательный отказ от односторонней линейной трактовки модернизации как движения в сторону западных институтов и ценностей, вместо этого осуществляется интегрирование ряда идей более ранних моделей. Обосновываются следующие положения, влияющие на характер и темпы модернизации:

*Возможность собственных оригинальных (национально-окрашенных) путей развития.* Модернизация никогда не может начинаться на голом месте. Лишь в теории существуют идеальные типологические характеристики, отличающие современные общества от традиционных. На практике же каждый социум начинает движение к современности с различных исходных позиций, т. е. с того конкретного места, на которое именно он пришел в ходе многовекового исторического развития. Имеющиеся в обществе традиции, определяющиеся господствующей религией или особенностями исторического развития, напрямую влияют на характер и темпы модернизации, ускоряя или сдерживая их.

*Историчность подхода.* Историчность подхода предполагает сложную корреляцию внешних и внутренних вызовов, возникающих перед социальной системой, уникальность локального социума и наличие фактора исторической случайности. У всех обществ бывают благоприятные и неблагоприятные исторические периоды, когда открывается или закрывается «окно политических возможностей» для масштабных социальных изменений, и общество способно или неспособно их воспринять.

*Интерпретация модернизации как тренда социального развития со сложной (нелинейной) динамикой развернутой во времени.* Данное поло-

жение является одним из важнейших во всех вариациях современной модели, поскольку объясняет сложную динамику модернизационных процессов. Выделяются внешние и внутренние факторы («вызовы»), формирующие динамику модернизации. Они связаны с наличием объективных внешних и внутренних угроз социальной системе. Среди них необходимо отметить: военные угрозы, растущую конкуренцию в мире, неблагоприятные природные влияния и различные кризисы в самой социальной системе. Перечисленные «вызовы» в зависимости от исторического контекста порождают «ответы» со стороны социальной системы. Они могут носить консервативный или модернизационный характер. При этом модернизационный «ответ» возможен только в случае, если политический режим не видит возможности сохранить традиционный образ социальной системы. Запуск модернизационных процессов порождает изменение во всех подсистемах общества, постепенное или бурное накопление нового качества, но вместе с тем и внутрисистемных противоречий. В какой-то момент возникает насущная необходимость разрешить эти противоречия на политическом уровне путем консенсуса элит. В противном случае модернизация приостанавливается или вовсе отторгается.

*Корректировка эволюционистского телеологизма.* Речь идет об акцентировании внимания не на анонимных законах эволюции, а на роли социальных акторов (коллективов и индивидов), обладающих возможностью обеспечить рост или трансформацию ситуации посредством волевого вмешательства. Не отрицая значения такого фактора, как уровень экономического развития, обращается внимание на волю политических элит. Артикуляция и агрегация интересов партий, групп влияния, лидеров общественного мнения способна вызвать конфликт интересов и раскол элиты в процессе модернизации. В этой связи представляет интерес вопрос о взаимоотношении между двумя важнейшими элементами модернизационного процесса: рыночной экономикой, позволяющей поддерживать самовоспроизводящийся рост, и демократической формой правления, возникающей на базе гражданского общества и предшествующих социальных практик. Предполагается, что экономическое развитие само по себе не в состоянии детерминировать процесс замены традиционных учреждений определенной моделью политической системы. Вместо линейного движения к демократии западного типа страны в зоне перехода оказываются перед выбором из множества различных альтернатив. Их будущее развитие напрямую связывается с тем историческим выбором, который должны совершить их политические элиты. Делается вывод, что уровень экономического развития — необходимое, но явно недостаточное условие для демократизации.

*Современный глобальный контекст социальной модернизации* вытекает из современных трактовок социальной модернизации, согласно которым с конца XX в. под влиянием процессов глобализации и разрушения биполярной системы международных отношений резко усиливается влияние на ее процессы международных факторов.

В рамках современных политологических интерпретаций модернизационная теория, безусловно, не может претендовать на роль всеобъемлющей теории о причинах и механизмах социального развития и социальных изменений. Вместе с тем основные ее положения могут составить развитую методологическую основу системной стратегии социального проектирования (стратегии развития) и компаративистского анализа модернизационных процессов в современных обществах. Они также предлагают свою версию ответа на вопрос о конечной цели модернизации. Важным является сделанный на их основе вывод об особой роли государственных политических институтов в реализации стратегии социального развития и особенно политического режима как основного функционального и интеграционного ядра политической системы.

**Современные модели описания динамики политического процесса в период реформ.** Современные модели описания динамики политического процесса в период реформ, как правило, рассматривают различные аспекты взаимодействия и противоречий, возникающих в процессе модернизации между социальными структурами, прежде всего государственными политическими институтами, сформированными в прошлом, и субъектами истории, наделенными волей и свободой выбора — негосударственными политическими институтами или группами влияния.

*Этатистская модель.* Одним из наиболее известных представителей этатистского направления является С. Хантингтон. Он подчеркивает относительную автономность политического развития и утверждает, что если в экономическом, социальном и культурном развитии критерием является рост, то для политического развития главное — обеспечение стабильности.

Неподготовленность масс к управлению, неумение использовать институты власти, неполучение ожидаемых результатов от включения в политику, является основной причиной политической нестабильности, дестабилизации режима управления в развивающихся странах. По мнению Хантингтона, ускоренная модернизация, подрывая политические институты, вызывает не политическое развитие, а политический упадок. Поэтому для модернизирующихся государств необходим «жесткий авторитарный политический режим, контролирующий порядок, который может обеспечить переход к рынку и национальное

единство, и высокоцентрализованные политические институты», способные «к проведению политики инноваций и поглощающие (абсорбирующие) политическое участие»<sup>1</sup>. Именно эти средства приспособления переходного политического режима к изменяющейся обстановке могут привести к позитивным результатам модернизации. Выбор времени проведения реформ должен быть тщательно подготовлен и продуман, определяться реальной оценкой расстановки политических сил. Опора на мощные политические коалиции является, по мнению С. Хантингтона, «важным сдерживающим фактором насилия, позволяющим осуществлять реформы законодательным путем».

Рассмотренная модель, теоретически достаточно хорошо разработанная, используется в ряде стран на ранних стадиях социальной модернизации и перехода к рынку.

*Либеральная модель.* Либеральная модель описания динамики политического процесса в период реформ развивалась такими исследователями, как Р. Даль, Ф. фон Хайек, Л. Пай и др.

Они полагали, что коль скоро появление среднего класса и рост образованности населения приводят к серьезным изменениям в природе и организации управления, это кладет предел вмешательству идеологии в регулирование социальных процессов. Более того, это ставит под сомнение и эффективность централизованных форм реализации решений, поскольку политически активное население способствует возникновению дополнительных центров властного влияния. В целом же характер и динамика модернизации зависят от открытой конкуренции свободных элит и от степени «вовлеченности» в политику рядовых граждан. Соотношение данных форм, которые должны обязательно присутствовать в политической игре, и обуславливает варианты развития общества и системы власти в переходный период.

Рассмотренная модель детерминирована более общей доктриной прагматического либертариизма, педалирующего идею «минимального государства» в социальном развитии и экономике. Она в современных условиях развивает идеи «вестернизации» и социального эволюционизма, первоначально разработанные в рамках классической линейной модели модернизации.

*Модель демократического политического консенсуса.* Анализируя примеры модернизационных преобразований, успешно осуществленных во второй половине XX в., А. Пшеворский обосновывает модель демократического политического консенсуса, считая, что при авторитарном политическом режиме опасно рискуют все. Он формулирует другой вариант: «Некоторые институты при определенных условиях предла-

<sup>1</sup> Хантингтон С. Запад уникален, но не универсален // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 8. С. 85.

гают релевантным политическим силам перспективу постепенного достижения своих целей, чего оказывается достаточно, чтобы добиться их согласия на получение невыгодных для них в данный момент результатов борьбы. Политические силы примиряются с поражениями на сегодняшний момент потому, что они верят, что институциональная структура, регламентирующая демократическую борьбу, позволит им достичь своих интересов в будущем»<sup>1</sup>.

*Историко-компаративистская модель.* Данная модель предполагает сравнительный анализ модернизационной практики во многих странах мира в различные исторические периоды. В работе Д. Аптера «Политика модернизации» приводится типология политических систем по отношению к процессам модернизации и формулируется теория модернизационных переходов. В рамках данной модели делается обобщающий вывод о мобилизующей (ускоряющей) роли тоталитарно-авторитарных политических режимов на начальных этапах реализации модернизационных процессов и необходимости последующих переходов к системам неомеркантилизации и согласования.

Модель Аптера, созданная в начале 60-х гг. XX в., достаточно точно выявляет и обобщает закономерности практики социальной модернизации стран западной цивилизации, но отбрасывает этноцентричный подход к политическому развитию обществ, развиваемый во многих современных моделях модернизации.

**Стратегия демократического транзита.** В рамках данной стратегии рассматриваются процессы модернизации собственно политической системы и ее подсистем, включая политический режим. С конца 1990-х гг. акцент в исследовании социальной модернизации делается на изучении процессов демократизации, связанных с третьей волной этого процесса, возникает новое терминологическое обозначение, которое все более вытесняет старое. Вместо термина «социальная модернизация» для обозначения актуальной проблемы перехода от авторитарных систем к системам демократическим, в последние три десятилетия активно используются такие термины, как «демократический транзит» (переход), «переходное общество», «переходный режим». Причина в том, что большинство стран, осуществляющих переход, не могут быть отнесены к странам традиционным, для которых характерен низкий уровень индустриального развития, архаическая социальная структура, неграмотность населения и т. д. Модель демократического транзита заимствует из классической линейной модели модернизации идею эволюционной стадийности демократии как наиболее совершенной формы политического режима эпохи современности.

<sup>1</sup> Цит. по: *Травин Д., Морганя О.* Европейская модернизация. В 2 кн. СПб.: АСТ, 2004. Кн. 1. С. 94–95.

При анализе феномена демократизации принято выделять необходимые, но недостаточные предпосылки возникновения демократии и стадии перехода (транзита) к ней.

- Первое предварительное условие — сформировавшиеся национальная идентичность и государственное единство, т. е. наличие нации как двуединства суверенного территориального государства и гражданского общества (Д. Растоу).
- Вторым необходимым условием является достаточно высокий уровень экономического развития общества, который в рамках поведенческого подхода детерминирует разумные действия граждан общества в практике политического поведения. Целеполагание такого типа политического поведения базируется на потребностях высокого уровня (классификации человеческих потребностей А. Маслоу) — потребностях в самореализации и в самоактуализации.
- Третье необходимое условие — наличие определенных социокультурных предпосылок, прежде всего, относительной распространенности ценностей и установок, преодолевающих коллективистский и патриархальный типы политического мышления, и ориентированных на индивидуализм, рационализм и демифологизированное мировосприятие.

Все перечисленные условия перехода к демократии в конечном счете интегрируются политическими идеологиями либерализма и либерализма.

Наиболее развернутую современную периодизацию переходных преобразований дали Ф. Шмиттер, А. Пшеворский и некоторые другие политологи. Они обосновали необходимость наличия следующих трех этапов<sup>1</sup>.

- Этап либерализации, который характеризуется обострением противоречий в авторитарных и тоталитарных режимах и началом размыывания их политических основ. Возникновение кризиса идентичности, падение авторитета теряющей эффективность власти, выявление изъянов институциональной системы способствуют разложению правящего режима. Разногласия между сторонниками демократии и правящими кругами провоцируют идейную и политическую борьбу в обществе, нарастание активности общественных движений и усиление оппозиции. В результате начальной стадии борьбы устанавливается «дозированная демократия», легализирующая сторонников преобразований в политическом пространстве. В обществе начинается широкая дискуссия по вопросам демократизации, формируются новые правила «политической игры».

<sup>1</sup> Более подробно см.: Политология: учебник для вузов / Мельвил А. Ю. и др. М.: МГИМО (университет) МИД России: ТК Велби: Проспект, 2008.

- Этап демократизации отличается институциональными изменениями в сфере власти. Идет вживание демократических институтов (выборов, партий) и соответствующих ценностей в политическую систему. Стимуляция общественных инициатив ведет к формированию основ гражданского общества. Это время поиска «политического синтеза», при котором традиционные институты власти сочетают свои действия с универсальными приемами и методами государственного управления. Кардинальное значение на этом этапе имеет достижение согласия (пакта) между правящими кругами и демократической контрэлитой об основополагающих правилах политического поведения. Следующее важное обстоятельство — легитимизация пакта через конституционную реформу и проведение основополагающих выборов в условиях представительности и соревновательности.
- Этап консолидации демократии, когда осуществляются мероприятия, обеспечивающие необратимость демократических преобразований в той или иной политической системе. Принципиально важно закрепить продвижение демократизации, связанное с основополагающими выборами. Сделать это можно только путем повторения выборов по тем же правилам и в конституционно установленные сроки, по меньшей мере, — несколько раз. До достижения этой стадии политические режимы являются переходными.

Анализ современной практики перехода поставторитарных стран к демократии, отмечают авторы доктрины, показал, что при некотором внешнем (процедурном) соответствии политической жизни демократическим принципам существует большое разнообразие вариантов демократического транзита, особенно на стадии консолидации демократии. Часть стран, среди которых можно выделить страны с резко выраженной национальной идентичностью и адекватной ей идеологией культурного государственного национализма, успешно развиваются в рамках стратегии демократического транзита, закрепляя через механизмы социализации либерально-демократические цели и ценности.

Вместе с тем известно, что на протяжении 1990-х и начала 2000-х гг. пропасть между электоральной и либеральной демократией во многих поставторитарных странах постоянно расширялась. Это проявлялось в росте нарушений прав человека, наступлении на свободу слова, коррупции государственной власти, неэффективности законодательной и судебной властей, хотя во многих странах переходного режима сохранялись атрибуты демократии — конституции, декларирующие демократические принципы, квазиальтернативные выборы, создающие видимость конкуренции, множественность политических партий и т. д. Примечательно, что вопрос о методологической уязвимости самого

либерально-демократического подхода концепцией демократического транзита при этом вообще не рассматривается.

Остановку процесса демократического транзита на стадии консолидации теории демократического перехода либеральной и консервативной ориентации интерпретируют по-разному.

Так, Л. Даймонд, в рамках либеральной ориентации, объясняет остановку этого процесса следующими факторами:

- слабостью социальной базы либерального демократического транзита, проявляющейся в слабости среднего класса, его незначительности;
- слабостью и недостаточной структурированностью гражданского общества;
- отсутствием эффективной многопартийной системы при наличии множества мелких политических партий, которые не в состоянии создать реальную действенную оппозицию и мобилизовать граждан для обеспечения эффективного контроля над властными структурами.

С. Хантингтон в рамках своей этатистской модели политической модернизации и демократического транзита, в свою очередь, характеризует модернизационные процессы во многих обществах как элементы системной дестабилизации и политического упадка. В тех странах, где качественные преобразования экономической и социальной жизни не ложатся на почву демократических традиций, на приверженность населения праву, идею компромисса, любые попытки демократизации будут иметь негативные для общества последствия.

В целом разнообразие практических результатов демократического транзита и теоретико-методологических оценок сложившейся ситуации указывает на ограниченные возможности модели демократического транзита. Наиболее уязвимой оказалась стратегия этапов перехода к демократии, основанная на вере в единственную рациональность и культурную однородность мира. Можно сделать вывод, что модель демократического транзита в узком смысле оказалась «вторым изданием» линейной модели социальной модернизации, со всеми присущими ей недостатками.

**Политическое реформирование как особый аспект государственной политики.** Процессы социальной модернизации любого общества в практической плоскости — это особые аспекты государственной политики по формированию целостной стратегии развития. Влияние политического режима на все блоки современной структуры государственной политики является определяющим. Связано это с особым механизмом разработки и принятия стратегических решений относительно основных направлений развития общества, принципов их реализации и коррекции.

Мировой практический опыт реализации идей теории социальной модернизации в конце XX — начале XXI в. подтвердил обоснованность ряда методологических положений новых подходов к ней. Речь идет об окончательном переносе внимания с анонимных законов эволюции на роль различных социальных акторов и факторов, прежде всего политических режимов, и о возможности собственных оригинальных путей социального развития. Успешные примеры модернизации демонстрировали страны, сумевшие в рамках государственной политики создать целостные национально-ориентированные стратегии развития, учитывающие существующие в них структурационные ограничения.

Важным новым обобщенным явлением в формировании такой стратегии для стран, находящихся на разных этапах развитого модернизационного процесса, стала политика постоянно воспроизводимого, устойчивого экономического роста и конкурентоспособности в условиях международной экономической интеграции. Она предполагает расширение легитимных субъектов государственной политики в первую очередь за счет экономических акторов, влиятельных политических партий и групп влияния. Разработка и реализация такой политики наиболее эффективна при демократических политических режимах, когда налажен механизм артикуляции и агрегации интересов субъектов государственной политики, а сами они рекрутируются на основе свободного, равного и пропорционального представительства.

Важными и мощными «вызовами», повлиявшими на эту политику в конце XX — начале XXI в., были процессы культурной глобализации и интенсивного развития информационного корпоративного капитализма. С точки зрения системного подхода, локальная социальная система, находясь во внешней среде, постоянно испытывает «вызовы» среды и должна на них непрерывно реагировать. Другими словами можно говорить, что любое современное общество должно находиться в перманентном процессе модернизации, чтобы сохранить системную устойчивость.

Для стран, только начинающих процесс социальной модернизации, нашла подтверждение своей эффективности этатистская стратегия модернизации. Эта стратегия эффективна, когда она реализуется на стадии либерализации демократического транзита и ранних этапах перехода к рынку, что и подтверждается исторической практикой социальной модернизации многих стран мира в прошлом, Китая и ряда других стран Юго-Восточной Азии — в настоящем. Реализация этатистской стратегии наиболее эффективна при авторитарном режиме, когда реализуется модель выборочного отбора субъектов государственной политики из ограниченного числа политических институтов и групп влияния.

Наибольшие проблемы с формированием стратегии развития в современных условиях возникают в странах, относящихся к категории «переходных обществ», где процессы модернизации хотя и приобрели устойчиво необратимый характер, но не достигли своих генерализованных форм. Другими словами, в этих странах присутствуют черты экономического и социально-культурного дуализма, сохранившегося от прежних эпох и усугубляемого факторами культурной и экономической глобализации. В них объективно формируется большое число структурных ограничений, затрудняющих выбор оптимальной стратегии развития. Попытка реализации здесь ускоренной модернизации по либеральной модели часто оборачивалась ситуацией экономической и политической дезорганизации.

Важными системными ограничениями для многих из этих стран является отсутствие целостной интеграционной государственной идеологии и правовой нигилизм. Без целенаправленной государственной социализации объективно возникают предпосылки дезинтеграции общества и приостановки процессов модернизации. Тип политического режима, способного обеспечить данную стратегию, определяется в этом случае ситуационно и зависит в первую очередь от способности политических элит к заключению пакта о принципах политического поведения, предполагающего выборную состязательность и сменяемость элит, а также от готовности широких слоев населения к поддержке их курса.

**Особенности процесса проведения реформ в современной России.** Особенности и, в первую очередь, проблемы осуществления реформ в современной России, во многом порождены спецификой модернизации в советский период ее развития. Необходимо, прежде всего, остановиться на сталинской стратегии развития СССР, разработанной и реализованной политическим режимом под руководством И. В. Сталина в период с 1928 по 1953 гг. Эта стратегия стала уникальным явлением в мировой истории XX в., ибо она предлагала альтернативную модель модернизации на основе отказа от капиталистических принципов организации экономической подсистемы общества. Она предполагала решение фундаментальных задач во всех основных сферах жизни общества, которые учитывали бы исторические особенности развития страны.

Экономическая часть проекта была связана с выбором мобилизационной стратегии ускоренного развития промышленности на основе стратегического директивного планирования экономики, базировавшейся на государственной собственности. При этом достаточно заметным было влияние традиционных элементов российской политической культуры.

Для взаимодействия формальных и реальных органов власти и легитимации ситуации была создана особая государственная идеологическая

доктрина. Сталинская идеологическая доктрина учитывала многовековые исторические особенности экономической и социально-культурной жизни России и других республик, входивших в состав СССР. Исторически сложившиеся архетипы массового сознания, с верой в могущество государства и особую мессианскую роль государственного вождя, в условиях резкого снижения влияния православной церкви, позволили решить задачу формирования устойчивой массовой иллюзии непосредственной сопричастности «великому проекту социалистического переустройства мира». Идеологическая доктрина находила свое доминирующее отражение в системах обучения и воспитания, литературе и искусстве, кино и радио, газетах и журналах.

Результаты сталинской модернизации оказались неоднозначными. Коллективная воля, концентрация сил и средств, готовность жертвовать личными интересами ради общественных долгие время давали свои плоды.

Однако успехи продолжались до тех пор, пока не были исчерпаны ресурсы народного энтузиазма и власти как таковой. Постепенно сталинская модернизационная стратегия развития в СССР была заменена консервативной стратегией. Эта линия по своему содержанию была близка к традиционной для России имперской модели модернизации. Она сводилась к технологическому и материальному прогрессу на основе базовых социалистических доктрин, включая приоритет государства над обществом.

Требования личностного раскрепощения плохо совмещались с недостатком гражданских и политических свобод, с характеристиками патерналистского государства. В 1991 г. долго назревавший социальный, экономический и политический кризис разрешился распадом СССР и формированием новой российской государственности.

Для объективного анализа современного политического процесса в России необходимо, прежде всего, рассмотреть особенности социального и политического развития России с 1991 по 2000 г. Новая властная элита осуществила запуск либеральной модели модернизации. Она рассчитывала, что рыночная экономика, наряду со свободной конкуренцией элит и высоким уровнем «включенности» населения в политическую жизнь, обеспечат формирование и утверждение отношений и институтов современного типа. Важнейшим звеном данной стратегии в области экономики стала «шоковая терапия», предполагавшая отпуск монопольных государственных цен на товары и услуги, введение института частной собственности и свободной торговли, создание рыночной инфраструктуры и, как ключевой элемент, быстрый запуск процессов приватизации государственной собственности.

Последующие годы осуществления стратегии либеральных реформ в России показали, что ускоренная модернизация и переход к рынку

(подтверждая основные положения этатистской стратегии модернизации в модели Хантингтона) начали во многом подрывать политические и социальные институты, вызывая не динамичное развитие, а упадок и кризисные явления в различных подсистемах общества. Существующий политический режим стал быстро утрачивать способность обеспечивать государственную целостность и суверенитет, попав под внешнее финансово-экономическое и внутреннее олигархическое влияние.

Процессы глобализации и перехода к информационному капитализму привели к ряду других важных следствий для развития российского общества. В течение последних лет эти процессы оказывали сильнейшее воздействие на все подсистемы большинства социальных систем мировой цивилизации, получив в науке название культурной динамики глобализации. В большинстве стран мира верования, ценности и образ жизни людей в их повседневном существовании испытали существенную трансформацию. Независимо от политической воли и желания политических режимов в условиях информационной революции нарастало влияние американской культуры. Информационная революция привела к тотальному внедрению стереотипов консюмеризма, опасные изменения приобрела информационная стратификация общества.

Российское руководство, признав необходимость интеграции в международную экономику, не выработало в 90-е гг. оптимальных принципов государственного управления процессами культурной глобализации. Правящей элитой во многом были утрачены представления о системе национальных интересов и приоритетов. Страна вошла в состояние системного кризиса, и время властно требовало утверждения новых подходов.

С 2000 г. в России стал постепенно формироваться новый тип политического режима. Ставшая у власти политическая команда взамен либеральной модели модернизации избрала ориентацию на национально ориентированную стратегию развития. В рамках стратегической государственной политики были определены и приоритетные задачи и цели социального развития:

- восстановление в России конституционных норм государственного суверенитета и территориальной целостности;
- формирование стратегии «Россия — энергетическая сверхдержава» для достижения экономической конкурентоспособности в условиях глобализации;
- создание государственных корпораций как центров инновационного роста;
- разработка и реализация национальных проектов по приоритетному развитию образования, здравоохранения, сельского хозяйства и жилищного строительства;
- разработка основ новой культурной идентичности.

Вместе с тем в условиях обретения страной системной устойчивости политической элитой, экспертным сообществом стали активно обсуждаться вопросы о сути тех новых импульсов, которые могли бы придать дальнейший разбег модернизационным процессам.

В качестве одного из главных таких импульсов определяется задача формирования, в условиях плюрализма мнений и открытости дискуссии в различных слоях общества, современной культурологической парадигмы как соединения российской социокультурной традиции и ценностей, адекватных современности. Государство должно вернуться в публичную сферу с новой (современной) идеологией как ценностной основой для государственного целеполагания и публичной социализации граждан. Новая идеология призвана содержать современные нормы общественного блага, социальной и межэтнической справедливости, формирования и рекрутирования элиты на принципах личных достижений. Конечной целью этого процесса могла бы быть задача формирования современного рационального массового общественного сознания и активного политического поведения, выверенное политическое рекрутирование и политическая коммуникация, нацеленная на более полное взаимодействие власти и общества.

В области внешней политики — обеспечение национальной безопасности, надежная защита рубежей Родины, противостояние всем проявлениям гибридной войны, международному терроризму, противодействие попыткам политизации экономических отношений, многовекторность внешней политики и развитие международного сотрудничества и диалога, культурного и научного обмена, укрепление своих позиций на постсоветском пространстве.

В области этнополитики — важнейшего компонента российской государственности — стоит задача выработки новых принципов взаимодействия центральных и региональных этнических элит, а также общероссийских принципов гражданской идентичности. Необходимы новые стратегии в вопросах ассимиляции и миграционной политики.

В области стратегического экономического планирования определяется задача выявления параметров оптимальной хозяйственной модели, способной остановить деиндустриализацию страны и преодолеть сырьевую зависимость, негативные последствия санкций, обеспечить «симфонизм» структурных реформ и реализацию общемировой стратегии устойчивого экономического роста и конкурентоспособности в рамках международной экономической интеграции.

Наиболее актуальными для России целями модернизации в социальной сфере выступают: решение задач борьбы с коррупцией; осуществление сильной демографической политики; создание и развитие институтов гражданского общества как основных субъектов артикуляции

социальных интересов и общественного контроля; развитие принципов общеобязательности норм права для всех слоев общества.

И главное: хотя сегодня ближайшей задачей выступает достойный выход из мирового финансово-экономического кризиса, серьезно затронувшего страну, Россия способна перейти и переходит к долгосрочной стратегии развития. Она готова к осуществлению масштабных проектов, способных обеспечить комплексную модернизацию всех сторон жизни социума.

### *Вопросы и задания*

1. Что общего и особенного в категориях: политический процесс, политическое развитие и политическое изменение?
2. С чем был связан рост интереса к проблемам развития и модернизации в середине XX в.?
3. Возможна ли политическая модернизация в условиях авторитарного политического режима?
4. Какова специфика проведения реформ в переходных обществах?
5. Каковы основные особенности политической модернизации в России в конце XX — начале XXI вв.?

### *Темы рефератов*

1. Социокультурные основания политического процесса.
2. Модернизация как комплексная задача преобразования всех сторон жизни социума.
3. Стратегические цели России в новейших условиях.

### *Литература*

- Алмонд Г. и др. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор: учебное пособие. М.: Аспект Пресс, 2002.
- Василенко И. А. Современная российская политика: учебник для магистров. М.: Юрайт, 2017.
- Вертакова Ю. В., Согачева О. В. Исследование социально-экономических и политических процессов. М.: КноРус, 2012.
- Гавров С. Н. Модернизация во имя империи: социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. М.: УРСС, 2004.
- Зерчанинова Т. Е. Исследование социально-экономических и политических процессов. М.: Логос, 2010.
- Каспэ С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика. М.: РОСПЭН, 2001.
- Ожиганов Э. Н. Моделирование и анализ политических процессов. М.: РУДН, 2009.

Политические институты на рубеже тысячелетий: антология. М.: Феникс +, 2009.

Политические системы и политические культуры: антология. М.: МГИМО (У), 2008.

Политология: Политические институты, процессы и технологии: учебное пособие для аспирантов и студентов. М.: Социально-политическая МЫСЛЬ, 2012.

Современная российская политика / Г. В. Морозова, Э. И. Гайсина, В. В. Лаптев и др. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2017.

Соловьев А. И. Политология. Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект Пресс, 2010.

Травин Д., Морганя О. Европейская модернизация: в 2 т. М.: АСТ, 2004.

Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ, 2005.

Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ: Сравнительное изучение цивилизаций. М., 1999.

Этатистские модели модернизации. М.: ИФРАН, 2002.

## ГЛАВА ТРЕТЬЯ

### Правовое государство и основные положения Конституции Российской Федерации

**Понятие правового государства.** Правовое государство — тип государства, в котором сформированы и функционируют режим конституционного правления, развитая правовая система, система общественного контроля власти и эффективные механизмы, гарантирующие верховенство закона во всех сферах деятельности, правовую защищенность личности, обеспечивающие ей активное и беспрепятственное пользование демократическими правами и свободами. Правовое государство как конституционная характеристика государственного строя предполагает наличие правовой демократической формы организации и деятельности публичной власти, обеспечивающей свободы гражданского общества и автономию личности, защиту ее прав и свобод от нарушений. Правовое государство основывается на демократической государственности, характеризуется связанностью государственной власти правом, законом, ее ответственностью перед населением, подчинением интересам и приоритетам общества и отдельной личности. Правовое государство предполагает развитую систему законодательства, независимый суд, эффективную работу правоохранительных структур по обеспечению правопорядка и безопасности, защите граждан от преступных посягательств.

В правовом государстве конституционно определены правовые основы функционирования государственности, фиксируется принцип, по которому права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления; в конституции формулируются также отправные положения организации независимой судебной власти и др.

**Основополагающие признаки правового государства:** *Верховенство закона во всех сферах общественной жизни.* Высшей формой выражения и защиты прав и свобод людей в системе правовых ценностей является закон. Нерушимость его закрепляется в конституции (основном законе) страны и распространяется на прочие законы и нормативные акты. На страже неукоснительного соблюдения конституционных предписаний стоит конституционный суд и вся система судов правового государства. Поэтому правовое государство — это и конституционное государство. Верховенство права (закона) в обществе как главный принцип правового государства предопределяет и прочие его принципы, в частности подчинение закону самого государства, его органов, должностных лиц.

*Реальность прав личности, обеспечение ее свободного развития.* В социально-политической жизни свобода человека выступает как его право. В правах человека выражаются возможности его действий в различных сферах жизнедеятельности: экономической, политической, социально-культурной, личной. Чем шире эти права, чем больше они гарантированы, тем свободнее личность. Правовое государство провозглашает и конституционно закрепляет свободу людей и их равенство в правах как прирожденные качества каждого человека.

*Взаимная ответственность государства и личности.* Самоограничение государства правом, закрепляющим свободу личности, не является односторонней привилегией личности. Последняя в свою очередь соглашается на определенные ограничения и обязуется подчиняться общим установлениям государства. Правовой характер взаимной ответственности государства и личности — важная составная часть объективно складывающегося в обществе права, а не продукт волеизъявления государства. Следовательно, в правовом государстве устанавливается принцип взаимной ответственности государства и личности.

Основным принципом организации и деятельности правового государства является *разделение властей*. Принцип разделения власти между законодательными, исполнительными и судебными органами государства означает, что ни одному из государственных органов не принадлежит вся государственная власть в полном объеме. Каждый из них осуществляет только свою, присущую ему функцию и не имеет права подменять деятельность другого органа. Такое разграничение направлено на то, чтобы удержать власть от возможных злоупотреблений, не допустить возникновения тоталитарного управления, не связанного правом. Вместе с тем если одна из трех ветвей (отраслей государственной власти) не выйдет на первое место, то государственный механизм будет поражен постоянной борьбой между ними за фактическое верховенство и превратится в силу не движения и развития, а торможения. Поэтому верховное положение занимает законодательная власть, именно она облекает в закон основные направления внутренней и внешней политики, обеспечивает верховенство закона в обществе. Исполнительная власть занимается непосредственной реализацией правовых норм, принятых законодателем. Судебная же власть призвана охранять право, правовые устои государственной и общественной жизни от любых нарушений, кто бы их ни совершал. Правосудие в правовом государстве осуществляется только судебными органами. Независимый суд призван защищать примат права, которое обладает всеобщностью, распространяется в равной мере на всех граждан, государственные и общественные институты.

Таким образом, правовое государство — воплощение идей и принципов конституционализма.

**Конституционализм.** Под конституционализмом понимают: 1) правление, ограниченное конституцией, или общественно-политическую систему, опирающуюся на конституционные методы правления и 2) конституционную доктрину, в основу которой положена идея конституционализма. В широком смысле слова конституционализм — это конституционный идеал, к которому должно стремиться общество в своем прогрессивном развитии. Указанные значения данного понятия совместимы.

Основу конституционализма как системы правления составляют идеалы демократии: идея господства права в общественной жизни; признание прав и свобод человека высшей ценностью, уважение достоинства личности институтами власти; прямое участие народа в осуществлении власти; эффективная государственная защита прав личности, включая действенную правовую защиту; престиж институтов государственной власти и их высокая оценка общественным мнением; социальная ценность институтов права, в особенности в сфере обеспечения гражданских прав и свобод, и др.

*Конституционный строй* фактически выступает в качестве центрального элемента конституционализма. Данная категории в основе имеет нормативно-правовое содержание, отражает конкретное устройство государства и общества — обращает теорию в юридическую и политическую реальность. Под конституционным строем следует понимать конституционное состояние общественных отношений, их соответствие конституционным принципам и нормам.

**Традиционный и конституционный этапы развития государства.** С точки зрения воплощения в государственном устройстве принципов свободы и прав человека, в развитии государства выделяют традиционный и конституционный этапы, а также промежуточные стадии, сочетающие черты традиционных и конституционных государств. Традиционные государства возникли и существовали на основе обычаев и норм, уходящих корнями в глубокую древность. В них власть над подданными институционально не ограничивалась.

Конституционное государство является продуктом сознательного человеческого формирования, управления и регулирования. Оно не стремится охватить своим регулятивным воздействием все проявления жизнедеятельности человека — его экономическую, культурную, религиозную и политическую активность и ограничивается лишь выполнением функций, делегированных гражданами и не нарушающих свободу личности. В целом конституционный этап в развитии государства связан с его подчиненностью обществу и гражданам, юридической фиксацией полномочий и сферы государственного вмешательства, правовой регламентацией деятельности государства, созданием институциональных и иных гарантий прав человека.

**Особенности систем конституционализма.** Важным для понимания природы правового государства и конституционализма является вопрос, что следует считать конституцией: наличие письменного текста основного закона, поставленного выше других по авторитетности и силе действия, или наличие устойчивых властных учреждений государства, взаимодействующих между собой и с гражданами на базе правовых обычаев и законов. Так, общественный деятель XVIII столетия Ф. Честерфильд заметил однажды, что Англия — единственная страна, имеющая конституцию. Спустя примерно столетие А. Токвиль заявит, что Англия является единственной страной, не имеющей конституции.

Характерной особенностью становления государственных властных учреждений в Англии была постепенность. Возникновение современных представительных учреждений на личной (палата лордов) и территориальной представительной основе (общины) в этой стране хронологически невозможно точно зафиксировать. А. Дайси в конце XIX в. определил английское конституционное право как совокупность правил, прямо или косвенно относящихся к распределению или осуществлению верховной власти в государстве. К источникам английской конституции как правового института он отнес письменные документы, обычное право, конституционные соглашения. К письменным документам относятся договоры (Великая хартия вольностей 1215 г., Билль о правах 1689 г., Акт об устройении 1701 г.), трактаты, или договорные соглашения (Акт унии с Шотландией 1706 г. и с Ирландией 1800 г.), и статуты. Последние представляют законы, проведенные обычным порядком через парламент и утвержденные королем. Из них лишь немногие имеют отношение к конституционному строю и политической организации государства.

Правовое регулирование, таким образом, возможно на основе обычного права как системы требований правового обычая, снабженных после прохождения через парламент юридической санкцией (возможностью привлечь к ответственности), обязательных для судов. Они охраняются традицией и являются основой судебных решений. Долгое время именно в Англии обычное право служило главным источником как частного, так и публичного права, именно на него опиралась главным образом существующая организация трех властей, монархическая форма правления, до некоторой степени — порядок престолонаследия. В результате перемен, вызванных законодательными и политическими новациями двух революций XVII в., в Англии оформилась парламентская конституционная монархия — такой способ организации учреждений верховной власти в государстве и ее распределения, при которых власть монарха ограничивается фиксированными властными полномочиями представительного собрания нации и основными законами государства.

**Писаные и неписаные конституции.** История становления правовой государственности и конституционализма позволяет классифицировать конституции на писаные и неписаные.

Писаные конституции представляют собой либо единый нормативный акт (существуют в подавляющем большинстве стран), либо совокупность нескольких конституционных или органических законов (например, конституция Швеции, конституция Испании, конституция Финляндии). Неписаные конституции состоят из норм конституционного характера, зафиксированных в большом количестве актов, а также содержащихся в конституционных обычаях (характерны для стран англо-саксонской правовой семьи (за исключением США) — конституция Великобритании).

Термин «конституция» имеет два значения. Первое восходит к Аристотелю, который в «Политике» трактовал то, что мы называем сегодня конституцией, как «определенный порядок для жителей одного государства». Конституция здесь — государственный строй, устойчивая модель государственной деятельности, определяемая тем или иным ценностно-нормативным кодексом. Такой кодекс не обязательно носит форму свода законов, присущего современным государствам, он может иметь характер религиозно-политических заповедей или неписаных вековых традиций, которым подчиняются текущие законы государства. Понимаемый в этом значении конституционализм уходит корнями в далекое прошлое и не связывается лишь с появлением либеральных конституций в эпоху Просвещения.

В более распространенном значении «конституция» — свод законов, юридический или нормативный акт; система зафиксированных в специальном документе (или нескольких документах) относительно стабильных правил (законов), которые определяют основания, цели и устройство государства, принципы его организации и функционирования, способы политического волеизъявления и принятия решений, положение личности в государстве. Конституция — нормативно-правовой акт высшей юридической силы государства или государственно-территориального образования в федеративном государстве, закрепляющий основы политической, правовой и экономической систем данного государства или образования, основы правового статуса личности.

Право принятия конституции может быть предоставлено учредительному собранию (например, конституция Италии, конституция Индии), избирательному корпусу посредством референдума (конституция Франции, конституция Турции) или главе государства (конституция Ирана, конституция Афганистана). Последние определяются как октроированные («дарованные») конституции. Конституция играет роль обществен-

ного договора, заключаемого между гражданами и государством, придает государству современного, конституционного типа необходимую легитимность. Обычно принимаемая при согласии подавляющего (квалифицированного) большинства населения, она фиксирует минимум общественного согласия, без которого невозможна свободная совместная жизнь людей в едином государстве и который обязуются уважать все граждане.

Конституции, как правило, состоят из двух важнейших частей. В первой определяются нормы взаимоотношений граждан и государства, права личности, утверждается правовое равенство всех граждан; во второй — описываются характер государства (республика, монархия, федерация и т. п.), статус различных властей, правила взаимоотношения парламента, президента, правительства и суда, а также структура и порядок функционирования органов управления.

В конституции обычно устанавливается порядок принятия поправок и дополнений.

**Возникновение современного конституционного строя в России.** В истории России было несколько конституций. В Российской империи 23 апреля 1906 г., согласно царскому манифесту 17 октября 1905 г., были провозглашены «Основные государственные законы», призванные в известной степени выполнить роль конституции. Первая российская Конституция являлась октроированной, так как принята по прямому установлению Николая II.

В 1918 г. V Всероссийским Съездом Советов на заседании от 10 июля 1918 г. была принята Конституция (Основной Закон) РСФСР. Первая Конституция РСФСР законодательно закрепила положения, декларированные в декретах советской власти 1917–1918 гг., и диктатуру пролетариата в форме Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Эти принципы затем были отражены в первой Конституции СССР (1924 г.) и в принятых позднее конституциях союзных и автономных республик.

В 1925 г. была принята новая Конституция (Основной Закон) РСФСР.

Конституция СССР 1936 г. формально провозгласила победу социалистического строя в стране, основными органами власти были признаны Советы депутатов трудящихся, впервые введен принцип всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. На практике в условиях сложившегося к середине 1930-х гг. политического режима эти положения носили во многом декларативный характер. На основании Конституции СССР 1936 г. были разработаны и приняты конституции РСФСР, других союзных, а также автономных республик.

Конституция СССР, принятая в 1977 г., декларировала вступление страны в фазу «развитого социалистического общества», строящего

коммунизм; статья 6 Конституции СССР 1977 г. законодательно закрепила руководящую роль КПСС (статья отменена в 1990 г.). С изменениями (1988 г.) эта конституция действовала до 1991 г. На основе этой Конституции были приняты Конституция РСФСР (1978 г.) и Конституции других союзных республик.

**Декларация о государственном суверенитете РСФСР**, принятая первым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. и продекларировавшая волю народов России к самоопределению в рамках Союза ССР, стала предтечей современной Конституции Российской Федерации. Декларация состояла из Преамбулы, которая частично отражена в действующей Конституции РФ, и пятнадцати статей. В ней впервые провозглашен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. На основе Декларации были изменены многие положения действовавшей Конституции 1978 г., учреждена должность Президента РФ и др.

В 1992–1993 гг. в стране разразился острый политический кризис, в котором Президент России Б.Н. Ельцин, его сторонники, и контролируемая им исполнительная ветвь власти противостояли руководству и большей части депутатов Верховного Совета и Съезда народных депутатов во главе с Р. И. Хасбулатовым, а также вице-президенту России А. В. Руцкому и некоторым другим представителям исполнительной власти. Кульминацией конституционного кризиса стало вооруженное кровопролитное столкновение 3–4 октября 1993 г. в центре Москвы.

Противостояние политических сил возникло в связи с различиями в представлениях сторон конфликта о реформировании конституционного устройства, новой Конституции, а также с разными установками на направления социально-экономического развития России. Президент Б. Н. Ельцин и его окружение выступали за скорейшее принятие новой Конституции, усиление президентской власти и либеральные экономические реформы, а Верховный Совет и Съезд — за сохранение широких властных полномочий за Съездом народных депутатов и неприятие радикальных либеральных экономических реформ («шоковой терапии»). Сторонники Верховного Совета опирались на действовавшую на тот момент Конституцию, согласно которой высшим органом государственной власти РФ являлся Съезд народных депутатов (ст. 104). По мнению же президента Ельцина, в том, что президент клялся соблюдать Конституцию, но при этом его права были Конституцией ограничены, заключалась «двусмысленность» Конституции.

22 июня 1990 г. на I Съезде народных депутатов РСФСР была создана Конституционная комиссия. Ее цель состояла в разработке проекта новой российской Конституции. Комиссия, включавшая представителей

Верховного Совета, субъектов РСФСР (всего 102 человека), работала под председательством Б.Н. Ельцина (в то время Председателя Верховного Совета РСФСР). На Конституционную комиссию была возложена обязанность доработать проект и представить его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов. Однако ни один из трех последовавших за этим Съездов: VII (декабрь 1992 г.), VIII (март 1993 г.), IX (апрель 1993 г.) эту задачу не выполнил. Причиной тому стал рост напряжения в отношениях исполнительной и законодательной ветвей власти в течение 1992–1993 гг. В декабре 1992 г. на VII Съезде народных депутатов РФ конфликт ветвей власти перешел в открытую фазу.

30 апреля 1993 г. был опубликован «президентский» проект новой Конституции Российской Федерации (существенно отличавшийся от принятой позднее — в декабре 1993 г. — версии). В мае 1993 г. был опубликован проект Конституции, подготовленный Конституционной комиссией и одобренный Верховным Советом. По основным вопросам конституционной реформы «парламентский» проект расходился с позицией президентской стороны. Он, в частности, определял правовое положение Верховного Совета как свойственное в большей мере парламентской республике, чем президентской, в силу чего существенно ограничивались полномочия главы государства. Так, Президент обязывался представлять Верховному Совету ежегодные доклады об осуществлении внутренней и внешней политики. Исключительно с согласия Верховного Совета предполагалось назначать Председателя Правительства, министров экономики, финансов, внутренних и иностранных дел, обороны и безопасности. Верховный Совет наделялся правом определять основные направления внутренней и внешней политики и др. Предполагалось, что назначенный на 17 ноября 1993 г. Съезд народных депутатов примет новую Конституцию.

Получивший в ходе проведенного 25 апреля 1993 г. референдума поддержку большинства избирателей Президент не принял такую концепцию Основного закона.

20 мая 1993 г. Президент Б. Н. Ельцин объявил о созыве Конституционного Совещания (Указ Президента РФ от 20 мая 1993 г. «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации»). Конституционному совещанию предстояло выполнить функцию учредительного собрания, избираемого для принятия конституции (после чего по сложившейся мировой практике конституция, как правило, выносится на референдум).

На рассмотрение Конституционного совещания Президентом РФ был вынесен проект Конституции, многочисленные (несколько тысяч) замечания и предложения граждан, государственных и общественных организаций. Вынесенный проект обсуждался параллельно с проектом Кон-

ституции, подготовленным ранее созданной Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РФ.

Первый этап деятельности Конституционного совещания завершился подписанием участниками совещания 12 июля 1993 г. доработанного и согласованного на нем проекта Конституции РФ.

Несмотря на активное противостояние Верховного Совета, 30 сентября 1993 г. Президент формирует Центральную избирательную комиссию по выборам в Государственную Думу и назначает ее председателем Н. Т. Рябова.

После разгона Верховного Совета (3–4 октября 1993 г.) Б. Н. Ельцин завершает ликвидацию прежнего конституционного и государственного строя страны. 5 октября 1993 г. распускается Моссовет и районные советы (несколько депутатов были арестованы). 7 октября Президент принимает указ «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы», которым фактически принимает на себя полномочия законодателя. Председатель Конституционного суда В.Д. Зорькин вынужден был уйти в отставку. Деятельность Конституционного суда приостановлена. Президент прекращает полномочия Советов всех уровней, принимает указ об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ, указ о реформе местного самоуправления. Ликвидируются все структуры Советской власти, устраняется «двоевластие».

В октябре – ноябре 1993 г. «президентский» проект Конституции РФ проходит окончательную доработку во вновь созданных органах Конституционного совещания: Общественной и Государственной палате, а также в Комиссии конституционного арбитража Конституционного совещания. Результатом работы Конституционного совещания стало внесение многочисленных (несколько сотен) поправок в первоначальный «президентский» проект Конституции, который вобрал в себя некоторые положения из проекта Конституционной комиссии Съезда народных депутатов.

12 декабря 1993 г. состоялось всенародное голосование по Конституции России, в ходе которого за Конституцию проголосовали 58 % участников референдума. В референдуме приняли участие 54,81 % избирателей. За принятие новой Конституции высказалось менее половины всех избирателей, но Конституция все же была принята, так как голосование проводилось в соответствии с «Положением о всенародном голосовании», утвержденным указом Президента, а не в соответствии с Законом «О референдуме Российской Федерации», требовавшим при принятии изменений в Конституцию большинства от списочного состава избирателей (ст. 121.8 действовавшей Конституции гласила, что Указы Президента Российской Федерации не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации, а в случае противоречия акта

Президента Конституции, закону Российской Федерации действует норма Конституции, закона Российской Федерации).

Одновременно были проведены выборы в Государственную Думу и выборы в Совет Федерации первого созыва — органы, предусмотренные проектом новой Конституции.

24 декабря Президент подписал ряд указов, направленных на приведение законов Российской Федерации в соответствие с новой Конституцией. 25 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации была опубликована в «Российской газете» и вступила в силу на всей территории России. 11 января 1994 г. в Москве начали работу Совет Федерации и Государственная Дума, избранные 12 декабря 1993 г.

**Конституция Российской Федерации — основной закон Российской Федерации.** Как и в большинстве других стран, конституция в России — единый, имеющий высшую юридическую силу, прямое действие и верховенство на всей территории страны политико-правовой акт, посредством которого народ учредил основные принципы устройства общества и государства, определил субъекта государственной власти, механизм ее осуществления, закрепил охраняемые государством права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Согласно Конституции, Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Высшей ценностью провозглашаются человек, его права и свободы. Носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ Российской Федерации. Декларируется принцип разделения властей — законодательной, исполнительной и судебной; государственную власть осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная дума), Правительство, суды Российской Федерации. Определяются принципы федеративного устройства страны: равноправными субъектами Федерации признаются республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа.

Действующая Конституция РФ состоит из Преамбулы и двух разделов. Первый раздел включает 9 глав и состоит из 137 статей, закрепляющих основы политической, общественной, правовой, экономической, социальной систем в Российской Федерации, основные права и свободы личности, федеративное устройство Российской Федерации, статус органов публичной власти, а также порядок пересмотра Конституции и внесения в нее поправок. Второй раздел определяет заключительные и переходные положения и служит основой преемственности и стабильности конституционно-правовых норм.

Структура Конституции РФ:  
Преамбула

## Раздел первый

Глава 1. Основы конституционного строя (статьи 1–16)

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина (статьи 17–64)

Глава 3. Федеративное устройство (статьи 65–79)

Глава 4. Президент Российской Федерации (статьи 80–93)

Глава 5. Федеральное Собрание (статьи 94–109)

Глава 6. Правительство Российской Федерации (статьи 110–117)

Глава 7. Судебная власть (статьи 118–129)

Глава 8. Местное самоуправление (статьи 130–133)

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр конституции (статьи 134–137)

## Раздел второй. Заключительные и переходные положения

**Конституционные поправки и пересмотр Конституции.** Субъект конституционной законодательной инициативы — субъекты, которые могут вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Таковыми являются Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, группа численностью не менее одной пятой членов Совета.

Пересмотр Конституции отличается от внесения конституционных поправок: в первом случае итогом является принятие новой конституции, во втором — вносятся поправки в существующую Конституцию. Поправки могут быть внесены лишь в главы 3–8 Конституции. При изменении же положений глав 1, 2 и 9 должна быть начата процедура пересмотра Конституции.

Процедура пересмотра Конституции Российской Федерации предполагает внесение субъектом конституционной законодательной инициативы предложения о пересмотре Конституции в Государственную Думу. В случае принятия этого предложения Государственной Думой (необходимо не менее трех пятых голосов) оно в течение пяти дней направляется в Совет Федерации (который также должен одобрить его тремя пятыми голосов). После этого должно быть созвано Конституционное Собрание — особый учредительный орган, порядок формирования и деятельности которого должны быть прописаны в специальном Федеральном конституционном законе. Конституционное Собрание принимает одно из следующих решений:

- подтверждает неизменность Конституции;
- разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов или выносится на всенародное голосование, где проект должен быть одобрен более чем половиной избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие не менее половины избирателей.

Существуют несколько разновидностей поправок в Конституцию Российской Федерации:

- поправки в главы 3–8 — изменения вносятся законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации;
- поправки в статью 65 (в которой перечислены субъекты Российской Федерации), которые могут быть связаны с: принятием в Российскую Федерацию и образованием в ее составе нового субъекта Российской Федерации, а также изменением конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации — в данном случае изменения вносятся Федеральным конституционным законом; изменением наименования субъекта Российской Федерации — изменения вносятся Указом Президента Российской Федерации.

Поправки в главы 3–8 должны быть одобрены двумя третями голосов депутатов Государственной Думы и тремя пятими голосов членов Совета Федерации. После этого предложение о внесении конституционных поправок направляется законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. В течение года данное предложение должно быть одобрено законодательными (представительными) органами не менее чем в двух третях субъектов Российской Федерации. После установления результатов рассмотрения Совет Федерации в течение семи дней направляет закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации Президенту, который в течение четырнадцати дней подписывает и публикует его.

На данный момент в Конституцию Российской Федерации, в статью 65, были внесены следующие поправки: Указы Президента РФ (от 9 января 1996 г., от 10 февраля 1996 г., от 9 июня 2001 г., от 25 июля 2003 г.); Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. (Пермская область и Коми-Пермяцкий АО изменили свой конституционно-правовой статус, став единым субъектом Российской Федерации — Пермским краем); Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. (Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Эвенкийский АО изменили свой конституционно-правовой статус, став единым субъектом Российской Федерации — Красноярским краем); Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. (Камчатская область и Корякский АО изменили свой конституционно-правовой статус и с 1 июля 2007 г. стали единым субъектом Российской Федерации — Камчатским краем); Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. (Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский АО изменили свой конституционно-правовой статус и с 1 января 2008 г. стали единым субъектом Российской Федерации — Иркутской областью). Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6–ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Феде-

рации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» включил в состав РФ еще два субъекта федерации.

Внесение существенных поправок в Конституцию, заметно меняющих институциональный дизайн политической системы России и закрепляющих социальный характер государства, предложены Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в его Послании Федеральному Собранию РФ в январе 2020 года. В соответствии с этими поправками, которые должны быть, по предложению Президента, одобрены всенародным голосованием, Государственной Думе передается право уже не согласования с нею кандидатур премьеры и министров, но их утверждения. Назначение руководителей всех силовых ведомств будет осуществляться Президентом по итогам консультаций с Советом Федерации. Это же право распространяется и на назначение руководителей органов прокуратуры регионального уровня. Меняются требования к кандидатуре Президента: он должен проживать на территории России не менее 25 лет (в действующей Конституции — не менее 10 лет), не должен быть обладателем иностранного гражданства или вида на жительство не только на момент выборов, но и ранее. Пересматривается норма Конституции: «Одно и то же лицо не может занимать должность президента Российской Федерации более двух сроков подряд». Из этого пункта убирается принципиальное положение — «подряд». Конституционному суду в Послании предлагается право проверять по запросу президента конституционность законопроектов до их подписания. Совет Федерации по представлению президента наделяется полномочиями отрешать от должности судей Конституционного и Верховного судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, и при невозможности сохранения статуса судьи.

Одно из самых принципиальных предложений Президента выражено в том, что конституционно нужно закрепить пункт: «Требования международного законодательства и договоров, а также решения международных органов могут действовать на территории России только в той части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат Конституции Российской Федерации». Предложено также ввести запрет на иностранное гражданство и вид на жительство для Председателя правительства, министров и глав федеральных органов, губернаторов, сенаторов, депутатов и судей.

В той части Послания, которая связана с вопросами социальной политики, Президентом предложено закрепить в Конституции положения о том, что минимальный размер оплаты труда не может быть в России ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения. Конституционно предлагается оформить и уже действующий порядок о регулярной индексации пенсий.

**Права человека в российской Конституции.** Права человека необходимо понимать как гарантию возможности полноценной самореализации личности в границах (этнического, национально-государственного, политического) социального целого. Большое значение имеет уровень зрелости общественного устройства, чувствительного к запросам, потребностям отдельного гражданина, степень участия государства, общества в судьбе личности — иными словами, мера приобщенности социума к высотам гуманитарности, сказывающаяся в воплощении прав и свобод человека (декларируемых законами) в реальной государственно-правовой практике. Правовое государство с этой точки зрения предполагает некий абсолютно обязательный набор социальных гарантий свободного, достойного развития любого индивида безотносительно к особенностям политико-экономического, организационного, правотворческого, правоприменительного порядка государства. На уровне национальной государственности права и свободы лица отображаются конституционным статусом гражданина (юридически свободная, полноценная личность, обладающая социально-политическими правами), обеспечиваются установленным (в идеале не разрешительным, а уведомительным, регистрационным, инициативным) регламентом реализации.

Гражданские права определяют отношение к личности со стороны государства, отвечают служебной роли государства. В российской Конституции этот раздел начинается с определения фундаментальных прав личности: права на жизнь (ст. 20), охраны достоинства личности (ст. 21), права на личную свободу и неприкосновенность (ст. 22), права на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки (ст. 23), права на неприкосновенность жилища (ст. 25), права на определение национальной принадлежности (ст. 26). К важнейшим правам, также получившим признание в Конституции, является право частной собственности (в том числе на землю) и предпринимательской деятельности (ст. 34, 35), право наследования. Определяя права общегражданской свободы, государство признает за индивидом определенные сферы свободы, сферы, за пределы которой вмешательство государства не имеет и не может иметь места. Этой категорией определяется суверенитет личности. Среди наиболее значимых для конституционного строя следует выделить предоставление свободы совести и вероисповедания (в российской Конституции — ст. 28), свободы мысли и слова (ст. 29), свободы массовой информации (ст. 29.5). Сюда же относится свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ст. 44). Следующий комплекс — свобода передвижения и выбора места жительства — обеспечивает человеку пространственную свободу. К правам общегражданской свободы следует отнести свободу деятельности общественных объединений. Важ-

нейшим политическим правом является право на самостоятельную негосударственную политическую деятельность, включая право избирать и быть избранным в органы государственной власти, а также деятельность невооруженного протеста, — право объединений, собраний, митинги и демонстраций, включая забастовки, — которое дается в Российской Конституции (ст. 30, 37). Гарантии вышеперечисленных прав образуют основу конституционного строя, защищаемого российской Конституцией.

Несмотря на то, что в соответствии с конституцией РФ права и свободы человека являются высшей ценностью, конституция РФ допускает их ограничение. Исходя из требований ст. 55, такие ограничения должны удовлетворять следующим требованиям:

- ограничение прав не должно достигать таких размеров, при которых можно будет говорить об отмене или даже умалении отдельных прав человека и гражданина, подразумевающим законодательное установление в сфере соответствующих прав и свобод меры свободы меньшей, чем необходимая с точки зрения основного содержания этих прав и свобод;
- никакие ограничения прав и свобод человека и гражданина не могут быть сделаны на основе подзаконных актов;
- исчерпывающим перечнем оснований для ограничения прав и свобод человека и гражданина является «защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».
- ограничение права и свобод не должно превышать минимально необходимую меру, позволяющую реализовать приведенные в предыдущем пункте цели. Должны одновременно выполняться все перечисленные в пп. 1–4 требования, а также остальные требования конституции РФ. В противном случае ограничение прав и свобод человека считается антиконституционным.

Наличие демократической конституции — показатель подлинной конституционности государства лишь в том случае, если она реально воплощена в государственной организации и неукоснительно исполняется органами власти, учреждениями и гражданами. Завершенность процесса формирования конституционного государства, закрепление принципа ограничения его компетенций с помощью специальных институтов и законов, исходящих от народа, и характеризует понятие «правовое государство».

Как справедливо отмечается в специальной литературе, правовое государство и гражданское общество — две стороны одного и того же явления. Именно в рамках такого подхода возникают понятия гражданского общества как общества, функционирующего автономно и не-

зависимо от государственной власти, и правового государства как государства, охраняющего независимость гражданского общества.

Полное достижение принципов правового государства является идеалом, к которому нужно стремиться. Как показывает исторический опыт, успешное развитие страны может быть обеспечено только в рамках реализации всеобъемлющей системы правового государства.

Россия является правовым государством, однако сохраняются серьезные резервы в его совершенствовании. Так, в российском политическом пространстве еще далеко не в полной мере утвердился подлинный приоритет права и свобода политических прав. Демократический строй в ряде случаев носит имитационный характер, правоприменительная практика нередко избирательна, суды различных инстанций не обладают полной независимостью, на федеральном и региональном уровнях под контролем исполнительной власти фактически находится и законодательная власть. Перед российским обществом стоит задача совершенствования правового сознания у граждан, государственных служащих, политиков, задача развития правовой культуры нации.

### *Вопросы и задания*

1. Каковы основные принципы правового государства?
2. В чем сущность разделения ветвей власти в правовом государстве?
3. Каковы основные этапы конституционного процесса в современной России?
4. Как происходило оформление нового общественного и государственного строя России?
5. Какова структура Конституции Российской Федерации?

### *Темы рефератов*

1. Порядок принятия конституционных поправок и пересмотра Конституции РФ.
2. Референдум: понятие, виды, роль в конституционно-правовом регулировании, политическое значение.
3. Принципы правового государства.

### *Литература*

Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: РЮИД, 2000.

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА-ИНФРА-М., 2001.

Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография / Н. А. Боброва; Фонд содействия правоохранительным

органам «Закон и право»; под ред. В.О. Лучина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. Библиогр. в конце кн. ISBN 5-238-00537-7; То же. URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=447832> (дата обращения: 20.05.2018). Текст: электронный.

*Графский В. Г.* Всеобщая история права и государства. М., 2002.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общей ред. В. И. Гоймана-Червонюка. М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ»: ЭКМОС, 2001.

Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / под общей ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001.

Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / авт. колл.: В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. М., 1995.

*Медушевский А. Н.* Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе: монография / А. Н. Медушевский. 2-е изд. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2015. 656 с. Библиогр. в конце кн. ISBN 978-5-4475-2852-2; То же. URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=258898> (дата обращения: 20.05.2018). Текст: электронный.

## ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

### Система государственной власти в Российской Федерации

Насущными вопросами общественно-политической жизни современной России являются формирование дееспособной системы государственной власти, обеспечение эффективности ее функционирования и устойчивого развития. Укрепление российской государственности, сохранение единства государственной власти и территориальной целостности страны, повышение качества политического представительства — задачи, которые составляют основу внутренней политики. Их успешное и эффективное решение предполагает создание оптимальной системы органов государственной власти, четкое распределение полномочий между ее звеньями, что в свою очередь требует объективного и взвешенного научного анализа системы организации государственной власти в современной России.

По своей социальной сущности государственная власть является разновидностью политической власти, характеризуемой наличием особого субъекта в лице государства, представляющих его органов и должностных лиц. В системе политических институтов государство занимает особое место, обеспечивая согласованность интересов различных политических субъектов. Государство определяет наличие трех основных составляющих: населения, связанного с государством политико-правовыми отношениями гражданства (подданства); соответствующим образом организованной и отделенной от населения публичной власти; территории, в пределах которой эта публичная власть осуществляется.

Вне зависимости от исторической эпохи государство никогда не являлось единственным носителем власти в обществе, оно разделяло эту функцию с иными субъектами (церковью, партиями, местными сообществами). Вместе с тем от других политических институтов государство отличается рядом существенных признаков, в числе которых следует отметить:

- суверенитет, т. е. верховенство решений на его территории (внутренний суверенитет) и независимость во внешнеполитических отношениях (внешний суверенитет);
- монопольное право на издание и санкционирование законов и властных предписаний, обязательных к исполнению на его территории;
- наличие сложного государственного аппарата управления, армии, суда и силовых структур, обеспечивающих правопорядок, оборону, национальную безопасность;

- возможность легитимного принуждения к исполнению решений, принимаемых либо санкционированных государством.

Государственная власть призвана не только упорядочивать общественные отношения, но и обеспечивать эффективность и работоспособность всей системы государственного управления. Легитимность государственной власти придает не только легальность ее происхождения, но и результативность ее деятельности, и готовность граждан воспринимать власть в качестве таковой. Будучи продуктом сложной эволюции общественных отношений, государство является средством для предотвращения и устранения социальных конфликтов и противоречий. В этом плане любое государство обречено на представительство как корпоративных, так и общественных, в широком понимании этого слова, интересов.

Государственная власть функционирует с помощью государственного механизма, включающего различные публично-правовые организации и учреждения, объединенные единым государственным началом. Составной частью государственного механизма является государственный орган, обладающий определенными специфическими признаками, в том числе официальным статусом (местом в системе государственных институтов власти) и компетенцией государственно-властными полномочиями (совокупностью прав и обязанностей) определенного содержания и объема.

Внутренняя структура, территориальная организация публичной власти, взаимоотношения между ее органами определяют форму государства, представляющую единство трех составляющих: формы правления, формы политико-территориального устройства и политического режима. В данной главе речь пойдет именно о форме правления, под которой понимается порядок образования высших органов государственной власти, их структура, соотношение и взаимодействие полномочий.

В зависимости от способа передачи высшей власти и ее реализации различают две основные формы правления: монархию и республику. В монархии высшая власть главы государства сосредоточена в руках одного лица, осуществляющего ее, как правило, в порядке престолонаследия; в республике она принадлежит коллегиальному органу, либо лицу, замещающему должность в результате выборов на определенный срок полномочий. В настоящее время из двух видов монархии — абсолютной и ограниченной — последний явно преобладает. Общей же тенденцией является ограничение власти монарха, сведение его роли к символическому представительству единства государственной власти. Формально полномочия монарха как главы государства могут быть достаточно обширны, но их реализация предполагает сложный механизм

согласования с парламентом или правительством. В начале XX в. институт монархии в России во многом утратил абсолютистский характер.

Принципиально иной формой правления по сравнению с монархией является республика. В зависимости от системы взаимоотношений между ветвями власти республика может быть парламентской, с ведущей ролью законодательного органа в принятии политических решений и подконтрольным ему правительством, и президентской — с сильным главой государства, отношения с которым иных ветвей власти выстраиваются на основе системы сдержек и противовесов. Само по себе наличие республиканской формы правления еще не свидетельствует ни о демократичном характере государственной власти, ни о наличии реально функционирующего разделения властей. Нередко республиканская форма правления является лишь прикрытием режима личной власти, либо диктатуры одной партии.

В соответствии с Конституцией РФ государственная власть в стране осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Разделение государственной власти на три самостоятельные ветви означает, что каждая из властей имеет свой объем властных полномочий и собственные ресурсы. В условиях взаимного сдерживания и ограничения обеспечивается необходимый баланс различных ветвей власти, существенно затрудняются попытки монополизации всей полноты государственной власти каким-либо ее органом или должностным лицом.

Разделение властей является частным случаем распределения власти в обществе и государстве, фрагментом общей практики властеотношений. В структурном плане это выражается в множественности органов, не связанных между собой жесткими отношениями иерархической субординации, в функциональном — в наличии у них, как правило, собственной компетенции, нередко, однако, пересекающейся с компетенцией других органов, либо осуществляемой совместно с этими органами.

Так, функция принятия законов — нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой, — целиком составляет прерогативу законодательных органов государственной власти. Осуществление функций составляет основу деятельности органов исполнительной власти. Неотъемлемой прерогативой судебных органов является функция осуществления правосудия (кроме того, органы конституционной юстиции наделены правомочиями по оценке конституционности нормативных актов, принимаемых высшими федеральными и региональными органами государственной власти).

Принцип разделения властей не исключает тесного взаимодействия различных ветвей власти в реализации государственных функций. Так, рассмотрение Государственной Думой федеральных законов не-

редко требует обязательного предварительного заключения Правительства Российской Федерации, вносимого вместе с законопроектом. Принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации закон поступает к Президенту Российской Федерации и может быть либо подписан, либо отклонен им. Наконец, закон, принятый Федеральным Собранием и подписанный Президентом, может быть признан Конституционным Судом неконституционным и не подлежащим к применению.

Разделение предметов ведения и полномочий между органами различных ветвей власти дополняется разграничением предметов ведения и полномочий между ее уровнями. В структурном отношении система публичной власти в современной России имеет три организационных уровня: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Последние формально не входят в систему государственных органов, тем не менее составляют первый уровень публичной власти, максимально приближенный к населению, обеспечивают самостоятельное решение вопросов местного значения. От эффективности распределения полномочий «по вертикали», их сбалансированности и структурирования в определяющей степени зависит функционирование всего государственного организма.

Наряду с принципом разделения властей большое значение имеет обеспечение единства органов государственной власти и согласованности их действий. Принцип единства системы органов государственной власти предопределяется единством государства как целостного образования и пронизывает все уровни власти. Вместе с тем формы его выражения различны. Во взаимоотношениях ветвей государственной власти единство выражается в совместном решении ряда вопросов в соответствии с компетенцией каждого органа, элемент субординации здесь отсутствует. Что же касается отношений между органами, принадлежащими к одной ветви власти, но к различным ее уровням, то здесь организационно-правовая связь является более тесной и в ряде случаев предполагает подчиненность либо подконтрольность одного органа другому.

Так, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов образуют единую систему исполнительной власти. Во взаимоотношениях Федерального Собрания, законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления функциональное иерархическое единство отсутствует, хотя отношения вертикальной зависимости имеют место и здесь.

На общефедеральном уровне систему органов государственной власти Российской Федерации образуют Президент РФ, Правительство РФ, двухпалатный парламент — Федеральное Собрание, состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации. Федеральными органами судебной власти являются Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Главой государства является Президент, обладающий значительным объемом полномочий. В системе организации высших органов государственной власти фигура Президента является ключевой, поскольку в его ведении находится определение основных направлений внутренней и внешней политики. Глава государства олицетворяет собой единство системы организации государственной власти в стране, выступает координатором.

Институт президентской власти в России был сформирован в 1991 г., когда в ходе Всероссийского референдума абсолютное большинство граждан высказалось за его введение. Однако в 1991–1993 гг. Президент имел значительно меньший объем нормотворческих и кадровых полномочий и официально именовался не главой государства, а высшим должностным лицом и главой исполнительной власти. Заложенный в недрах системы власти конфликт между Съездом народных депутатов России (имевшим право принять к рассмотрению любой вопрос) и Президентом страны, в конечном счете, вылился в роспуск Съезда народных депутатов и вооруженный конфликт, а по итогам — в назначение выборов Федерального Собрания и референдума по принятию Конституции 1993 г.

Согласно конфигурации системы органов государственной власти, заложенной в Конституции 1993 г., глава государства — Президент — наделен полномочиями в сфере нормотворчества, исполнительно-распорядительной деятельности, нормоконтроля и кадровой политики. Сегодня его роль в системе разделения властей предопределяется важностью и одновременно сложностью задач государственного управления, потребностью в наличии сильного арбитра, способного своевременно разрешать спорные политические и правовые ситуации. Глава государства, не принадлежащий ни к одной из ветвей государственной власти обеспечивает их согласованное функционирование и взаимодействие.

В соответствии со своим статусом Президент представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина, осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры и подписывает международные договоры, ратификационные грамоты, является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. Он решает вопросы гражданства, осуществляет помилование, награждает государ-

ственными наградами России, присваивает почетные звания. В случаях и при обстоятельствах, предусмотренных федеральными конституционными законами, глава государства принимает решение о введении военного и чрезвычайного положения, подлежащее утверждению Советом Федерации. Не возглавляя исполнительную власть, он осуществляет общее руководство деятельностью Правительства, вправе председательствовать на его заседаниях.

Как глава государства Президент России подписывает поступающие к нему законы либо отклоняет их, извещая об этом Государственную Думу и Совет Федерации. Вето Президента может быть преодолено квалифицированным большинством обеих палат Федерального Собрания. На практике право президентского вето активнее всего использовалось в 1996–1999 гг., когда в Государственной Думе парламентское большинство составляли оппозиционные главе государства политические силы; в отдельные годы им отклонялось до трети законов, прошедших через Федеральное Собрание.

Президент наделен значительными полномочиями в вопросах кадровой политики. Он назначает федеральных судей, назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации, на высшие должности так называемых «силовых» министерств и ведомств, формирует и возглавляет Совет Безопасности Правительства. Президент самостоятельно формирует свою Администрацию — орган, обеспечивающий его деятельность. Президенту принадлежит единоличное право внесения в Совет Федерации кандидатур на должности судей Конституционного и Верховного судов, его указами назначаются на должность судьи иных федеральных судов (вплоть до районного). Наконец, на правах Верховного главнокомандующего он назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил России. И этим перечень его кадровых полномочий отнюдь не исчерпывается.

Во многих случаях кадровые решения Президента оговорены дополнительными условиями, а именно: чтобы назначение состоялось, он должен заручиться решением иного государственного органа (например, Государственной Думы — для назначения Председателя Правительства) либо провести консультации с профильными парламентскими комитетами (при назначении или отзыве дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях), либо получить представление к назначению предлагаемой им кандидатуры от иных должностных лиц. Таким образом, часть кадровых полномочий глава государства реализует не единолично, а во взаимодействии с иными государственными органами.

Для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъек-

тов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации Президент может использовать согласительные процедуры. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Естественно, что реализация такого объема полномочий может быть поручена только лицу, пользующемуся доверием граждан. Механизмом, обеспечивающим правовую и политическую легитимность главы государства, являются прямые выборы, проводимые по системе абсолютного большинства. Право на участие в выборах в качестве кандидата имеет гражданин Российской Федерации, достигший на день выборов 35-летнего возраста и проживающий на территории Российской Федерации не менее 10 лет (в настоящее время этот срок планируется увеличить до 25 лет). В отличие от Конституции РСФСР, по которой Президентом мог быть избран кандидат не старше 65 лет, Конституция 1993 г. не установила максимального возрастного ценза (что, в частности, позволило переизбраться в 1996 г. 65-летнему Б. Н. Ельцину). Срок полномочий Президента Российской Федерации первоначально составлял 4 года. В 2008 г. срок президентских полномочий был увеличен до 6 лет (соответствующая поправка была внесена в Конституцию), однако предлагаемые изменения не были распространены на текущий в то время срок президентских полномочий (2008–2012).

Согласно Конституции Президент не может быть более двух раз подряд избран на этот пост, однако существует возможность для бывшего президента, избранного на два срока подряд, баллотироваться вновь после истечения полномочий и перерыва на одну либо две legislatures. Впервые этим правом воспользовался В. В. Путин на президентских выборах 2012 г. В 2018 г. он вновь одержал победу на выборах, вступив второй раз во второй срок президентских полномочий. В 2020 г. слово «подряд» из Конституции предполагается исключить, в связи с чем запрет приобретет абсолютный характер.

Президент может прекратить свои полномочия досрочно в случае добровольной отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия и в результате отрешения от должности. По Конституции Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях главы государства признаков преступления и Конституционного Суда РФ — о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. За время, прошедшее

с момента учреждения института президентства, вопрос о возбуждении импичмента поднимался не однажды, однако лишь один раз — в мае 1999 г. в Государственной Думе были поставлены на голосование пять пунктов обвинений против Президента Б. Н. Ельцина (ни один из пунктов тогда не набрал необходимого числа голосов).

Решения Государственной Думы (о выдвижении обвинения) и Совета Федерации (об отрешении Президента от должности) должны быть приняты 2/3 голосов от общего числа депутатов в каждой из палат, по инициативе не менее 1/3 депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой, не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения последней обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Высшим законодательным и представительным органом в современной России является Федеральное Собрание, состоящее из двух палат — Государственной Думы и Совета Федерации. Жесткая бикамеральная модель организации российского парламента не предусматривает единого координирующего парламентского органа, а также совместно реализуемых обеими палатами полномочий — они распределены между ними на конституционном уровне. По общему принципу палаты заседают раздельно и могут быть собраны вместе лишь в особых политически важных случаях: для заслушивания посланий Президента РФ и Конституционного Суда РФ, а также для выступлений глав иностранных государств. Таким политически важным случаем стало выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина перед Федеральным Собранием по крымскому референдуму.

Нижняя палата Федерального Собрания — Государственная Дума — состоит из 450 депутатов. К ее ведению относится принятие законов, а также решение ряда кадровых вопросов, в том числе дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства, назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, Председателя Центрального банка, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Несмотря на то, что Государственная Дума имеет возможности по контролю действий исполнительной власти, конституционные полномочия по определению персонального состава Правительства, присущие многим зарубежным парламентам, до 2020 года де-юре у нее отсутствовали; кадровые решения по назначению либо освобождению от должности принимаются Президентом по представлению Председателя Правительства. Палата вправе приглашать на свои заседания членов Правительства, задавать им вопросы и даже выражать поли-

тическую оценку их деятельности в специально принимаемых постановлениях и заявлениях, однако оргвыводы — делать их или нет было прерогативой Президента и Председателя Правительства. В 2020 г. Президент России В. В. Путин предложил изменить этот порядок, доверив Государственной Думе не просто согласование, а утверждение кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а затем по его представлению — всех вице-премьеров и федеральных министров. При этом Президент будет обязан назначить их на должность, то есть будет не вправе отклонить утвержденные парламентом кандидатуры соответствующих должностных лиц.

Вместе с тем ограниченность возможностей Государственной Думы отчасти компенсируется ее монопольным правом на принятие законов. В отличие от ряда зарубежных государств правом непосредственного принятия законов наделена только Государственная Дума. Соответственно, никакой закон не может состояться без воли большинства депутатского корпуса нижней палаты, что позволяет ей полностью контролировать законодательный процесс на его начальной стадии, когда идет обсуждение концепции законопроекта, сопоставляются альтернативные точки зрения, а политические установки и требования воплощаются в формулировках законодательных норм.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному Суду и Верховному Суду, но лишь по вопросам их ведения. Особо оговорено, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, выпуске государственных займов, изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. Отрицательное заключение Правительства не препятствует его рассмотрению по существу, однако на практике заметно снижает возможность его принятия.

Внутренняя структура Государственной Думы отвечает партийно-фракционному принципу; ее основу образуют депутатские объединения — фракции, создаваемые на основе партий, прошедших в Государственную Думу. Координацию работы Государственной Думы призван осуществлять Совет Государственной Думы, который создается для предварительной подготовки и рассмотрения вопросов деятельности палаты. Основная нагрузка в законодательной деятельности палаты ложится на ее комитеты. Распределение руководящих должностей в этих комитетах производится на основе пакетного соглашения между парламентскими партиями, причем на практике половина таких должностей

приходится на долю партии парламентского большинства, а другая половина — на долю парламентской оппозиции.

Важную роль представительства интересов регионов в системе федеральной государственной власти выполняет Совет Федерации — верхняя палата Федерального Собрания, в состав которой входят представители законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации — по одному от каждого органа.

Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения. Поскольку Конституция подробно не раскрывает порядок формирования Совета Федерации, ограничиваясь лишь фиксацией оснований представительства (от законодательных и исполнительных органов власти) и квоты представительства (по одному от органа), то данный порядок определяется федеральным законом.

С момента принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. он неоднократно претерпевал изменения. Так, в 1994–1995 гг. Совет Федерации избирался по двухмандатным округам, в 1996–2000 гг. формировался из глав исполнительной власти и председателей законодательных собраний по должностному принципу. В 2000 г. порядок формирования верхней палаты был вновь изменен: отныне органы законодательной (представительной) и исполнительной власти лишь делегируют своих представителей в состав Совета Федерации на период осуществления им своих полномочий. С 1 января 2013 г. введен в действие новый закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно закону члены Совета Федерации от законодательного (представительного) органа избираются большинством голосов от общего числа депутатов этого органа из числа кандидатур, вносимых его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее 1/5 от общего числа депутатов. В свою очередь члены Совета Федерации, представляющие исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации отбираются высшим должностным лицом из 3 кандидатов, заранее отобранных и публично объявленных им еще в бытность его претендентом на данную должность.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение 5 лет, непосредственно предшествующих его выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение 20 лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

При этом требование о постоянном проживании на территории субъекта Российской Федерации не распространяется на ряд кандидатов, занимающих или занимавших в прошлом определенные государственные должности или должности государственной и муниципальной службы (чаще всего эти оговорки сделаны применительно к тем, кто работал на территории региона или по роду деятельности был прочно связан с ним по роду деятельности).

С целью повышения представительных начал в его деятельности также предусмотрено, что кандидатом в члены Совета Федерации от законодательного (представительного) органа субъекта Федерации может быть только депутат регионального парламента.

Свои особые требования имеются к кандидатам для наделения полномочиями члена Совета Федерации, где высшее должностное лицо субъекта избирается не прямыми выборами, а депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в этом случае кандидат должен быть представителем депутатского корпуса одного из трех уровней публичной власти).

В 2014 г. в Конституцию России были внесены поправки: отныне в составе Совета Федерации могут быть члены, назначаемые Президентом Российской Федерации, в количестве не более 10 % от числа членов Совета Федерации — представителей регионов (по состоянию на январь 2020 г. ни один сенатор не назначен).

К ведению Совета Федерации относится ряд вопросов, связанных с регулированием федеративных отношений и обеспечением национальной безопасности, в том числе утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; указов Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения; дача согласия Президенту на использование Вооруженных Сил за пределами страны (так, в марте 2014 г. такое решение принималось в отношении территории Украины, в сентябре 2015 г. — в отношении территории Сирии). Совет Федерации ставит точку в вопросе о преодолении президентского вето палатами Федерального Собрания: в 1995–1999 гг., в период напряженных отношений между Президентом Б. Н. Ельциным и Государственной думой второго созыва, где оппозиция составляла парламентское большинство, верхняя палата фактически выступала в роли арбитра при разрешении законодательных споров.

Совет Федерации наделен более значительным по сравнению с Государственной Думой объемом кадровых полномочий. К ним относятся назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора, его заместителей, заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. В 2020 г. В. В. Путин

предложил также проводить назначение руководителей всех «силовых ведомств» по итогам консультаций главы государства с Советом Федерации. Такой подход сделает работу силовых, правоохранительных органов более прозрачной и в большей степени подотчетной обществу. В сфере законотворчества полномочия верхней палаты довольно ограничены: она вправе лишь одобрить закон, принятый Государственной Думой, либо отклонить его. Если Совет Федерации не рассмотрел закон в 14-дневный срок, закон этот считается одобренным «по умолчанию». Исключение составляют лишь законы, подлежащие обязательному рассмотрению, в том числе по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров по вопросам статуса и защиты государственной границы, войны и мира. В случае отклонения закона обе палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. При несогласии отклоненный закон повторно принимается Государственной Думой квалифицированным большинством — 2/3 депутатского корпуса — и направляется напрямую Президенту Российской Федерации.

Высшим органом исполнительной власти Российской Федерации является Правительство Российской Федерации — коллегиальный орган в составе Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. За Правительством закреплены функции по проведению кредитной, финансовой и денежной политики, исполнению бюджета и распоряжению федеральной собственностью, осуществлению мер по обороне страны и обеспечению ее национальной безопасности, реализации единой государственной политики в области образования, науки, культуры, социального обеспечения и экологии.

Правительство РФ состоит из Председателя, его заместителей и федеральных министров. Особенностью Правительства является коллегиальность в работе: наиболее важные вопросы (о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета о его исполнении, о рассмотрении проектов программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон, о внесении в Госдуму законопроектов и др.) не принимаются Председателем единолично, а выносятся на заседания Правительства. На заседаниях Правительства решения принимаются, как правило, общим согласием. На основании предложения члена Правительства по решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании.

В России Правительство является единой с Президентом командой: оно формируется главой государства и действует в пределах срока его полномочий. Правительство до 2020 г. формально не было ответственно в своих действиях перед Федеральным Собранием, хотя на практике характер взаимоотношений между членами кабинета и депутатским корпусом может быть различным: от политической поддержки (с 2000 г.) до открытой конфронтации (в 1990-е гг.). Состав Правительства формально не определялся расстановкой сил в палатах Федерального Собрания и результатами парламентских выборов. Это делало возможным формирование главой государства как Правительства, опирающегося на парламентское большинство в Государственной Думе (и имеющего свой собственный политический ресурс), так и «технического» кабинета министров из специалистов-технократов (деятельность такого правительства всецело обеспечивалась политическим ресурсом главы государства). Предложенные в 2020 г. поправки к Основному закону страны существенно повышают самостоятельность и ответственность Правительства, делают взаимодействие между исполнительной властью и парламентом более эффективным и содержательным.

Будучи высшим органом исполнительной власти, Правительство венчает собой систему органов исполнительной власти, состоящую из министерств, федеральных служб, федеральных агентств и иных органов. Структура этих органов определяется главой государства по представлению Председателя Правительства, при этом особый правовой статус имеет ряд министерств, подчиненных Президенту по вопросам, закрепленным за ним как за главой государства, Верховным главнокомандующим и координатором внешнеполитического курса страны. В марте 2004 г. была утверждена принципиально новая трехуровневая система и структура федеральных органов исполнительной власти, состоящая из федеральных министерств, ответственных за разработку государственной политики по предметам своего ведения, федеральных служб, осуществляющих контрольные и надзорные функции, и федеральных агентств, предназначением которых является организация услуг населению.

Возглавляет Правительство Российской Федерации Председатель правительства, который определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу. Он представляет Правительство в стране и за пределами ее территории; ведет заседания Правительства, обладая правом решающего голоса; подписывает акты Правительства; представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, о наложении

на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении, распределяет обязанности между членами Правительства.

По Конституции Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации. Президент может отправить Правительство в отставку, причем вправе это сделать в любой момент и без объяснения причин. Так, первый Президент РФ Б. Н. Ельцин четырежды принимал решение об отставке Правительства: в марте 1998 г., в августе 1998 г. в мае 1999 г. и в августе 1999 г. В 2004 г. в ходе президентских выборов В. В. Путин отправил в отставку кабинет М. М. Касьянова, в 2007 г. в канун парламентских выборов в отставку было отправлено правительство М. Е. Фрадкова, а в январе 2020 г. после оглашения Послания Президента Федеральному Собранию в отставку ушло Правительство, возглавляемое Д. А. Медведевым. После президентских выборов и вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации Правительство в обязательном порядке слагает перед ним свои полномочия.

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы. Процедурой согласования предусмотрено, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. В политической истории России дважды (в апреле 1998 г. и в сентябре 1998 г.) возникала ситуация, когда кандидатура была согласована лишь с третьей попытки. При любом исходе принятое решение будет выходом из системного политического кризиса. Поэтому деятельность Правительства эффективна, если она опирается на поддержку парламентского большинства в Государственной Думе.

Судебную систему составляют федеральные суды и суды субъектов Федерации. К первым относятся Конституционный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ, арбитражные суды, Конституционный Суд РФ; ко вторым — конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи. Главной задачей судебных органов является осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судьи Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом. Из всех трех ветвей власти вертикаль судебной

власти наиболее централизована: все суды, начиная с районного, относятся к системе федеральных судов, судьи этих судов, в кадровом плане не связаны решением региональных и местных органов.

Судьи, осуществляющие судебную власть, самостоятельны, независимы и подчиняются только Конституции РФ и закону. Такой механизм обеспечивает единство судебной власти на всей территории Российской Федерации, независимость кадров судебных органов от региональных политических элит. Статус судьи несовместим с занятием иной государственной должности, депутатским мандатом, членством в политических партиях. Хотя судебная власть находится вне политики (ее действия не могут быть мотивированы политическими соображениями, а судьи в принятии решений не связаны волей партий и депутатских фракций), фактически принимаемые судебные решения нередко приобретают политическое звучание. Связано это с тем, что они выносятся по вопросам, затрагивающим деятельность субъектов публичной политики, различных органов власти, «групп интересов».

Особое место в системе высших органов государственной власти отведено Конституционному Суду РФ. Не осуществляя правосудия по конкретным делам, он тем не менее играет исключительно важную роль в политической жизни страны, поскольку решает вопросы о соответствии Конституции положений федеральных законов, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, дает толкования Конституции, рассматривает споры о компетенции между органами государственной власти. Таким образом, Конституционный Суд является не только хранителем чистоты российского законодательства, но и институтом легитимного разрешения политических конфликтов между различными ветвями и уровнями власти, а также «негативным законодателем», дисквалифицирующим неправовые решения иных ветвей власти. Это направление деятельности еще более усилится после наделения Конституционного Суда новыми полномочиями по проверке конституционности отдельных категорий законов перед их подписанием главой государства.

Наряду с законодательными, исполнительными и судебными органами в системе государственной власти имеются и органы, не входящие в состав ни одной из трех ветвей власти.

Таким органом, в частности, является Прокуратура РФ, осуществляющая надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, за должностными лицами, а также за соответствием издаваемых ими правовых актов действующему законодательству. Возглавляющий ее Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители

Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генпрокурора России, согласованному с субъектами Российской Федерации, и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по той же процедуре (но уже без согласования с регионами), а прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором.

Функции бюджетно-финансового контроля осуществляет Счетная палата РФ, формируемая на паритетной основе палатами Федерального Собрания, но осуществляющая самостоятельную функцию. В числе ее задач организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в банках и кредитных организациях, обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции. В состав Счетной палаты входят Председатель счетной палаты, заместитель председателя и аудиторы.

В систему государственных органов входят также Центризбирком и региональные избирательные комиссии, отвечающие за подготовку, организацию и проведение выборов реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме российских граждан.

Хотя Конституция РФ не предусматривает возможности радикального перераспределения полномочий между органами, в совокупности образующими структуру государственной власти, определенные изменения в системе сдержек и противовесов все же происходят за счет конкретизации конституционных норм в текущем законодательстве. В частности, Президент, Государственная Дума и Совет Федерации получили право назначать членов Центральной избирательной комиссии (по 5 из 15 членов). В ведение Государственной Думы перешел вопрос о назначении членов Совета директоров Центробанка. Совет Федерации в дополнение к имеющимся кадровым полномочиям получил право назначать и освобождать от должности заместителей Генпрокурора. Безусловно, в реальности возможности той или иной структуры или того или иного должностного лица не всегда определяются их формально-правовым положением: в зависимости от конкретной ситуации влияние отдельных политических институтов может существенно варьироваться при неизменном объеме полномочий.

На определенном этапе развития политической системы возникают задачи создания новых управленческих структур. Например, в 2000 г.

указом Президента РФ были образованы семь федеральных округов (в 2010 г. с образованием Северо-Кавказского округа их стало восемь, в 2014–2016 гг. также существовал девятый, Крымский округ), в пределах которых осуществляют свою деятельность его полномочные представители. С 2011 г. из системы прокуратуры в отдельную структуру выделен Следственный комитет Российской Федерации, руководство которым осуществляет Президент Российской Федерации. В 2020 г. Президентом было предложено в целях обеспечения объективности и независимости прокурорского надзора проводить согласование кандидатур на должности прокуроров субъектов Российской Федерации не с региональными парламентами, а с Советом Федерации.

В 2000 г. указом Президента был создан Государственный совет Российской Федерации. Государственный совет Российской Федерации — совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Членами Государственного совета являются: Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, высшие должностные лица — руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В 2020 г. статус Государственного совета было предложено закрепить на конституционном уровне.

Значительный вклад в изменение соотношения полномочий между различными ветвями власти внесли решения Конституционного Суда РФ по толкованию отдельных положений и рассмотрению споров о компетенции. В частности, был выявлен ряд «скрытых» полномочий Президента, которые предметно хотя и не прописаны в Конституции, однако вытекают из его статуса главы государства. В их числе право возвращать без подписания в Государственную Думу законы, принятые с нарушением установленной процедуры, обязанность отстранять от должности Генерального прокурора в случае возбуждения против него уголовного дела и т. д. В ряде случаев решения Конституционного Суда не только подтвердили легитимность важнейших политико-правовых институтов (в том числе института федеративного вмешательства, отзыва выборного должностного лица избирателями), но и определили основания, условия и возможные пределы их применения на практике.

Наконец, существенное значение имеют политические обыкновения, вырабатываемые в рамках политического процесса и закрепляемые

в качестве традиций — неписанных и многократно воспроизводимых норм общественно-политической жизни. Примерами подобных традиций являются регулярные встречи главы государства и лидеров ведущих депутатских объединений Государственной Думы, его общение с избирателями «по прямой линии».

В настоящее время особую важность приобретают вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти и вопросы политической и правовой ответственности за их осуществление. В этой связи федеральным Центром в 2000–2005 гг. был предпринят ряд инициативных действий, направленных на укрепление вертикали исполнительной власти и создание новых механизмов и форм взаимоотношений между Центром и регионами. В последующие годы совершенствование организации публичной власти нашло свое выражение в принятии комплекса принципиальных решений, в том числе посредством разработки и принятия поправок к Конституции Российской Федерации. В 2008 г. увеличены сроки полномочий Президента Российской Федерации до 6 лет и Государственной Думы до 5 лет, вменено в обязанность Правительству Российской Федерации ежегодно выступать в Государственной Думе о результатах своей деятельности (в том числе и по вопросам, поставленным Государственной Думой), упразднен Высший арбитражный суд, а система существующих арбитражных судов подчинена Верховному Суду Российской Федерации. Уточнялся и совершенствовался порядок формирования Совета Федерации.

Другим приоритетным направлением совершенствования системы государственной власти является административная реформа, предусматривающая преобразование государственной службы, де бюрократизацию экономики и социальной сферы, разведение функций государственного управления и хозяйственной деятельности, оптимизацию структуры государственного аппарата, развитие системы административного судопроизводства и защиты прав граждан и организаций от возможных неправомерных действий должностных лиц. Очевидно, что обеспечение политической модернизации невозможно без перестройки самого государственного аппарата, ответственного за реализацию властных полномочий от имени государства, повышение ее эффективности и согласованности действий, достижение адекватности структур ее целям и задачам.

Увеличение конституционных сроков полномочий выборных органов государственной власти, совершенствование баланса полномочий и ответственности между ветвями и уровнями власти обусловило развитие в стране системы стратегического планирования — деятельности по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программиро-

ванию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленной на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Наконец, важное значение имеет упрочение взаимосвязи интересов граждан и политики, проводимой федеральными органами государственной власти, обеспечение открытости и прозрачности решений, принимаемых государственными органами, внедрение и развитие новых технологий и технологических систем (в том числе система «Открытое Правительство»), совершенствование системы общественного контроля, в том числе в вопросах формирования и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Обеспечение ответственности государства перед обществом, эффективной реализации государством своих функций по-прежнему составляет неперемное условие устойчивого поступательного развития российского общества.

В 2020 г. в Послании Президента Российской Федерации было предложено внести ряд изменений в Конституцию Российской Федерации, существенно корректирующих распределение полномочий и ответственности между различными ветвями и уровнями публичной власти, а также значительно повышающих роль и место палат Федерального Собрания и высших органов судебной власти в политической системе страны. С началом конституционной реформы и реализацией поправок, предложенных главой государства в январе 2020 г., изменения претерпевает политическая система страны, вводятся новые механизмы сдержек и противовесов между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, укрепляется система взаимоотношений между федеральным, региональным и муниципальным уровнями публичной власти. Не затрагивающие основ конституционного строя, они развивают потенциал Конституции России 1993 г. в соответствии с потребностями на современном этапе развития государства и общества.

### *Вопросы и задания*

1. Раскройте сущность государственной власти и перечислите основные признаки государства.
2. Каков статус Президента Российской Федерации в политической системе России? Перечислите его основные полномочия.
3. Раскройте полномочия Государственной Думы и Совета Федерации.

4. Каков порядок принятия и прохождения федеральных законов в палатах Федерального Собрания?
5. Кто входит в Правительство Российской Федерации?
6. Какие высшие органы судебной власти вам известны? Вкратце опишите их полномочия.
7. Какие направления конституционной реформы 2020 г. вы знаете? Перечислите основные предлагаемые изменения политической системы страны.

### *Темы рефератов*

1. Система разделения властей в Российской Федерации: институциональные основы и политическая практика.
2. Исполнительная власть: ее место и функции в системе разделения властей.
3. Судебная власть: ее место и функции в системе разделения властей.
4. Федеральное Собрание: структура, порядок формирования, полномочия.
5. Конституционная реформа 2020 г.: цели и смыслы.

### *Литература*

- Автономов А. С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999.
- Актуальные проблемы парламентаризма в России: учебное пособие / под ред. Г. Н. Комковой. М.: Проспект, 2015.
- Анишина В. И.* Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы развития. М., 2006.
- Безруков А. В.* Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015.
- Володенков С. В.* Эволюция традиционных институтов представительной демократии в условиях постинформационного общества: проблемы и перспективы // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 3.
- Законодательный процесс: Понятие, институты, стадии: научно-практическое пособие / отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000.
- Иванов В. В.* К критике современной теории государства. М., 2008.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. // Российская газета. Федеральный выпуск. 16 января 2020. № 7 (8061). URL: <https://www.rg.ru/gazeta/rg/2020/01/16.html>

*Романов Р. М.* Российский парламентаризм: история, современность, перспективы. М., 2000.

Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / под ред. В. В. Ершова. М., 2006.

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

Совет Федерации: эволюция статуса и функций / отв. ред. Л. В. Смирнягин. М., 2003.

Федерализм: учебное пособие / под общей ред. В. И. Коваленко, О. В. Морозова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016.

## ГЛАВА ПЯТАЯ

### Гражданское общество и его влияние на политический процесс современной России

#### **Сущность и теоретические основы гражданского общества.**

Тема гражданского общества находится в центре внимания политологов, однако среди них до сих пор нет единства относительно определения этого понятия. В политической науке можно выделить два основных подхода к определению гражданского общества.

Сторонники «сферного» подхода характеризуют природу гражданского общества как особую негосударственную сферу социума. Представителями этой точки зрения являются А. Арато, К. Гаджиев, Дж. Козн, М. Кризан, В. Смольков, В. Хорос, И. Шапиро и многие другие. По их мнению, основной характеристикой гражданского общества является его противоположность государству и независимость от него.

Сторонники другого подхода считают, что критериями для характеристики общества как гражданского выступают уровни его самоорганизации, особое качественное состояние общественных связей между людьми, независимость субъектов общественной жизни, наличие реальных гражданских прав и свобод, самореализация граждан и т. д. Сторонниками такого подхода являются А. Галкин, Ю. Красин, А. Мигранян, Ю. Резник, А. Яковлев, и др. Эти исследователи отмечают недостатки «сферного» подхода к интерпретации гражданского общества и полагают неоправданным сужение смысловых границ понятия «гражданское общество». По их мнению, термин «гражданское общество» указывает на специфичность всего социума, характеризует качественное состояние общества в целом, а не какой-либо его части или сферы. Так, Ю. Резник подчеркивает, что гражданское общество представляет собой целостную общественную систему, характеризующуюся наличием рыночных отношений, демократического государства и главное — социальных классов и слоев, имеющих собственные, независимые от государства источники существования.

Следовательно, гражданские институты — это институты всего общества, находящиеся на определенной стадии развития, а не какой-то его части или подсистемы. Но, исходя из этой логики, государство является не особым институтом общественного управления, а одним из институтов гражданского общества, т. е. как бы «поглощается» гражданским обществом. При этом априори подразумевается, что интересы демократического государства и других институтов гражданского общества как звеньев одной системы будут всегда совпадать. Однако историческая практика показывает: любое, в том числе и демократи-

ческое государство, а точнее, правящая бюрократия может иметь собственные интересы, не совпадающие с интересами остальных граждан.

Кроме того, если брать социум, в целом, то в нем есть и всегда были значительные социальные слои, которые в научной литературе характеризуются как антигражданские. Это не только квазигражданские структуры, созданные частью членов общества в целях личного обогащения, но и значительный слой профессиональных преступников, люмпенизированных элементов, людей без определенного места жительства и занятий, отбывающих срок за различные уголовные преступления и временно лишенных части гражданских прав. Данные социальные группы ведут антиобщественный образ жизни и противоправную деятельность и в то же время имеют независимые от государства источники существования. Но можно ли считать полноценными акторами гражданского общества лиц и организации, являющихся по своей сути антигражданскими?

Анализ мирового исторического опыта стран демократии показывает, что прочной основой их политической системы является компромисс, опирающийся на устойчивую традицию переговорного процесса, в ходе которого решаются все важнейшие государственные вопросы. Реальная демократия существует там, где правящая политическая элита в обмен на поддержку рядовых граждан соглашается на контроль с их стороны (формы контроля могут быть разными), отказывается от возможности лишения остальных граждан активности как субъекта текущего политического процесса. Соответственно, вся политическая деятельность в обществе строится строго на основе закона.

Если подходить к проблеме гражданского общества исходя из данных посылок, то главное предназначение современного гражданского общества — быть противовесом безраздельному господству правящих элит как в отдельных государствах, так и в международной сфере, что способствует сохранению необходимого баланса, равновесия в мировом социуме и обеспечивает нормальное развитие демократического процесса. Поэтому целесообразно определить гражданское общество как систему общественных институтов, выражающую разнообразные потребности, интересы и ценности членов общества, активно взаимодействующую с государством, правящими элитами и дающую человеку возможность реализовать свои гражданские права. При таком подходе гражданское общество в рамках отдельных стран не представляет собой некое независимое, изолированное от государства социальное пространство, противостоящее ему в любых формах. Наоборот, гражданское общество и демократическое государство соединены множеством структурных связей: осуществляя управленческо-посреднические функции в общественной жизни, государство, не может не соприкасаться

ся с гражданскими ценностями и институтами, которые через систему горизонтальных связей охватывают все общественные отношения.

Таким образом, государство и гражданское общество неразрывно связаны друг с другом, составляют две части единого социального организма.

В научной литературе можно выделить **три основных подхода** к структурированию гражданского общества: институциональный, системный и секторный.

Распространенным подходом к структурированию гражданского общества является *институциональный подход*. Здесь за основу берется понятие «социальный институт» как форма организации общественной жизни людей, устанавливающаяся в процессе исторического развития с целью регулирования их социальных действий и социальных связей. Опираясь на данное определение, можно рассматривать в качестве института как гражданское общество в целом, так и отдельные его составляющие. При этом гражданское общество будет являться целостной системой общественных отношений, характеризующихся наличием рыночной основы, демократического государства, а главное — социальных классов и слоев, имеющих собственные независимые от государства источники существования, прежде всего, финансовые. Отсюда, гражданские институты — это институты всего общества, находящегося на определенной стадии своего развития, а не какой-то его части или подсистемы (Ю. Резник).

*Системный подход* к гражданскому обществу восходит к трудам Т. Парсонса, Д. Истона, К. Дойча, Г. Алмонда, и др., которые позволили всесторонне осмыслить феномен гражданского общества и его взаимоотношение с государством. В соответствии с данной точкой зрения гражданское общество каждой страны «является разновидностью социальной (в широком смысле), управляющей и управляемой системой, обладает определенной суверенностью и иерархичностью, стабильностью и динамизмом, открытостью и адаптивностью, органической целостностью (единством) и дифференцированностью»<sup>1</sup>. Оно включает в себя экономическую, политическую и социальную, духовную подсистемы. В рамках каждой из обозначенных подсистем формируются сами организации и учреждения гражданского общества в соответствии с функциями данной подсистемы.

Структура гражданского общества может быть рассмотрена с точки зрения *секторной теории*. При этом важным является ее анализ как в горизонтальной плоскости, так и в вертикальной, т. е. определение положения гражданского общества в общественной системе в целом.

<sup>1</sup> Карташов В. Н. Гражданское общество как система (социально-правовой аспект) // Вестн. Ярослав. гос. унта им. П. Г. Демидова. Сер.: Гуманитарные науки. 2009. № 1. С. 37–43.

Горизонтальное деление подразумевает существование трех равноправных секторов, выделяемых по приоритету деятельности. Первые два сектора включают в себя государственные и политические институты и деловые частные организации и предприятия. К этому в последнее время добавляется третий, или неприбыльный, сектор. Под неприбыльным сектором понимается совокупность (система) групп населения и организаций, не ставящих перед собой целей увеличения личного дохода непосредственно через участие в работе таких групп и организаций или через владение ими<sup>1</sup>. Третий сектор считают сферой гражданской активности. Для всех его организаций характерна деятельность ради общественного благополучия. В современной России НКО стали рассматривать как ядро, основную, более современную часть гражданского общества, потому что в этом сообществе в наибольшей степени сохранился приоритет гражданских ценностей и гражданского участия. Осмысление их деятельности имеет большое теоретическое и практическое значение для развития гражданского общества и демократии в России.

В конце XX — начале XXI в. в научной литературе появляется термин «глобальное гражданское общество», под которым понимается система общественных отношений, сетей и институтов, существующая вне национальных обществ и дающая возможность широким социальным слоям и индивидам оказывать значительное влияние на решение международных проблем, носящих глобальный характер. Обоснованию концепции «глобального гражданского общества» в посвящены работы Д. Кина, М. Калдора и др. Идея глобального гражданского общества представляется ими как пространство идей, ценностей, институтов, организаций, сетей и индивидов, находящееся между семьей, государством и рынком и действующее поверх границ обществ, государств и экономик.

**Особенности формирования гражданского общества в современной России.** Процесс формирования гражданского общества в России сегодня имеет свои особенности и сложности. Прежде всего, необходимо отметить, что в концептуальном плане классическая модель гражданского общества — это западная модель. Говоря о незападных странах, необходимо раскрывать исторические, социокультурные особенности становления гражданского общества в этих странах. Не является исключением и Россия.

Как известно, гражданское общество немислимо без определенного уровня правовой культуры граждан. Если укрепление правового поряд-

<sup>1</sup> Сунгуров А. Ю. Структуры гражданского общества и их взаимодействие с властью в России // В поисках гражданского общества / отв. ред. К. Ф. Завершинский. В. Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2008. С. 173–209.

ка отражало на Западе процесс формирования гражданского общества и рост общественного правосознания, в России право служило, прежде всего, инструментом модернизации общественного механизма и мобилизации масс. Закон в этой функции служил концентрации и централизации власти. Направленный на разрушение традиционной общественной системы, закон в России приобретал в какой-то мере антинравственное значение. Начиная с Петра I, закону подчинялись за страх, а не за совесть. В противлении закону видели иной раз моральную заслугу. Так или иначе, закон не стал в России этической инстанцией, нравственным началом и это существенно препятствовало формированию российской правовой культуры.

Следовательно, становление и генезис русского государства с самого начала не имели прочной юридической основы. Юридические институты никогда не играли решающей роли в истории России, были в действительности подчинены мощному, централизованному государству, игравшему в российской истории ведущую роль. Россияне привыкли преклоняться перед теми, кто находится у власти (даже правящая бюрократия преклонялась перед вышестоящим начальством). Отчуждение от средств производства и собственности основной массы населения России отнюдь не способствовало формированию у него таких качеств, как индивидуализм, уважение к работодателям и государству.

Особенность России состоит также в том, что государство на протяжении длительного исторического периода не просто контролировало социальную сферу, но и создавало новые, требуемые жизнью структуры сверху. Появившиеся таким образом тесно связанные с государством образования, социальные слои заняли то место в отношениях с государством, которое должно было занять гражданское общество (аналогичная ситуация повторилась и в советский период нашей истории). Вместо отношений конкуренции и взаимовлияния, сложившихся на Западе между государством и гражданским обществом, у нас создалась своеобразная внутригосударственная система отношений, не оставлявшая свободного пространства независимым структурам.

В качестве примера в дореволюционной России можно привести создание зубатовских рабочих организаций, различных союзов промышленников, религиозно-монархических объединений типа Союза Михаила Архангела и т. п. Да и сама русская буржуазия преимущественно (как раньше, так и сейчас) насаждалась сверху, под покровительством центральной власти, была тесно связана с ней экономически и политически. Тем самым один из классов, составляющих основу гражданского общества, был не свободен в своих действиях ни в экономике, ни в политике. Такое положение вещей пагубно сказывалось и сказывается в настоящее время на становлении гражданских отношений.

Россия антиномична, отмечал в свое время Н. А. Бердяев, антиномичны и ее традиции. Государство в его различных формах и государственность — не одно и то же. Идея сильной государственности, органичная для страны в условиях колоссальных внутренних и внешних вызовов, была пронизана мотивами самоотверженного служения долгу, присяге, Державе, а отнюдь не только холопства, раболепия, тупого чиновничьего произвола и мздоимства. Парадоксально, что в отсутствие гражданского общества в России идея гражданственности в сознании укоренена была достаточно прочно. Это с особой силой проявляло себя в годы смуты, глобальных общественных потрясений. Показательно, что еще в абсолютистской России на Красной площади был воздвигнут памятник князю Пожарскому и **гражданину** Минину. Формирование гражданского общества в стране не может быть простой калькой с зарубежного опыта. Архетипические особенности России определяют роль и возможности гражданских структур только в соединении их с общесистемными потребностями, в том числе с идеей сильной государственности.

Безусловно, гражданское общество — это общество гражданской самоорганизации. Стремление к объединению естественным образом вырастает из давних российских традиций солидарности и взаимопомощи. Проведенные в последние годы репрезентативные опросы населения показывают, что более половины граждан в последнее время оказывали помощь незнакомым людям. В то же время, по опросам Левада-центра, 60 % россиян не чувствуют своей ответственности за то, что происходит в стране; 24 % в незначительной мере ощущают свою ответственность, и только 5 % и 4 % — в значительной и полной мере. 68 % считают, что они не в состоянии повлиять на происходящее, при этом 21 % полагает, что могут, но не в значительной степени, и только 5 % верят в свои силы<sup>1</sup>.

Много в этой связи говорится и пишется о произволе российской бюрократии. Действительно, в ходе длительной исторической эволюции наша бюрократия превратилась в мощное социальное образование, функционирующее не только как внутrigосударственная, но и общественная структура, во многом заменяющая собой настоящие общественные образования экономического и социального порядка. Минимизировать негативные стороны деятельности российской бюрократии возможно, если, во-первых, соответствующая государственная должность, занимаемая чиновником, не будет автоматически отождествляться с определенным набором социальных привилегий; во-вторых, при осуществлении постоянного контроля деятельности чиновников со сто-

<sup>1</sup> Большинство россиян не ощущают ответственность за происходящее в стране. 2017. URL: [https://www.dp.ru/a/2017/11/13/Bolshinstvo\\_rossijan\\_ne\\_oshh](https://www.dp.ru/a/2017/11/13/Bolshinstvo_rossijan_ne_oshh). Текст: электронный.

роны государства сверху, а также институтов и ассоциаций гражданского общества снизу.

Серьезным препятствие развития гражданской активности в России в настоящее время является атомизация российского общества и недоверие граждан друг к другу. Десять лет подряд (2007–2017 гг.) Фонд «Общественное мнение» спрашивает россиян о том, следует ли доверять людям. 70–75 % опрошенных считают, что не стоит. Уровень взаимопонимания в России не растет. Но и не падает: с 2007 г., согласно тем же данным ФОМ, этот показатель практически не изменился<sup>1</sup>. Нетрудно заметить, что взаимоотношения структур гражданского общества и государственных органов пока далеки от идеала. Основная причина в том, что в нашей стране еще не завершился процесс становления как зрелого гражданского общества, так и сильного, эффективного демократического государства.

Влияние гражданского общества на решение важнейших проблем общественного развития в нашей стране пока явно недостаточно. Многие инициативы и предложения граждан бесследно исчезают в бюрократическом аппарате государственного управления разных уровней власти. Нет статистических данных о том, сколько инициатив или предложений, исходящих из недр гражданского общества, учтено и внедрено в практику работы органов государственной власти в масштабе всей страны. На общенациональном уровне, во многом и на региональном уровне не отработан механизм обратной связи, люди не чувствуют, что их гражданская деятельность нужна власти. Учет инициатив гражданского общества в масштабах всей страны, внедренных в практику работы государства, мог бы вестись Советом по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ или Общественной палатой, что на практике способствовало бы формированию механизма обратной связи в деятельности между государством и институтами гражданского общества.

Демократия станет реальной, если правящая элита не на словах, а на деле «поделится» властью со своими гражданами. Исторический опыт западных стран, в частности Англии показывает: формирование демократии там стало возможным в течение длительного исторического периода сочетания непрерывной борьбы и переговоров правящей элиты и остальной части общества. В результате был достигнут социально-политический консенсус на основе признания определенных прав граждан, ставший прочной, общепризнанной всеми традицией. В России такой традиции нет, общество только находится на пути признания переговорного процесса (а не конфронтации) основой развития всего политического процесса в стране.

<sup>1</sup> Остров недоверия // Культура. 21.09.2017. URL: <http://portal-kultura.ru/articles/syuzhet/169429-ostrov-nedoveriya/>. Текст: электронный.

Часть из формально зарегистрированных в настоящее время НКО существует только на бумаге. Из всех общественных институтов наибольшее одобрение россиян заслужили СМИ и православная церковь, наименьшее — профсоюзы и политические партии. В настоящее время во всех странах мирового сообщества, в том числе и в России, наметилась устойчивая тенденция сокращения среднего класса, одной из основополагающих опор гражданского общества.

В целом, гражданское общество в России еще не стало реальным противовесом и стратегическим партнером государства. На это влияют следующие факторы:

- низкая общественная активность большинства российских граждан, недостаточно высокий уровень их гражданской культуры, высокий уровень социального недоверия в обществе;
- сокращение среднего класса (социальной основы гражданского общества);
- сохраняющееся определяющее влияние на жизнь социума не граждан, а российской бюрократии, которая не всегда готова конструктивно сотрудничать с организациями гражданского общества;
- отсутствие традиции переговорного процесса между государством и гражданским обществом в решении всех важнейших общественных проблем;
- отсутствие механизмов реального взаимоконтроля со стороны государства и гражданского общества.

Решение указанных проблем имеет стратегический характер. Поэтому неизбежен значительный по времени переходный период тесного, часто противоречивого взаимодействия и взаимовлияния демократически сформированных органов правового государства и институтов гражданского общества. Граждане по мере повышения их культурного уровня, приобретения управленческих навыков, компетенции в суждении о важнейших общественно-государственных проблемах могут постепенно через институты гражданского общества брать на себя часть функций государственной власти, что превратит органы самоуправления в естественного партнера демократического государства. Пока же российские граждане нуждаются в гарантированной законом и обеспеченной государством возможности свободно выражать свою политическую волю и повышать уровень своей гражданской культуры. Учитывая традиционно определяющую роль государства в жизни российского общества, важно подчеркнуть, что стратегия государственной политики в отношении формирующегося гражданского общества в России станет одним из основополагающих факторов его успешного развития и укрепления, может ускорить или замедлить этот процесс. Государство должно приложить максимум усилий для формирования благо-

приятных условий проявления гражданской инициативы. А граждане России вполне в состоянии мобилизовать духовные и материальные ресурсы общества для общенациональной консолидации и создания структур гражданского общества, которые позволят им уже самостоятельно решать многие общественно значимые проблемы.

**Основные направления взаимодействия гражданского общества и государства в современной России.** Сегодня в России существует разветвленная сеть различных организаций гражданского общества. В настоящее время зарегистрировано более 216 тыс. некоммерческих организаций, в том числе 63 политические партии, которые имеют право участвовать в выборах и 3 470 их структурных подразделений.

Мнение граждан все чаще учитывается при решении значимых экономических, социальных и государственных проблем. В результате гражданских действий в последние годы скорректирована миграционная политика, усовершенствовано законодательство о российском гражданстве. Были приняты Федеральные законы «Об альтернативной гражданской службе» и Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», инициирована реформа милиции/полиции и пенитенциарной системы, введены суды присяжных, институт Уполномоченного по правам ребенка, начался процесс гуманизации уголовно-процессуального законодательства и практики его применения.

Экологические организации предпринимают усилия для кардинального изменения Лесного кодекса, введению государственной охраны лесов. Совместными действиями общественных организаций удалось отстоять многие памятники архитектуры в различных городах России. Исполнительной и законодательной власти все чаще приходится реагировать на активные действия движений автомобилистов, выступающих за наведение порядка на дорогах.

В современной России взаимодействие государства и гражданского общества в России осуществляется в различных формах.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является распространенной и достаточно эффективной формой объединения активных граждан, осуществления местного самоуправления, исключительно гибкой и максимально приближенной к населению. ТОС отличается многообразием возможных уровней объединения (от лестничной клетки до микрорайона или поселка), они создаются как временно для решения конкретных задач, так и на длительный срок. ТОС может иметь или не иметь статус юридического лица, обладает правом заниматься коммерческой деятельностью, не противоречащей законодательству. Так, например, ТОСы в г. Кирове решают жизненно важные проблемы

горожан, такие как: организация социально-бытовых и жилищно-коммунальных услуг, улучшение использования земли и источников воды, благоустройство микрорайонов, экология, работа с подростками, престарелыми, организация досуга населения, социальная защита и т. д. Всего на 1 апреля 2019 г. на территории Кирова создано 640 органов ТОС. Администрацией города разработан механизм поддержки инициатив граждан. Наиболее активные представители органов ТОС по представлению территориальных управлений районов уже вошли в Городской координационный совет органов ТОС, где вместе с главой администрации г. Кирова решают общественно значимые проблемы города в целом.

Важной формой взаимодействия государства и гражданского общества является гражданский (или общественный) контроль. Например, контроль над формированием тарифов в сфере ЖКХ. Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ («ЖКХ Контроль») создал Центры общественного контроля, объединяющие НКО, работающие в сфере жилищного просвещения и защиты прав граждан в 84 субъектах. Центры являются ресурсными площадками для поддержки и развития активности граждан в вопросах ЖКХ: в них работают общественные приемные, «горячие линии», ведется просветительская деятельность. Только в течение 2018 г. на горячие линии региональных центров общественного контроля в сфере ЖКХ и в приемную Национального центра «ЖКХ Контроль» поступило 29 004 обращения<sup>1</sup>.

Действенной структурой общественно-государственного диалога становится Общественная палата Российской Федерации. Особое значение приобретает создание многоуровневой и многопрофильной сети общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных советов муниципальных образований, а также при органах государственной власти. Такая многоуровневая система сможет более эффективно выполнять интеграционные функции между многочисленными профильными сетями некоммерческих организаций, общественных палат регионов и общественных советов муниципальных образований.

Ключевое направление повышения эффективности общественного контроля в нашей стране — интеграция деятельности существующих структур общественного контроля, превращение их в целостную систему общественного контроля в нашей стране.

В России в рамках деятельности общественных палат активно действует институт общественной экспертизы — публичного осуществления организациями гражданского общества и их представителями научно обоснованного анализа и оценки правоприменительной практики,

<sup>1</sup> Рейтинг проблем ЖКХ за 2018 год. 2019. URL: <http://gkhkontrol.ru/2019/01/51175>. Текст: электронный.

разрабатываемых законопроектов, программных и проектных работ, направленных на формирование и реализацию государственной или муниципальной политики. Меры, предлагаемые властью, оцениваются под углом зрения их возможных последствий (положительных и отрицательных) для различных категорий населения; ведется поиск оптимального баланса интересов и компенсационных возмещений для тех групп, которым принимаемые решения наносят определенный ущерб.

Однако у гражданской экспертизы остается огромный еще не реализованный потенциал, который необходимо развивать всем структурам гражданского общества. Общественная экспертиза, по сути, контрольный и консолидирующий фактор в становлении правового и демократического государства. Для повышения качества принимаемых законопроектов и дальнейшей систематизации отечественного законодательства необходимо внести соответствующие поправки в Регламент Государственной Думы. Также необходимо расширить перечень нормативно-правовых актов, подвергающихся общественной экспертизе. Данные изменения позволят более продуктивно использовать институт общественной экспертизы и, как следствие, обеспечить большую общественную поддержку принимаемых законопроектов.

Необходимо также предусмотреть комплекс мер, которые обеспечат участие общественных институтов в разработке, процессе принятия решений (в том числе в экспертизе до принятия решений), а также в мониторинге и оценке осуществления того или иного решения.

Постепенно устанавливается контроль деятельности федеральных исполнительных органов власти Российской Федерации со стороны институтов гражданского общества. Общественные советы сформированы в системе МВД России, в системе МЧС России, ФСИН России, ФССП России, ФМС России, ФАС России, Росприроднадзора, Ростехнадзора, Росграницы, Росфиннадзора и др. министерствах и ведомствах. В деятельности этих общественных советов пока есть немало проблем. Они не имеют необходимых полномочий для осуществления гражданского контроля деятельности указанных министерств и ведомств. Нередки случаи бюрократического подхода к исполнению указов Президента России о формировании составов общественных советов при министерствах на основе предложений граждан, общественных объединений и организаций: право выбора «удобных» из всего спектра общественных организаций долгое время оставалось за руководством ведомства. В. В. Путин предложил выработать новый порядок формирования общественных советов. В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» было сформулировано требование определить перечень нормативных правовых актов и иных доку-

ментов, включая программные, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов. В итоге в настоящее время советы формируются на основе предложений региональных общественных палат, авторитетных НКО, представителей ведущих вузов, Российской академии наук.

В последние годы правительство приняло ряд законов, направленных на поддержку формирующегося в России гражданского общества. Например, 20 июля 2009 г. были приняты поправки в закон «О некоммерческих организациях», в соответствии с которыми упрощается порядок регистрации НКО, а также процедура контроля над их деятельностью. В 2010 г. был принят закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». Согласно этому закону социориентированным организациям федеральная власть и органы местного самоуправления будут оказывать финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев таких некоммерческих организаций.

Изменение законодательства о НКО в части мер, направленных на улучшение экономических условий деятельности НКО (развития благотворительной деятельности и добровольчества, налогообложения и бюджетного финансирования НКО и т. д.) позволит создавать НКО-сектору страны не 1 % валового внутреннего продукта, как в настоящее время происходит в России, а до 15–17 % ВВП, как в Нидерландах.

В 2012 г. был принят закон «О политических партиях». Согласно этому закону минимальная численность партии, необходимая для ее создания и регистрации, снижается в 80 раз — с 40 тысяч до 500 человек. Кроме того, законопроектом отменяются требования к минимальной численности региональных отделений партии, однако они должны быть сформированы не менее чем в половине субъектов РФ. Недостаточная численность не будет являться поводом для ликвидации политической партии. Закон также снижает необходимое число делегатов учредительного съезда партии: от регионов, где созданы региональные отделения теперь требуется участие не трех, а двух делегатов.

Также закон устанавливает срок для исправления ошибок, найденных Минюстом в документах, поданных на регистрацию. Сделать это политические партии смогут за три месяца. Кроме того, отказ в регистрации должен будет сопровождаться мотивированным объяснением, что также упростит для претендентов на регистрацию подготовку необходимых бумаг. Более того, Минюст будет обязан оказывать поддерж-

ку и консультации претендентам для более успешного прохождения процедуры регистрации. Изменения в федеральный закон «О политических партиях» вносятся едва ли не ежегодно. Последняя редакция закона введена в действие Федеральным законом от 3 июля 2018 г. № 178-ФЗ.

В последние несколько лет в России происходят серьезные изменения условий финансирования объединений гражданского общества. Сокращаются гранты иностранных фондов, бизнес при принятии решений о финансировании НКО ориентируется, как правило, на мнение властей и предпочитает поддерживать только «разрешенные» проекты. В этих условиях для НКО фактически существует одна альтернатива: либо государственная поддержка, либо пожертвования и волонтерская помощь от общества. Удовлетворение спроса, который формирует государство, означает доступ к более широкому разнообразию источников финансирования. Например, конкурсы на получение «президентских грантов» воспринимаются как предложенная государством альтернатива иностранным фондам. На гранты социально ориентированным НКО из федерального бюджета в 2011 г. было выделено 1 млрд руб., в 2012 г. — 1,5 млрд руб., а в 2017 г. — более 7 млрд руб.

В 2012 г. появились новые площадки взаимодействия государства и гражданского общества, в частности, институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Его полномочия будут закреплены в отдельном законе. Площадкой диалога стала созданная в 2012 г. новая система «Открытого правительства».

Привлечение общественности к обсуждению решений органов власти и важнейших законопроектов постепенно становится частью государственной политики. Так, 22 февраля 2012 г. было подписано постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», которые оформили порядок проведения общественного обсуждения таких законопроектов с использованием сети Интернет. Согласно этим Правилам, документ должен появляться в сети Интернет в течение двух дней после поступления в соответствующий департамент министерства, а отзывы о нем включаются в отчет для дальнейшего рассмотрения Правительством. Кроме того, в течение года шла разработка методики оценки эффективности деятельности (KPI) руководителей федеральных органов исполнительной власти в части улучшения условий ведения бизнеса.

*Важнейшей формой прямого общественного контроля государственного аппарата является доступ граждан к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти. От полноты и своевременности информированности граждан зависит их способность влиять*

на власть с целью обеспечения и защиты своих прав и свобод, эффективного управления, качественного оказания публичных услуг. Элементом открытости органов государственной власти является система электронного правительства, которая позволяет гражданам получать государственные услуги в электронном виде. Центральным звеном системы электронного правительства в России является официальный «Портал государственных услуг» (<http://www.gosuslugi.ru/>).

Информационное общество дало значительный импульс для конструирования и реализации системы взаимодействия государства и институтов гражданского общества. Технологическое развитие показывает, что уже в настоящее время возможно создание серьезных предпосылок для формирования диалога в триаде «власть — информация — граждане». События последнего времени демонстрируют, правда, что массы пока еще в основном состоят из «граждан-зрителей», которые просто наблюдают за сложнейшими политическими процессами по причине «когнитивного бессилия или лени». Теоретик сетевого сообщества К. Ширки даже ввел в оборот термин «когнитивный излишек», под которым понимаются тысячи часов, бездейственно проводимых людьми перед телевизором, в то время как их можно было бы использовать в творческих или иных целях. Коммуникационные «разрывы» укрепляются и углубляются по мере расширения пропасти между возможностями и практикой политического и гражданского участия граждан.

Между тем, современные политические процессы позволяют расширить круг участников за счет тех, кто ранее проявлял абсентеистские настроения и не желал взаимодействовать с государством. Такие новые интернет-инструменты, как сетевые мозговые штурмы, погружение в данные, краудсорсинговые проекты, открытые данные и многие другие, способствуют улучшению качества работы государственных и общественных структур именно за счет привлечения гражданских экспертов и специалистов.

Инновационные технологии способствуют выработке децентрализованных горизонтально-коммуникационных моделей управления, которые предполагают системную политическую активность акторов. Объединение энергии экспертного сообщества (*expert networks*) с работой компетентных государственных служащих (*government professionals*) может придать новый импульс властно-управленческому процессу, увеличивая общий уровень доверия к институтам власти. С одной стороны, демократический потенциал интернет-технологий расширяет возможности гражданского участия, но, с другой стороны, колоссальные собственные ресурсы Сети порождают безграничный идеализм интернета вкупе с существенными рисками («виртуальный паноптикум» и пр.).

Искусственное ограничение роста гражданской активности препятствует формированию гражданской идентичности, способствуют формированию в обществе подданнической культуры. Как отмечает С. В. Патрушев, гражданская активность связана с универсальными правами и свободами, включая право всеми способами, не запрещенными законом, защищать свои права и свободы, т. е. возможность реализовывать основные и общепризнанные права.

В связи с тем, что традиционные институты посредничества между государством и обществом не в полной мере удовлетворяют артикулированные запросы граждан, в последнее время гражданская активность стало все больше перетекать в онлайн-пространство. С каждым годом подобные «очаги» гражданской активности все чаще используются как в политической, так и в неполитической жизни.

Одна из проблем состоит в том, что государство относится к политическим инновациям преимущественно технологически, что приводит к дисбалансу существующих политических коммуникаций. Между тем, современный неиерархический мир переживает повсеместное политическое пробуждение — миллионы людей находятся в поиске своей идентичности. Пересматриваются исторические события, адаптируются политические решения, модифицируются управленческие процессы — мир политики XXI в. многолик. Даже традиционные понятия получают новые звучания. К примеру, совсем недавно Оксфордский словарь пополнился новыми словами, которые получили новый смысл. Так, слово «проснувшийся» (*waken*) теперь чаще используется в значении «осознанный» или «хорошо информированный», причем в политическом или культурном контексте<sup>1</sup>.

Не в последнюю очередь этому способствовало развитие интернет-технологий, которые открывают новые формы и методы взаимодействия власти и гражданского общества. Еще Ф. Шмиттер показал, что одна из ключевых особенностей гражданского общества — это действия самоорганизованных посреднических групп, которые способны осмыслять и совершать коллективные действия в защиту или ради продвижения своих интересов и чувств. Внедрение интернет-коммуникаций в политический процесс активизировали гражданскую активность, которая обуславливает демократический процесс. В свое время Л. Лессиг указывал, что противостоять наступлению информационных монополий может только гражданское общество с сильным гражданским самосознанием.

В политической науке выделяют четыре формы гражданского участия, связанные с реализацией универсальных прав и свобод человека:

<sup>1</sup> См.: *Бронников И. А. Гражданский интернет-активизм: тенденции и перспективы // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17. № 4. С. 96.*

- индивидуальное участие — деятельность отдельных граждан, использующих универсальные права и свободы для решения собственных или семейных проблем;
- коллективное участие — деятельность граждан или их ассоциаций, использующих универсальные права и свободы для решения проблем отдельных групп граждан;
- общественное участие — деятельность отдельных индивидов или объединений граждан, использующих универсальные права и свободы для решения проблем, значимых для большинства или всех граждан;
- глобальное участие — деятельность граждан или их ассоциаций, ориентированная на международный режим прав человека, глобальные нормы.

Использование интернет-технологий добавляет новые измерения всем этим формам гражданского участия. Особенно ярко это проявилось после внедрения Web 3.0 как системы социальной рекомендательной институции, позволяющей создавать высококачественный контент как отдельным акторам, так и группам профессионалов и их объединений.

Сохраняющиеся узлы политической нестабильности, активное внедрение интернета в электоральный процесс, альтернативные формы коммуникации, трансформация публичной политики положили начало дискуссиям о расколе российского социума на пассивное большинство (партия телевизора) и активное меньшинство (партия интернета). Пока еще такое деление достаточно условно. Взаимовлияние телевизионного и сетевого контента настолько велико, что и в эпоху «постправды» (post-truth) крайне сложно провести «маркирование» пользователей, особенно в крупных городах с глубоким проникновением интернета. Несмотря на то, что, согласно данным Internet World Stats, в России находится более 109 млн интернет-пользователей, а его проникновение составляет 76 %, даже активные пользователи интернета чаще узнают новости из телевизора (73 %). При этом нужно учитывать, что немалое число респондентов (56 %) ориентируются на получение информации от близких родственников, друзей и знакомых, а те, в свою очередь, ретранслируют телевизионный контент, с большей долей определенности можно сделать вывод о том, что телевидение остается ключевым источником информации.

Между тем, надо признать, что интернет постепенно разрушает механизм индоктринации, действующий в современной России на основе традиционных СМИ. Важнейшим фактором господства традиционализма в политическом процессе, в мышлении и поведении граждан является преобладание в обществе людей с патерналистским мышле-

нием. Развитие сетевых сообществ монополизует систему контроля СМИ со стороны государства, создает условия для формирования гражданской культуры, которая является необходимым духовным условием гражданского общества.

Устойчивость и системность гражданских практик и инициатив влияют на процесс институционализации ценностей гражданского участия, способ повышения эффективности решений общественно значимых проблем, способствуя формированию доверительной коммуникации между властью и обществом.

В зависимости от целей, гражданские интернет-инициативы можно разделить на восемь групп:

- 1) Сервисы «жалоб». Предлагают простые и удобные способы обращения в органы власти по насущным проблемам. Самыми популярными сервисами являются: система народного контроля за состоянием дорожного покрытия «РосЯма» (<https://rosyama.ru/>), портал государственных услуг (<https://www.gosuslugi.ru/>), а также заявительные сервисы о разного рода проблемах городского хозяйства: «Наш город Москва» (<http://gorod.mos.ru/>), «Почини свою улицу» (<http://daisignal.ru/>), «Добродел» (<https://dobrodel.mosreg.ru/>) и др.
- 2) Онлайн-петиции. Самыми популярными сервисами является глобальная платформа для гражданских кампаний «Change.org» (<https://www.change.org/>) и проект Activism (<http://www.activism.com/>). Переоценивать роль данного инструмента не стоит, но подобные механизмы ведут к постепенному вовлечению граждан в политическую коммуникацию. Как правило, механизм петиций оказывает не сильное воздействие на принятие решений, но в то же время многие граждане включаются в политический процесс, благодаря его простоте и доступности.
- 3) Сервисы, организованные для сбора средств. Удобные сервисы для тех, кто хочет проявлять гражданскую активность, но не может принимать непосредственное участие или тратить на это много времени. В последнее время подобные краудфандинговые платформы стали очень популярны и служат разным целям — благотворительность, помощь стартапам, финансирование политических кампаний, поддержка инновационных проектов и др. Самыми популярными ресурсами краудфандинга являются: Kickstarter (<https://www.kickstarter.com/>), Indiegogo (<https://www.indiegogo.com/>), Boomerang (<http://www.boomerang.dk/>).
- 4) Сервисы для координации гражданской деятельности. Самым известным является сервис поиска пропавших без вести детей «Лиза Алерт» (<http://lizaalert.org/>). В последнее время наблюдается регулярное появление сервисов схожей направленности: сервисы помощи по

страдавшим от природных катаклизмов; сервисы помощи женщинам, пострадавшим от насилия и др.

- 5) Сервисы для обсуждений. Площадки для сбора мнений по тем или иным вопросам. К первым «пробам» подобных интернет-сервисов можно отнести публичное обсуждение законопроектов «О полиции» и «Об образовании». С 2013 г. запущен интернет-ресурс «Российская общественная инициатива». Подобного рода интернет-площадки все активнее применяются в практике государственного и муниципального управления.
- 6) Гражданская журналистика (citizen journalism). Феномен народных ньюсмейкеров или «user generated content» (URG) возник и благодаря социальным сетям. Обычно под этим термином понимается целенаправленная деятельность непрофессиональных журналистов по поиску, анализу и трансляции информации в интернете. Слово «журналистика» многим профессионалам и исследователям кажется неточным по отношению к деятельности любителей и активистов. В данном случае следует говорить о гражданских коммуникациях, о формировании целостной системы, включающей в себя помимо профессиональной журналистики многообразные информационно-коммуникационные комплексы полупрофессионального и самодеятельного характера. В настоящее время значительной категорией субъектов влияния являются конвергентные журналисты, так как большая часть ретвитов и репостов в новых медиа — профессиональный журналистский контент.
- 7) Краудсорсинговые платформы. Это способ делегирования определенных функций и задач удаленному сообществу неизвестных индивидов или групп. Одним из хрестоматийных примеров применения краудсорсинга можно считать составление Оксфордского английского словаря силами добровольцев. В течение 70 лет читатели прислали более 6 млн писем в редакцию с возможными вариантами использования разных терминов. Самым крупным проектом краудсорсинга является свободная энциклопедия Wikipedia. В мире краудсорсинг активно используется такими кампаниями как Procter & Gamble, Starbucks, Lego, а также различными государственными организациями — NASA, DARPA и др. В России наиболее известной краудсорсинговой организацией в сфере решения сложных бизнес-задач является инновационная компания «Витология».
- 8) Площадки электронных референдумов. В Конституции РФ зафиксировано, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3). Неудивительно, что в информационный век предпринимается немало попыток реализации института прямой демократии. Внедрение интернет-техно-

логий в систему электронных референдумов решает сразу несколько важных задач:

- привлечение широкой общественности (особенно молодежи 18–24 лет) к обсуждаемым проблемам;
- снижение затрат на организацию и проведение;
- оперативное получение обратной связи;
- легитимизация властных решений.

Результаты голосований на электронном референдуме являются консультативным агентом в выборе возможных управленческих решений и ресурсом поддержки инициатив горожан и городских властей. Такие страны, как Норвегия, Эстония, Исландия, Нидерланды, активно используют технологии онлайн-референдумов. Однако стоит отметить, что единой системы организации электронных референдумов в Европе нет. Как правило, для интернет-голосований используют отдельные сайты или специализированные приложения, что затрудняет системность электронных референдумов в практике государственного и муниципального управления. Российская модель интернет-голосования отчасти напоминает передовой проект электронных референдумов Южной Кореи — одного из лидеров в сфере развития информационно-коммуникационных технологий.

Системы электронных референдумов уже активно используются в крупных городах и субъектах РФ (Москва, Московская область, Екатеринбург, Липецк и др.). Наиболее известным проектом системы электронных референдумов является проект «Активный гражданин» (далее АГ), главным девизом которого стала фраза: «Проект для тех, кому важно, что происходит в Москве». На сегодняшний день АГ — самый масштабный инструмент вовлечения горожан в управление столицей. Потенциальная аудитория проекта более 2,1 млн пользователей, которые уже успели высказать более 100 млн мнений по самым разным вопросам жизни города. Самым масштабным проектом в системе АГ стало голосование по проекту программы реновации жилого фонда в столице. В голосовании приняли участие жители более 235 тыс. квартир из 328 тыс., у которых было такое право, т. е. активность горожан составила 71,6 %. При этом 59 % голосов были отданы через центры госуслуг «Мои документы», а 41 % через АГ, более того, 137 тыс. человек воспользовались возможностью проверить правильность учета собственного голоса. Была наглядно продемонстрирована беспрецедентная активность жителей столицы по животрепещущим вопросам, обозначен и вектор дальнейшего внедрения электронных референдумов.

Практики гражданского интернет-активизма придают дополнительный импульс трансформации политической действительности, что способствует более эффективной коммуникации между властью и обще-

ством, повысит интерес россиян к политике. Безусловно, этот процесс, как показывает практика, может иметь и обратный эффект (часто номинальная вовлеченность в интернет-активность есть лишь имитация гражданской инициативности. «Арабская весна» даже породила мем «like is not action» — «поставить лайк — не значит действовать»).

Социологические исследования репрезентации в СМИ структур российского гражданского общества и их взаимодействия с государством позволяет констатировать акцент на существующем еще «коммуникативном провале» между гражданским обществом и государством, нехватке действенных инструментов и каналов взаимодействия. Отсутствие эффективных коммуникационных механизмов взаимодействия власти и общества, отчуждение от политики, а также абсентеизм, присущий широким массам, являются ключевыми проблемами сохраняющихся патерналистских отношений.

На фоне сохраняющегося абсентеизма должно меняться и качество политического и общественного участия. Оно должно становиться более целенаправленным, предметным, затрагивающим конкретные социальные проблемы. В содержательном смысле лейтмотивом гражданского активизма является общественная активность граждан, широкое вовлечение в политический процесс, гражданственность в отстаивании индивидуальных, групповых и публичных интересов на местном, региональном и федеральном уровнях. Источники политического активизма заложены как в индивидуальном существовании, в потребности индивида в самореализации, свободе и признании, так и в жизни общества, которое через свои институты имеет возможность организовывать, направлять и контролировать социальную активность.

Возможности информационно-коммуникационных технологий способствуют росту и трансформации традиционных гражданских и социальных практик. Учитывая, что в настоящее время 45 % опрошенных россиян старше 18 лет пользуются хотя бы одной из социальных сетей почти каждый день, эта трансформация происходит стремительными темпами.

Повышение эффективности гражданского участия невозможно без серьезного и системного политического диалога. Демократизация, движимая давлением со стороны масс, происходит чаще и протекает успешнее, нежели демократизация, являющаяся результатом уступок со стороны элит. И только укорененные в обществе политические практики и институты являются по-настоящему устойчивыми. Как видится, интернет-коммуникации имеют потенциал стать связующим инструментом, способствующим объединению общественности.

Более полувека назад С. Роккан говорил о необходимости вовлечения широких масс в политику для эффективного функционирования

политической системы и конструирования национальных государств. Для трансформации существующих тенденций приоритетное значение приобретает встраивание гражданского интернет-активизма в современный политический процесс. Если граждане и государство сделают шаги навстречу друг к другу, ресурс гражданского интернет-активизма станет мощным стимулом развития России.

Эффективное взаимодействие активного гражданского общества и сильного государства — важнейшее условие гармоничного развития обоих. Применительно к сегодняшней России неуместен спор, должно ли государство направлять развитие гражданского общества, либо гражданское общество призвано ограничивать государство. Граждане ожидают и от государства, и от гражданского общества гораздо большей активности и эффективности, считая необходимым их равноправное партнерство. Их взаимоотношения должны выйти на новый уровень, предполагающий ответственное партнерство и взаимответственность в решении важнейших проблем развития России.

### *Вопросы и задания*

1. Назовите основные предпосылки возникновения гражданского общества.
2. Раскройте признаки гражданского общества. Какие явления в социальной жизни отражают становление гражданского общества в современной России?
3. Охарактеризуйте структуру российского гражданского общества. Почему развитие государства зависит от зрелости гражданского общества?
4. Как связаны уровни развития гражданской культуры и становление гражданского общества в России? Приведите примеры.
5. Какие стороны общественной жизни, на ваш взгляд, необходимо развивать для того, чтобы в России сформировалось зрелое гражданское общество?
6. Каковы новые возможности развития гражданского активизма в современном информационном обществе?

### *Темы рефератов*

1. Основные научные подходы к определению гражданского общества.
2. Признаки гражданского общества.
3. Принципы и механизмы взаимосвязи гражданского общества и государства.
4. Проблемы и перспективы роста гражданской активности в современной России.
5. Роль интернет-технологий в развитии гражданского общества.

### *Литература*

- Бараиш Р. Э., Петухов В. В., Петухов Р. В.* Информационно-коммуникационные факторы формирования новых практик гражданского активизма // Социологическая наука и социологическая практика. 2015. № 4 (12). С. 99–125.
- Бронников И. А.* Гражданский интернет-активизм: тенденции и перспективы // Вестник Поволжского института управления. 2017. № 4. С. 94–102.
- Бронников И. А.* Электронный референдум как фактор повышения гражданского участия // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2018. Т. 8. № 1 (26). С. 104–111.
- Гершунский Б. С.* Гражданское общество в России: проблемы становления и развития. М.: Педагогическое общество России, 2015.
- Грин, Дэвид.* Возвращение в гражданское общество: социальное обеспечение без участия государства. М.: Новое издательство, 2016.
- Грудцына Л. Ю.* Государство и гражданское общество. М.: Юркомпани, 2015.
- Капустин Б. Г.* Гражданство и гражданское общество. М.: ГУ-ВШЭ, 2011.
- Колесникова Н. А., Рябова Е. Л.* Гражданское общество в современной России: Монография. М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2016.
- Кочетков А. П.* Гражданское общество в фокусе политической науки (историографический обзор) // Вестник Московского университета. Серия 12, Политические науки. 2014. № 1.
- Кочетков А. П.* Гражданский контроль — важная форма взаимодействия государства и гражданского общества в России // Политическая наука. 2017. Спецвыпуск.
- Кочетков А. П.* Гражданское общество: теория и практика: учебное пособие. М.: Русайнс, 2018.
- Лукин В. Н.* Гражданское общество в глобальном мире / В.Н. Лукин. М.: Наука (Ленинградское Отделение), 2016.
- Никовская Л. И., Якимец В. Н., Молокова М. А.* Гражданские инициативы и модернизация России. М., 2011.
- Новек Б.* Умные граждане — умное государство. М.: Олимп-Бизнес, 2016.
- Dekker P.* Civicism: from Civil Society to Civic Services? // *Voluntas*. 2009. Vol. 20.

## ГЛАВА ШЕСТАЯ

### Партийная система

Политические партии — один из основных, базисных элементов политической системы страны, представляющий собой добровольный союз граждан для совместного участия в политической жизни общества. Не будучи носителями государственной власти, не обладая правом принятия управленческих решений, партии вместе с тем функционально включены в систему властеотношений. Их деятельность предполагает не просто влияние на властные структуры (эта функция в той или иной степени реализуется всеми общественными объединениями), но и, как минимум, участие в конкурентной борьбе за обладание властными ресурсами, за проведение своих представителей в органы государственной власти и местного самоуправления и реализацию через них собственных целей и задач.

Как политический институт партию характеризует ряд отличительных признаков.

- Партия является разновидностью общественного объединения, т. е. представляет собой добровольное, самоуправляемое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих уставных целей.
- Партия представляет собой устойчивую во времени организацию, для которой характерно наличие иерархических связей между ее звеньями, партийной дисциплины и субординации, добровольно соблюдаемых ее членами.
- Партия является субъектом публичной политики, которому присущ идеологический образ действий. Цели и задачи партии формулируются в ее программных документах и предвыборных платформах и реализуются в политической деятельности.
- Сочетание программно-мировоззренческого и активно-деятельностного компонентов отличает политическую партию, с одной стороны, от сообществ единомышленников (клубов, кружковых объединений), с другой — от лоббистских структур.
- Партия нацелена на обретение своего политического представительства в органах государственной власти посредством выборов, на участие — через своих представителей — в управлении государством. Способом, обеспечивающим политическое влияние партии в демократическом обществе, является обращение к поддержке граждан, осуществляемое открыто и на состязательной основе.

В политической системе современного общества партии выполняют следующие функции:

- 1) электоральную — продвижение кандидатов на выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления;
- 2) политического рекрутирования и социализации — вовлечение, первичная селекция и последующая циркуляция политически активной части граждан;
- 3) инновационную — выработка политическими партиями собственных инициативных предложений о возможном решении тех или иных проблем, а также методов реализации предлагаемых решений;
- 4) аккумулятивную — преобразование интересов и запросов различных социальных групп в программы и действия политического характера;
- 5) конституирующую — обеспечение институциональных гарантий идеологического и политического многообразия, а также мирного разрешения социальных противоречий;
- 6) интегрирующую — объединение людей на основе общности целей и интересов политического характера, системы взглядов в единую структуру, вследствие чего появляется новый коллективный субъект публичной политики.

Характерные признаки политической партии в той или иной степени находят отражение при разработке и закреплении в нормативных актах их юридического определения, где в концентрированном виде выражается представление государства о статусе партий, их месте и роли в политической системе страны. В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О политических партиях» политической партией является «общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления».

Перечень функций партий в той или иной мере закреплён в нормативных положениях, определяющих наиболее значимые в правовом отношении направления их деятельности. Так, основными целями политической партии в соответствии с ФЗ «О политических партиях» признаются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, глав регионов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных об-

разований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов. Разумеется, на практике эта работа осуществляется партиями с различной степенью успешности и интенсивности, подчас и не выполняется вовсе, однако подобные дисфункции следует рассматривать как отклонение от заданной модели отношений.

Практически это означает, что принадлежность партии к общественным объединениям предполагает распространение на нее общих принципов организации и деятельности всех видов общественных объединений. В то же время тот факт, что основным предназначением партии является ее участие в политической жизни общества, обуславливает потребность в более предметном, по сравнению с иными общественными объединениями, государственном регулировании порядка ее создания, деятельности и внутреннего устройства.

Деятельность партии, как и любого политического института современного общества, основана на правовых нормах. В науке процесс правового признания политических партий государством, создания правовых основ их деятельности получил название правовой институционализации партий. Необходимо различать институционализацию правовую (процесс формирования государством нормативных типов деятельности политических партий) и политическую (процесс развития идеологии, организационной структуры политических партий, их укоренения в политической системе страны, освоения функциональной нагрузки).

Политическая институционализация партий представляет собой исходное и важнейшее условие их правовой институционализации, однако закрепление в законодательстве правовых норм, определяющих статус политических партий и отражающих сложившиеся социально-политические связи между партиями, государством и гражданским обществом, обычно происходит постепенно, процесс этот требует времени. Подчас законодатель в упреждающем порядке создает условия для развития политических партий «на вырост», когда их правовые возможности, например в избирательном процессе, еще не совпадают с уровнем политико-организационного развития.

Определяющая роль государства в регулировании деятельности политических партий вытекает из его предназначения быть официальным представителем общества, выразителем интересов всех социальных групп населения, инструментом социального компромисса между ними. Обладая внешним и внутренним суверенитетом, верховенством на своей территории и независимостью в международных отношениях, государство является единственным институтом, способным реализовать на национальном уровне баланс интересов личности, общества и государства. Поэтому часто требования законодательства в отношении

политических партий направлены на стимулирование тех или иных тенденций в развитии партийной системы.

Подобная деятельность, получившая название «политической инженерии», действительно может, как показывает практика, влиять на число партий в партийной системе, их место и роль в государственном механизме, организационное устройство, количество членов и характер формализации партийных отношений. Однако логика развития политических партий и партийных систем подчинена важнейшим социальным закономерностям, зачастую неподвластным законодателю. Принципиальную значимость в связи с этим имеет вопрос, должно ли законодательство регулировать лишь минимум вопросов деятельности партий или же допустимо комплексное правовое регулирование?

На различных этапах развития государства и общества этот вопрос решался по-разному, однако в современных условиях ведущей тенденцией становится усиление роли государства в воздействии на партийно-политическую систему. Сегодня сфера правового регулирования деятельности политических партий, в той или иной степени воспроизводимая в национальном законодательстве различных стран, включает в себя их права и обязанности; функции, формы и методы осуществления политической деятельности; внутреннее устройство; порядок образования и прекращения деятельности; основания и порядок участия в выборах и в деятельности государственных органов; финансовую, хозяйственную и предпринимательскую деятельность; взаимоотношения с государственными органами, непартийными общественными объединениями и иными организациями; международные связи; идеологическую и агитационную деятельность.

Известно, что институт политических партий имеет многовековую историю. Возникновение и развитие политических партий было напрямую связано с конкурентной природой политических отношений, усложнением социальных связей и социальной структуры общества и социальных групп с различным интересом. Непосредственным же толчком к появлению современных политических партий стало расширение избирательного права и появление избираемых населением представительных органов, действующих на постоянной основе.

Механизм возникновения политических партий различен. Наиболее характерный путь их образования — электорально-парламентский, причем возможны два варианта: либо сначала создаются парламентские объединения, затем возникают избирательные комитеты, наконец, устанавливается постоянная связь этих двух образований; либо сначала возникают предвыборные структуры, на базе которых создаются политические партии. Электорально-парламентским путем возникли Консервативная партия Великобритании, Демократическая и

Республиканская партии США. Генезис партий может иметь характер, не связанный напрямую с институтом выборов, например, когда партии создаются на базе профсоюзного движения (лейбористские партии), иных корпоративных объединений (аграрные партии). Новые партии могут возникать на базе прежних, подвергшихся внутреннему расколу или прекративших свое существование. Наконец, несколько партий со временем могут объединиться в одну партию (например, в 1955 г. на базе Либеральной и Демократической партий была создана Либерально-демократическая партия Японии).

Процесс образования политических партий в странах Западной Европы начался с XIV в. и в основном завершился лишь к середине XIX в., когда в большинстве стран Западной Европы партии стали организациями, обеспечивающими участие своих представителей в выборах. В России же, в силу особенностей ее исторического развития, процесс образования политических партий начался несколько позднее. Первые организации, провозгласившие себя политическими партиями, у нас появились лишь на рубеже XIX–XX вв.: Российская социал-демократическая рабочая партия (РСДРП) — в 1898 г., Партия социалистов-революционеров (эсеров) — в 1900–1902 гг. При этом вплоть до 1905 г. создание объединений по политическому принципу в России жестко преследовалось, их организаторы и участники подвергались уголовным репрессиям. Лишь с принятием Манифеста 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» населению были «дарованы» «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов».

Реформы 1905–1907 гг. привели к созданию первого полноценного парламента — Государственной думы, что значительно ускорило становление отечественной партийной системы. Партии принимали активное участие в выборах депутатов Государственной думы четырех созывов, некоторые имели там свои фракции.

После Октябрьской революции 1917 г. в РСФСР постепенно сформировалась классическая однопартийная система, фактически объединившая государственные и партийные структуры. Уже в ноябре 1917 г. Декретом Совнаркома России была объявлена вне закона партия кадетов. В 1918–1919 гг. репрессиям подверглось практически все руководство и актив октябристов, эсеров, а также значительное число меньшевиков. Декретом ВЦИК 1922 г. было установлено, что съезды или всероссийские совещания различных организаций, союзов и объединений (в том числе и учредительный съезд) могут быть созваны только по предварительному разрешению НКВД, при этом все существующие общественные организации прошли перерегистрацию. С начала 1930-х гг.

и вплоть до середины 1980-х любые попытки создания альтернативных организаций рассматривались как антисоветская деятельность, их активисты и участники подвергались репрессиям. Уже в 1936 г. однопартийная система с безраздельной монополией КПСС как сложившаяся политическая реалья была закреплена в Конституции страны.

Перемены в общественно-политической жизни СССР привели к возрождению альтернативных КПСС политических организаций: сначала в виде неформальных общественных движений (1986–1989), затем — в связи с проведением первых конкурентных выборов Съезда народных депутатов СССР (1989) и РСФСР — в виде клубов избирателей, групп поддержки, народных фронтов в национальных республиках. Уже летом 1988 г. были созданы Московский народный фронт и первая антикоммунистическая организация — «Демократический союз» (с лидером В. И. Новодворской). В 1990 г. неформальные объединения впервые на парламентских выборах участвовали с общей платформой под флагом блока «Демократическая Россия». Наконец, в 1990–1991 гг. появились первые легальные политические партии: к 1991 г., по различным экспертным оценкам, в России возникло от 30 до 100 организаций, именовавших себя партиями, причем нескольким партиям — Либерально-демократической, Республиканской, Демократической, Социал-демократической и «Российскому христианскому демократическому движению» — удалось пройти процедуру регистрации.

События 19–21 августа 1991 г. и последовавшее за ними приостановление деятельности, а затем и роспуск КПСС кардинально изменили партийно-политическую систему страны. Новые партии, возникшие из неформального движения, либо на обломках КПСС, находились еще в начальной стадии становления и не имели какого-либо существенного влияния ни на общество, ни на государственные структуры. Либерализация законодательных требований к создаваемым политическим партиям (в частности, снятие требования о минимально необходимой их численности) во многом способствовала их мультипликации. Если в конце 1991 г. в России было лишь 14 партий, то в 1993-м их было уже более 40. Большинство из них представляло собой малочисленные образования, некоторые (Партия конституционных демократов, Российская социально-либеральная партия) насчитывали в своих рядах всего несколько сот членов. Помимо партий существовало значительное число политических движений, не имевших членства, но фактически пользовавшихся правами партии («Российское движение демократических реформ», «Смена» и др.).

Ситуацию радикально изменил политический кризис 1993 г., завершившийся роспуском Верховного Совета и назначением выборов депутатов Государственной Думы, которые проводились по смешанной, мажор-

ритарно-пропорциональной системе (половина депутатов избиралась по одномандатным округам, половина — по федеральным спискам, выдвигаемым политическими партиями, движениями и блоками). По итогам выборов в России впервые появился парламент, структурированный по партийному признаку; представительство в нем получили 8 из 13 участвовавших в выборах партий и блоков. По результатам нескольких избирательных циклов ряду политических партий (КПРФ, ЛДПР, «Яблоко» и др.) удалось найти собственную нишу в политическом спектре общества. Однако раздробленность политических сил, преобладание центробежных тенденций и частые расколы, слабость организационных структур политических партий, особенно на региональном и местном уровнях, продолжали оставаться характерными чертами партийно-политической системы вплоть до конца 1990-х гг.

Российская практика образования политических партий в целом соответствует существующим в политической науке классификационным моделям. Так, одни политические партии (ДПР, ЛДПР) возникли «снизу», непосредственно из неформального движения, другие (Социалистическая партия трудящихся, Российская коммунистическая рабочая партия, Российская партия коммунистов) — «на руинах» КПСС. Отдельные партии («Яблоко», «Демократический выбор России» и др.) были созданы по итогам избирательных кампаний и на базе либо избирательных блоков, либо парламентских фракций депутатов-одномандатников (Народная партия). До начала 2000-х гг. дополнительным организационным источником создания партий было дробление уже существовавших партий и движений (Свободно-демократическая партия России и Российская социально-либеральная партия России, к настоящему времени прекратившие свою деятельность). Альтернативный вариант образования партий — так называемый унитарный — представляет собой объединение нескольких политических партий в одну организацию. До 2001 г. фактически единственным в новейшей российской политической истории его примером было создание в феврале 1993 г. Коммунистической партии Российской Федерации, объединившей региональные структуры комдвижения. Однако принятие в 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» существенным образом изменило ситуацию: ряд политических партий в 2000–2007 гг. («Единая Россия», «Справедливая Россия», «Патриоты России», «Правое дело», в дальнейшем «Партия Роста») фактически создавались путем слияния нескольких партий в одну укрупненную.

Создание политической партии — только начальный период ее становления. Чтобы быть полноправным субъектом политической жизни, она должна пройти процедуру признания государством. Характер этой процедуры зависит от способа (порядка) законодательного закрепле-

ния в той или иной стране легального статуса партии. Таких способов можно выделить три: 1) явочный (уведомительный), когда партия автоматически обретает свой статус с момента учреждения, нужно лишь уведомить о ее создании (Австралия, Бельгия, Дания, Нидерланды, Франция); 2) разрешительный, требующий предварительного согласия на создание организации (именно такой порядок существовал в СССР до 1990 г.); 3) явочно-регистрационный, когда создание политической партии не требует предварительного разрешения со стороны органов государственной власти, но для обретения правового статуса партия должна пройти процедуру государственной регистрации (в Австрии, Испании, Италии, Франции — в министерствах внутренних дел; в Бельгии и Нидерландах — в органе юстиции; в Бразилии, Перу, Канаде — в органе, занимающемся проведением выборов).

В России процесс создания политических партий носит характер публичный: о предстоящей дате и месте проведения партийного съезда его организаторы обязаны предварительно сообщить в прессе. Учредительный съезд политической партии считается правомочным, если в его работе приняли участие делегаты, представляющие не менее половины субъектов Российской Федерации. Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о ее создании, об образовании ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, об утверждении устава и программы, о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов. Политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в частности и как юридические лица, с момента государственной регистрации, а возможность участия в выборах приобретают с момента официального подтверждения создания региональных отделений в половине субъектов Российской Федерации.

Установление требований к созданию и деятельности политических партий всегда происходит в контексте времени и места. Практика зарубежных стран демонстрирует многовариантность в решении вопросов относительно характера, объема и уровня требований, предъявляемых при официальном признании статуса политической партии. Это может быть запрет на создание партии по религиозному, расовому, национальному принципу (Болгария, Россия); обязательность указания на политический характер целей уставной деятельности (Казахстан); требования к минимальной численности партии (в Португалии – 7500, в Финляндии – 5000, в Эстонии – 500), определенного числа подписей в поддержку создания партии (в ряде штатов США), территориальному масштабу деятельности (в Мексике, Бразилии, России, Украине — только общегосударственные партии). Немаловажно, что со временем

те или иные параметры и цензы, выполнив свои общественно значимые функции, переставали быть адекватными стратегическим интересам развития партийной системы.

В России правовая институционализация политических партий (процесс упорядочения правовых основ деятельности) осуществлялась в контексте более широких институциональных изменений политической системы, требовавших, с одной стороны, появления дееспособных и ответственных политических партий, с другой — создания условий, обеспечивающих их организационную устойчивость, активное участие в политической жизни и представительстве интересов граждан, своевременное, оперативное, соразмерное, основанное на правовых нормах устранение исходящих от экстремистских сил угроз безопасности обществу и государству.

Отечественный опыт становления многопартийности показал, что формирование сильных и влиятельных политических партий возможно только при условии эффективности системы правового регулирования порядка их создания, осуществления уставной деятельности, прежде всего участия в выборах и работе органов государственной власти и местного самоуправления.

Государство, гарантируя партиям участие в избирательном процессе, в публичной политике, одновременно устанавливает дополнительные требования, удовлетворение которых будет свидетельствовать о наличии у партии поддержки в обществе, а именно:

- 1) Политическая партия может иметь только общероссийский статус, что предполагает наличие у нее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Создание межрегиональных, региональных и местных политических партий в России Федеральным законом «О политических партиях» не предусмотрено. Такое решение, характерное скорее для унитарных, чем федеративных государств (в федерациях подобные ограничения вводились только в Бразилии и Мексике), было обусловлено задачей формирования единого политико-идеологического пространства, создания крупных, сильных политических партий. С принятием указанного закона ранее существовавшие региональные партии либо влились на местах в партии общероссийские, либо преобразовались в непартийные организации, либо прекратили свое существование.
- 2) На территории страны не допускается деятельность иностранных политических партий и иных структурных подразделений. Соответственно исключена возможность легальной деятельности транснациональных, межгосударственных политических партий. Руководящие и иные органы политической партии, ее региональных отделений и других структурных подразделений должны находиться на терри-

тории Российской Федерации. Таким образом, государство, не допуская возможности иностранного вмешательства в партийно-политическую жизнь страны, обеспечивает внутренний суверенитет на своей территории и препятствует проникновению во власть иностранных политических структур.

- 3) Деятельность партии должна носить программно-идеологический характер, а сама партия — иметь свою программу. Признание государством политического и идеологического многообразия не исключает необходимости наличия у политической партии собственной программы и обязательности опубликования ее основных положений для всеобщего сведения. В России партия не может исповедовать экстремистскую идеологию, она не может быть создана по религиозному или национальному признаку, она также не может состоять из лиц одной профессии, в остальном же ее программно-идеологическая деятельность не имеет ограничений. Равным образом ни одна из партий, отразив в своем названии определенную идеологическую направленность, не может претендовать на монополию в этом вопросе. Так, в России создано несколько коммунистических партий, партий, претендующих на выражение интересов женщин, аграриев, пенсионеров, молодежи, бизнеса и т. д.
- 4) В России установлен запрет на создание политических партий из лиц одной профессии, по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности; на создание организаций по производственному принципу и на любую деятельность политических партий и их структурных подразделений в госаппарате, армии и правоохранительных органах, в государственных организациях. Запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых носят экстремистский характер.

Принципиально важным параметром деятельности политических партий является минимально необходимая ее численность. В этом вопросе политика федерального законодателя не отличалась достаточной последовательностью, что, однако, имеет свои объяснения.

С принятием в 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» минимально необходимая численность членов партии была установлена на уровне 10 тысяч членов, а минимально необходимая численность региональных отделений в регионах более чем в половине субъектов Российской Федерации должна находиться на уровне 100 членов (в остальных — не менее 50). В 2004 г. был принят закон, в соответствии с которым минимально необходимая численность членов политических партий увеличивалась в пять раз и к 2006 г. должна была составлять 50 тыс. членов (численность региональных отделений, соответственно, также возрастала и составляла 500 более чем в половине субъектов федерации

и 250 — в остальных). Мотивировалось такое решение необходимостью формирования в стране сильных и ответственных политических партий. Одновременно устанавливалось, что партии, не удовлетворяющие указанным требованиям, должны либо преобразоваться в непартийные общественные объединения, либо быть ликвидированы. Ужесточение требований к численности политических партий стало одной из основных причин сокращения их числа в партийной системе. Если в 2003 г. были созданы 44 политические партии, то в 2007 г. их численность уменьшилась до 15, а в 2009–2011 гг. в России оставалось только 7 официально зарегистрированных политических партий.

Осуществленное в 2000–2011 гг. обновление нормативно-правовой базы организации и деятельности политических партий коренным образом изменило их место и роль в политической системе российского общества. Такое обновление, вызванное необходимостью четкого определения роли политических партий и их места в системе институтов гражданского общества и политических институтов современной России, изначально предполагало создание институциональных предпосылок для формирования сильных политических партий и поддержки объединительных тенденций в партийном строительстве, стимулирование укрепления позиций федеральных партий на региональном уровне, ориентацию политических партий на участие в выборах и работе органов государственной власти и местного самоуправления как важнейшую задачу их уставной деятельности.

Созданная система с высокими пороговыми ограничителями на практике обеспечивала реализацию этих задач, однако по мере накопления избыточных регуляторов происходило ее капсулирование: высокий уровень требований к политическим партиям постепенно приводил к вымыванию из политического процесса малых политических партий, не имеющих достаточных стимулов к самосохранению, объективно препятствовал появлению новых партийных проектов. Понимание этого, в конечном счете, привело к разработке и реализации комплекса правовых, организационных, технико-технологических мероприятий по созданию условий для стимулирования политической конкуренции, идеологического и политического многообразия, возможности представления широкого спектра социальных запросов.

В 2009 г. в целях обеспечения политического многообразия в законодательство были внесены поправки, согласно которым численность политических партий с января 2010 г. должна была составлять не менее 45 тыс. членов, а с января 2012 г. — 40 тыс. членов. Однако уже в 2012 г. требования к минимальной численности политических партий были кардинальным образом пересмотрены в сторону снижения: для создания общероссийской политической партии стало достаточно иметь

лишь 500 членов, а законодательно установленные требования к минимальной численности региональных отделений были упразднены.

Либерализация законодательства о политических партиях дала импульс к новой волне создания политических партий: по состоянию на январь 2020 г. в России официально зарегистрировано 52 партии. Процесс их образования был наиболее интенсивным на рубеже 2012–2013 гг., однако к 2014 г., когда предложение новых партийных проектов существенно превысило спрос на них на политическом рынке, он замедлился, а с 2016 г. наметилась обратная тенденция снижения численности партий. Так, если накануне выборов депутатов Государственной Думы 2016 г. право участия в них имели 74 политические партии, то на момент начала президентской кампании число их сократилось до 67, к концу 2018 г. — до 63, к июню 2019 г. — до 59, к январю 2020 — до 48.

Непарламентские партии активно включились в политическую жизнь страны, в избирательный процесс, составив конкуренцию четверке парламентских партий. На выборах депутатов Государственной Думы в сентябре 2016 г. участвовало 14 партий, четыре («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия») подтвердили свой парламентский статус, две непарламентские партии («Гражданская платформа» и «Родина») провели по одному депутату в состав парламента по одномандатным округам. На выборах Президента Российской Федерации помимо кандидатов от двух парламентских партий (КПРФ и ЛДПР) своего кандидата выдвинули пять непарламентских партий («Гражданская инициатива», «Коммунисты России», Российский общенародный союз, «Партия Роста», «Яблоко»), значительное число партий в своих решениях поддержали кандидатуру В. Путина, выдвинутого в качестве внепартийного кандидата-самовыдвиженца.

Как и любые социальные организмы, партии имеют свой жизненный цикл и с течением времени могут прекратить свое существование, сойдя с политической сцены. Ликвидация политической партии возможна как в добровольном порядке (такое решение может быть принято на съезде партии), так и в принудительном (на основании судебного решения, принимаемого в связи со строго определенными судом нарушениями требований законодательства, например с установлением признаков экстремизма). Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает также обязательность участия политических партий в выборах: партии, не принимавшие участия в выборах в течение семи лет, подлежат ликвидации в судебном порядке. Очевидно, что под действие этой нормы в 2019–2020 гг. попадет ряд партий, созданных в 2012–2013 гг. (в 2019 г. ликвидированы по суду девять таких партий, и процесс этот не завершен). Подлежат ликвидации и партии, числен-

ность которых «обмелела» и уже не соответствует необходимой по закону. Таким образом, происходит естественное выравнивание численности политических партий.

Политическая партия свободна в решении вопросов внутреннего устройства. Вместе с тем государство в целях обеспечения демократичности деятельности партии закрепляет ряд требований, которые она должна соблюдать. К таким требованиям относятся: 1) выборность и коллегиальность работы руководящих органов партии; 2) территориальный принцип организации структур партии; 3) периодическое проведение партийных съездов и предельные сроки полномочий руководящих органов партии и ее региональных отделений (4 года); 4) обязательность контрольно-ревизионных структур. Высшим органом политической партии является ее съезд, а высшим органом ее регионального отделения — конференция или общее собрание членов.

Политическая партия в обязательном порядке должна иметь устав (закрепляющий организационные начала ее работы) и программу, определяющую принципы ее деятельности, цели и задачи, а также методы реализации целей и решения задач. Принятие устава и программы, внесение в них изменений и дополнений, избрание руководящих и контрольно-ревизионных органов, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления, рассмотрение вопросов о реорганизации или ликвидации политической партии осуществляются на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от ее региональных отделений, образованных не менее чем в половине субъектов Российской Федерации.

Устав политической партии должен содержать положения, определяющие:

- цели и задачи политической партии, ее наименование, в частности сокращенное, а также описание символов (если они имеются);
- условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, права, обязанности и порядок учета ее членов;
- порядок создания, реорганизации и ликвидации политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;
- порядок избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений, срок их полномочий и компетенцию;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии и ее программу;
- права политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений в области управления денежными средствами и иным имуществом; финансовую ответственность политиче-

ской партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений и порядок отчетности по данным вопросам;

- порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления, в частности на повторных и дополнительных выборах;
- основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления; порядок исключения из списков кандидатов, выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах.

Важнейшим элементом внутреннего устройства партии является система ее руководящих органов, распределение объема полномочий и принципов взаимодействия между ними, т. е. установление внутрипартийной формы правления. Партийное строительство характеризуется заметным разнообразием при формировании постоянно действующих коллегиальных органов партии, осуществляющих руководство ею, политические и административные функции в период между съездами. Партии самостоятельно выбирают названия своим руководящим органам — Центральный комитет (КПРФ), Высший совет (ЛДПР), Политический комитет («Яблоко»), Генеральный совет («Единая Россия») — и могут передавать им часть полномочий, в том числе право выдвижения кандидатов на дополнительных и повторных выборах. Крупные, массовые партии, как правило, сложно структурированы: для них характерно разделение руководящих органов на периодически создаваемый, более представительный и компактный, постоянно действующий координационный орган, решающий вопросы текущей партийной жизни (Президиум Генерального совета в «Единой России», Президиум ЦК в КПРФ, Бюро партии в «Яблоко» и т. д.).

Иногда в руководстве партии существует разделение на политико-идеологический и исполнительный органы, обеспечивающие организационную работу. Помимо упорядочения внутрипартийных отношений такое разделение бывает вызвано потребностями разграничения «зон влияния», устранения возможных рисков, связанных с политической конкуренцией. На выбор формы организации центральных руководящих органов большое влияние оказывают субъективные факторы, в том числе характер взаимоотношений внутри партии.

Обычно в партии существует должность председателя (лидера), представляющего партию в отношениях с государственными органами, иными

партиями и организациями, чаще избираемого съездом, реже (КПРФ) — руководящим органом. Для вновь создаваемых политических партий характерен институт нескольких сопредседателей с одинаковым статусом. В отдельных партиях («Яблоко») наряду с контрольно-ревизионным органом (наличие которого по закону обязательно) создается партийный арбитраж, который рассматривает апелляции исключенных членов партии, внутрипартийные споры.

Руководящие органы партий, их представители обладают определенными полномочиями в отношении члена партии. Однако власть должностных лиц и руководящих органов является корпоративной, а не публичной: действия этой власти не распространяются за пределы структур партии, а обязательность осуществляемых ее носителями решений обусловлена добровольным согласием членов партии подчиняться нормам и правилам внутрипартийной жизни.

Организационно-территориальное устройство партии, включая определение структуры партийных организаций, взаимодействие между центральными органами партии, ее региональными, местными и первичными отделениями, жестко детерминировано структурой политико-территориального устройства страны: изменения в федеративном устройстве непосредственно определяют изменения в территориальной структуре партии. Наиболее часто встречающимися моделями территориальной организации политической партии являются трехуровневая (центр, региональное отделение, местное отделение) и четырехуровневая (центр, региональное отделение, местное отделение, первичная организация) модели. Партии сами определяют степень самостоятельности своих региональных отделений в вопросах, связанных с участием в региональных и местных выборах, имеют право их роспуска. Для российской партийной системы характерна централизация принятия политических решений на региональном и местном уровнях: обычно наиболее важные вопросы (например, выдвижение списка кандидатов в региональный парламент) решаются по согласованию с центральными руководящими партийными органами.

Система внутрипартийных отношений, включая степень организационной жесткости партии и внутрипартийной иерархии, а также связанность члена партии решениями, принимаемыми партией, характеризуется, прежде всего, централизацией власти в партии; согласованностью действий, понимаемой как степень соответствия поведения отдельных членов партии общим установкам партии; наличием либо отсутствием внутрипартийных организаций; степенью вовлеченности членов партии в ее работу.

Институт членства в политической партии представляет собой совокупность политико-организационных связей, прав и обязанностей,

вытекающих из принадлежности индивида к политической партии. Указанные связи регулируются преимущественно корпоративными нормами, закрепляемыми в уставе партии, однако действует и ряд общих требований, в числе которых индивидуальное фиксированное членство в партии, запрет на коллективное членство в иных партиях, минимальный возраст для членства в политической организации — 18 лет. Важным требованием является невозможность одновременно членства в двух и более партиях.

Членство в политических партиях не может быть ограничено по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, пола, происхождения, имущественного положения, места жительства. Для лиц, занимающих определенные должности, установлены ограничения на членство в политической партии. Так, не могут являться членами партии судьи и прокурорские работники. Кроме того, политическая партия не должна состоять из лиц одной профессии.

Прием в российскую политическую партию осуществляется на основе личных письменных заявлений в порядке, предусмотренном уставом политической партии. В разных вариантах: 1) в первичной партийной организации; 2) по решению вопроса в первичной организации и с последующим утверждением его вышестоящим партийным органом; 4) по решению вопроса в региональной или местной партийной организации. В некоторых партиях вступающие представляют заявление и рекомендации членов партии.

Согласно закону, члены политической партии участвуют в ее деятельности, имеют права и выполняют обязанности в соответствии с ее уставом. В комплексе прав и обязанностей, сопряженных с членством в партии, закон особо оговаривает право избирать и быть избранным в руководящие органы партии, ее региональных отделений и ее структурных подразделений; получать информацию о деятельности партии и ее руководящих органов, а также обжаловать решения и действия указанных органов в порядке, предусмотренном уставом партии.

Принципиально важным является установление порядка прекращения членства в партии. В практике партийного строительства известны следующие формы прекращения партийной деятельности: добровольный выход из партии по личному заявлению, исключение из партии и выбытие из партии. Право на выход из партии (инициативное принятие решения о прекращении членства в ней) вытекает из добровольного характера ее деятельности. Партия может быть оставлена ее членом в знак несогласия с ее политической линией, в связи с желанием быть беспартийным либо с целью перехода в иную партию.

Исключение из партии производится уполномоченным на то партийным органом и может осуществляться как в соответствии с волей члена партии, так и вопреки его воле — решающего значения это не имеет. Как правило, причиной исключения из партии являются взгляды и действия, несовместимые с членством в ней. Специфической формой прекращения членства в партии является выбытие члена партии, которое происходит автоматически в связи с длительной неуплатой взносов, неучастием в работе партийной организации и т. д. и представляет собой упрощенный механизм, позволяющий избавиться от «балласта».

Существует также возможность иной, кроме членства, оформленной принадлежности к политической партии: кандидат в члены партии и сторонник партии. Статус кандидата является переходной ступенькой в приеме нового члена партии: в течение испытательного срока, определенного уставом партии, он при наличии положительных результатов подлежит приему в члены партии. Более свободной формой является статус сторонника партии, симпатизирующего ей и в инициативном порядке оказывающего ей различные виды поддержки. Пребывание в рядах сторонников может не иметь ограничения по сроку и не быть связанным (по крайней мере, формально) с перспективами вступления в ряды партии.

В зависимости от степени организационной жесткости, определяемой с помощью таких критериев, как объем и характер прав и обязанностей члена партии, порядок приема в партию, возможности для политического инакомыслия и фракционной деятельности и т. д., можно говорить о четырех уровнях формализации внутрипартийных отношений в российских партиях — слабом, ограниченном, жестком и тотальном. Причем последний уровень формализации в значительной мере находится за пределами правового поля, поскольку нарушает основы внутрипартийной демократии и иные нормы, гарантированные действующим законодательством.

Партии со слабым уровнем формализации внутрипартийных отношений («Яблоко») характеризуются свободой, предоставляемой ее членам в соблюдении организационной дисциплины. Уставы таких партий могут закреплять возможность создания и деятельности различных фракций, внутрипартийных групп и т. д. Обратная сторона такой организации — фрагментация внутренних политических сил в партии, постоянная угроза раскола, крайне низкая исполнительская дисциплина.

Для партий с ограниченным уровнем формализации внутрипартийных отношений характерна необходимость а) регистрации члена партии в первичной организации, б) материального и личного содействия партии. Уставы этих партий не предусматривают возможности обра-

зования фракций, но члены партий вправе не участвовать в партийных мероприятиях, противоречащих их убеждениям («Правое дело»).

Партии с жестким уровнем формализации внутрипартийных отношений (КПРФ, «Справедливая Россия», «Единая Россия») требуют непосредственного и личного участия в их деятельности. В них существует запрет на создание фракций, но обеспечивается подотчетность руководящих органов партии ее членам. Для выработки альтернативных позиций по различным вопросам развития общества в рамках партии возможно существование дискуссионных клубов (как, например, с 2008 г. в «Единой России»).

Тотальный уровень является крайней (в юридическом плане — запредельной) точкой формализации внутрипартийных отношений. Особенность партий с таким уровнем — практически неограниченная власть лидера, который наделяется правом единоличного решения вопросов, в частности об исключении из партии (на начальном этапе своего развития к такой модели была близка ЛДПР).

Своеобразной комплексной характеристикой, определяющей реальную возможность партии своими действиями участвовать в политической жизни общества, является ее политико-организационный потенциал, который может быть оценен в следующих показателях:

- инновационные ресурсы: наличие разработанной стратегии социального развития, предложений программного характера;
- кадровые ресурсы: численность партии, ее представительство в органах государственной власти и местного самоуправления;
- информационные ресурсы: возможность влиять на формирование общественного мнения, в частности через средства массовой информации;
- организационные ресурсы: разветвленность территориальной организации и степень сплоченности в целом; действенность механизмов влияния партии на своих представителей во властных структурах;
- финансовые ресурсы: наличие материально-финансовых возможностей для обеспечения деятельности партии по реализации политических проектов;
- административные ресурсы: возможность партии опираться в своей деятельности на поддержку органов государственной власти, прежде всего на свое политическое представительство, достигнутое по итогам выборов.

Процесс увеличения политико-организационного потенциала партии и постепенно накапливающееся изменение ее ресурсных показателей в совокупности создает новое качество формирующейся организации.

Обретенное в ходе выборов представительство политической партии в законодательных органах находит продолжение в деятельности де-

путатских объединений. Созданное по партийному признаку, но вместе с тем действующее в рамках законодательных (представительных) органов государственной власти депутатское объединение обладает высокой степенью организационной автономии от политической партии. Если последняя представляет собой общественную организацию, интегрированную в систему властных отношений, то фракция — партийно-политическое объединение, создаваемое в рамках законодательного органа. Если партия создается на длительный неопределенный срок, то временные рамки деятельности ее депутатского объединения жестко ограничены сроком его выборных полномочий.

В России избранный по списку партии депутат не вправе менять свою фракционную принадлежность. В целях обеспечения стабильности партийно-политического состава депутатского корпуса российское законодательство предусматривает необходимость прекращения полномочий депутата, избранного по списку партии, за выход из своей фракции.

Организационное и политико-идеологическое развитие политических партий в значительной степени определяется взаимозависимостью партийной и избирательной систем. Эта взаимозависимость была подмечена еще М. Дюверже, сформулировавшим общую взаимосвязь способа голосования и системы партий: 1) режим пропорционального представительства ведет к многопартийной системе с жесткими, независимыми и стабильными партиями; 2) мажоритарное голосование в два тура ведет к многопартийной системе, партии которой характеризуются «мягкой» структурой, относительной стабильностью и склонностью к альянсам; 3) мажоритарное голосование в один тур ведет к дуалистической системе с чередованием у власти больших независимых партий.

Сегодня партийная система России характеризуется явным доминированием четырех парламентских политических партий, из которых одна имеет все признаки партии власти. Две партии представлены в Госдуме депутатами-одномандатниками, еще порядка десяти партий имеют свое представительство в представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и крупных муниципальных образованиях. Однако большинство политических партий сегодня находятся в стадии становления, их представленность во властных структурах имеет либо точечный характер (на муниципальном уровне) либо вовсе отсутствует. Низкая или полностью отсутствующая активность участия в избирательных кампаниях ряда партий ставит под вопрос их дальнейшее существование.

В настоящий период можно констатировать завершение цикла экстенсивного развития партийной системы. Очевидно что часть партийных проектов, стартовавших в 2012–2013 г. на волне либерализации законодательства о политических партиях, со временем, не получив

развития, прекратят свое существование, другие же, напротив, с течением времени найдут свое место в партийно-политической системе и обретут устойчивую поддержку своих сторонников. Усложняющаяся динамика социальной структуры, развитие новых форм коммуникаций, обновление общественно-политической повестки дают основание для подобных оптимистических прогнозов.

### *Вопросы и задания*

1. Что такое политическая партия? Перечислите ее характерные признаки.
2. Назовите основные функции политических партий.
3. Когда в России появились первые политические партии? Опишите основные вехи истории современных российских партий.
4. Какие политические партии современной России вам известны? Охарактеризуйте их.
5. Каковы технология и организационный формат создания политической партии в современной России?
6. Дайте основные характеристики внутреннего устройства политических партий.
7. Кого можно считать членом партии? Каков порядок вступления в партию и прекращения членства в ней?
8. Какой тип партийной системы формируется сегодня в России? Обоснуйте ответ.

### *Темы рефератов*

1. Статус политической партии в политической системе современной России.
2. Участие политических партий в избирательном процессе в России.

### *Литература*

- Авакьян С. А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Рос. юрид. изд. дом, 1996.
- Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015.
- Голосов Г. В. Партийные системы России и стран Восточной Европы. М., 1999.
- Дюверже М. Политические партии. М., 2000.
- Заславский С. Е. Политические партии России: проблемы правовой институционализации. М., 2003.

- Заславский С. Е., Зотова З. М.* Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. М., 2007.
- Зотова З. М.* 100 лет российской многопартийности. М., 2006.
- Исаев Б. А.* Теория партий и партийных систем: учебник. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2018.
- Коргунюк Ю. Г.* Становление партийной системы в современной России. М., 2007.
- Макаренко Б. И.* Партии на выборах: новые вызовы // Избирательное законодательство и практика. 2016, № 4.
- Малов Ю. К.* Введение в теорию политических партий (обзор идей и концепций). М., 2005.
- Основы теории политических партий: учебное пособие / под ред. С. Е. Заславского.* М., 2007.
- Партии и партийные системы: современные тенденции развития / под ред. Б. И. Макаренко.* М.: Политическая энциклопедия, 2015.
- Чадаев А. В.* Технология создания политической партии. М., 2007.
- Шутов А. Ю.* Новейшая история и перспективы становления институтов гражданского общества многопартийности в России (материалы к спецкурсу). М., 2010.

## ГЛАВА СЕДЬМАЯ

### Политическая элита и ее влияние на современную российскую политику

**Сущность и типология элит.** Сущность элиты вызывает значительные споры среди ученых. Первые трактовки были даны еще в древности. Конфуций, Платон, Аристотель заложили основы меритократического (ценностного) подхода к пониманию элиты. Для этого подхода характерно представление об элите как о лучших из лучших. Впоследствии меритократический подход был представлен в работах В. Ропке, Х. Ортеги-и-Гассета, Н. Бердяева. Элита трактуется как слой общества, сплоченный на основе заботы об общем благе. В элиту входят выдающиеся личности, доказавшие свое умение ставить общественное выше личного. Элита строится не на принципе «голубой крови», а выдвигается самим обществом, которое занято постоянным совершенствованием своих руководителей. Согласно данному подходу, политическая элита является наиболее ценным элементом общества, и ее господствующее положение отвечает интересам всего общества, потому что это наиболее продуктивная часть общества.

Своеобразным вариантом ценностной теории является выдвинутая еще в начале XX в. М. Вебером теория демократического элитизма. Элита, согласно трактовке Вебера, — это слой профессиональных политиков, облеченных доверием народа. Элита через систему выборов зависит от населения, а потому стремится завоевать симпатии тех, кем руководит. Идеи Вебера о демократическом элитизме нашли развитие в трудах Р. Даля, С. Липсета, О. Зигнера.

Значительное влияние на формирование современную теорию элит оказали разработки Н. Макиавелли и Т. Карлейля, заложившие основы элитистского (макиавеллистского) подхода к анализу элиты. В конце XIX — начале XX вв. в работах Г. Моска, В. Парето, Р. Михельса, основателей современной элитарной теории, были разработаны концептуальные основы этого подхода. Их общими чертами являются следующие идеи:

- признание элитарности любого общества;
- деление всех людей в зависимости от их качеств и занимаемого в обществе положения;
- рассмотрение элиты как группы лиц, обладающих определенными ресурсами.

**Г. Моска** в работе «Элементы политической науки» вводит понятие «господствующий или правящий класс» (Моска использовал оба этих термина, как взаимозаменяющие) для определения той группы людей,

которая, обладая определенными качествами и ресурсами (высокое положение в обществе, наличие военной силы, наличие средств производства, наличие знаний и опыта управления), монополизировала власть в своих руках. Наличие такого класса, по мнению Моска, — это закон: «общество всегда управляется меньшинством», «даже когда происходит смена власти, то она передается из рук одного меньшинства в руки другого меньшинства». К заслугам Моска следует отнести также первую попытку обоснования элитарной сущности демократии.

**В. Парето** («Трактат по общей социологии») определил элиту как группу лиц, обладающих высшими показателями (результативностью) в своей области деятельности. Выдвижению людей в элиту способствует наличие у них специфических психологических качеств, например, умение предвидеть и выражать скрытые влечения масс. По мнению Парето, в обществе наряду с элитой всегда существует «контрэлита» — лица, которые по своим психологическим качествам могли бы войти в элиту, но не вошли в нее в силу своего социального положения. Когда контрэлита достигает определенных показателей в своем развитии, она занимает место правящей элиты, происходит смена элит. Подобный круговорот элит Парето описал как «закон циркуляции элит».

**Р. Михельс** в своем труде «Социология политических партий в условиях демократии», исследовав социальные механизмы, порождающие элитарность общества, сделал вывод, что причины кроются в самой организации общества (любая организованная система требует элитарности и закономерно воспроизводит ее), а не в качествах людей. Неизбежное выявление элитарных слоев в современном обществе, где значительную роль играют партии, он назвал «железным законом олигархизации». Сама элита, в понимании Михельса, — это активное меньшинство.

На позициях макиавеллистской школы стояли Р. Уильямс (элита — люди, занимающие высшие места в обществе благодаря своему происхождению), Дж. Бернхейм (элита — лица, получающие материальные и нематериальные ценности в максимальном размере).

Во второй половине XX в. к дискуссиям о сущности элит добавились дискуссии об их составе. Выделилось два подхода:

- 1) Представители *плюралистических концепций* (С. Келлер, Д. Рисмен, О. Штаммер) утверждают, что в обществе существует множество элит в различных сферах жизнедеятельности. Конкуренция между различными политическими элитами позволяет массам контролировать их деятельность и не допускать складывания единой господствующей группы.
- 2) Леволлиберальные концепции элит (Р. Миллс) выдвигают в качестве основной идеи тезис об однородности элиты. Элита — это слой людей, занимающих стратегические командные посты.

В политической науке до сих пор нет единства в толковании таких дефиниций, как «элита», «политическая элита», «бизнес-элита» и «корпоративная элита». В широком смысле «элита» — это наиболее активная и способная часть общества, занимающая ведущие позиции в выработке норм и ценностей, на которые ориентируется все его члены. В политической науке этот термин часто используется в более узком смысле для обозначения небольшого социального слоя, в руках которого находится реальная власть, и который принимает важнейшие стратегические политические решения. Этот слой и является «политической элитой». Свою власть и влияние он осуществляет через субэлиты различных социальных групп и слоев (бизнес-элиты, медиа-элиты, творческую элиту и т. д.), пополняется за счет этих элит, питается идеями, выработанными их представителями. Собственно политическая элита включает в себя руководителей государства, членов правительства, законодательных органов, которые непосредственно принимают политические решения на государственном уровне. В более широких трактовках к ней относят и политические фигуры среднего звена, значимые для региональной политики.

Политическая элита составляет ядро политического класса, в состав которого кроме политической элиты входят такие социальные группы, как государственный аппарат (бюрократия), политологи, политические журналисты, политические консультанты, политтехнологи, партийная бюрократия, т. е. все, кто профессионально занимается политикой, но не принимает политические решения.

Политическая элита внутренне дифференцирована, состоит из правящей, непосредственно обладающей государственной властью, и оппозиционной — контрэлиты. Она также делится на две основные категории. К первой принадлежат высшие чиновники государственных органов и руководящие работники аппаратов партий и движений, которые наряду с руководителями государства и ведущими политиками принимают государственные решения. Ко второй категории относятся публичные политики, для которых политика не только профессия, но и призвание. Они не назначаются на должности, а завоевывают свое место в политической структуре в открытой политической борьбе.

В характеристике политических элит важным является анализ механизмов формирования, выстраивания карьерной лестницы, инфильтрации элит между собой. В западной политической элите приоритетом выступает социальное происхождение, в современной российской элите — корпоративное происхождение, т. е. предшествующая связь с номенклатурой и приверженность лидеру-руководителю.

В трудах классиков теории элит понятие политической элиты получило достаточно ясные очертания. Были намечены ее важнейшие

свойства, параметры, позволяющие разграничивать и оценивать различные элитарные теории современности. К ним относятся:

- 1) особые свойства, присущие представителям политической элиты;
- 2) взаимоотношения, существующие внутри политического элитарного слоя и характеризующие степень его сплоченности, интеграции;
- 3) отношения политической элиты с неэлитой, остальной частью общества;
- 4) рекрутирование политической элиты, т. е. как и из кого она образуется;
- 5) функции и влияние политической элиты в обществе.

Существуют три основных метода выявления политической элиты:

- позиционный анализ — определение элиты по занимаемым позициям (должностям) в формальной политической структуре;
- репутационный анализ — выявление тех групп политиков, которые вне зависимости от занимаемых формальных позиций оказывают реальное влияние на политический процесс;
- анализ принятия решений — выявление тех политиков, которые реально принимают важнейшие политические решения.

Имеются и другие методы выявления политической элиты, например экспертный анализ, социологический опрос и пр.

Под термином «бизнес-элита» следует понимать группу людей, контролирующую основные экономические ресурсы общества, т. е. крупных собственников и ведущих менеджеров крупных компаний.

В отличие от названных элитных групп, «корпоративные элиты» — это достаточно замкнутые социальные слои, образованные в результате фактического слияния верхушки политических и бизнес-элит, господствующие в экономике и финансах, имеющие во многом определяющее влияние на принятие важнейших политических решений, хотя формально политическая власть им может не принадлежать. В современных условиях формирование корпоративных элит является следующим шагом в развитии бизнес-элит и, в отличие от предшествующей эпохи индустриального общества, они выступают наиболее мощной и организованной группой давления на власть. Фактически, корпоративные элиты сегодня становятся главным актором принятия всех важнейших политических решений. Для этого они используют непосредственные контакты с политиками, подконтрольные им СМИ, ресурсы, направляемые на финансирование партий и избирательных кампаний.

**Элиты современной России.** Исследователи отмечают, что современная правящая элита России отличается от советской многими важными качествами: генезисом, моделями рекрутирования, социально-профессиональным составом, внутренней организацией, политической

ментальностью, характером отношений с обществом, уровнем реформаторского потенциала.

Современную российскую элиту от советской отличает прежде всего возрастной состав — средний возраст высшего руководства страны на рубеже XX–XXI вв. составлял 53 года (в 1980-е гг. — 62 года). На 10 % повысился уровень образования высшего слоя элиты за счет появления в ней людей, получивших два и более высших образования. Многие современные российские политики обладают опытом управленческой деятельности. Повысилась конкуренция между различными группами российской элиты.

Сравнительный анализ советской и постсоветской элиты в России позволяет определить ряд новых черт современной российской элиты. Советская элита была более закрытой, с невысокой степенью циркуляции. Вхождение в ее состав осуществлялось на основе таких критериев, как партийность, стаж работы, социальное происхождение, возраст, политическая лояльность. Механизм отбора — назначение. Современная российская элита во многих отношениях становится более открытой, имеет более высокую степень циркуляции. Вхождение в ее состав осуществляется на основе меньшего числа формальных критериев. Основным механизмом ее отбора стали выборы.

В советское время отсутствовала отдельно существующая группа экономической элиты, так как политическая элита обладала монополией на контроль государственной собственности и правом распоряжения ею, а также стратегическими ресурсами. После перехода российского общества к экономике рыночного типа и восстановления института частной собственности возникла и выделилась в относительно самостоятельную группу экономическая элита.

В советский период правящая политическая элита имела монополию на власть. Ее монопольное господство основывалось на подавлении любых попыток формирования оппозиции, что делало невозможным формирование контрэлиты. В постсоветский период в связи с процессами демократизации общества, формирования оппозиции такая монополия стала невозможной. Возникла контрэлита, в состав которой вошли руководители различных политических движений, партий, представители творческой и научной интеллигенции.

Персональный состав политической элиты современной России менялся, однако ее должностная структура осталась практически неизменной. Политическая элита России представлена президентом, премьер-министром, членами правительства, депутатами Федерального собрания, судьями Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного судов, аппаратом администрации президента, членами Совета безопасности, полномочными представителями президента в федеральных округах,

главами властных структур в субъектах федерации, высшим дипломатическим и военным корпусом, некоторыми другими государственными должностями, руководством политических партий и крупных общественных объединений, другими влиятельными лицами.

Численность правящей элиты в России в последние десятилетия изменилась незначительно. Так, в номенклатуру ЦК КПСС (в 1981 г.) входило примерно 400 тыс. чел. Высшая номенклатура (номенклатура Политбюро ЦК КПСС) включала в себя примерно 900 чел. Она, фактически, и была правящей элитой СССР. Номенклатура секретариата ЦК состояла из 14–16 тыс. чел. Учетно-контрольная номенклатура (номенклатура отделов ЦК КПСС) включала 250 тыс. чел. Остальную часть составляла номенклатура нижестоящих партийных комитетов. Таким образом, политический класс в советское время составлял примерно 0,1 % от общей численности населения страны.

В 2000 г. численность политического класса в России (количество государственных служащих) увеличилась в 3 раза (при этом население страны уменьшилось вдвое) и стала составлять 1 млн 200 тыс. чел. или 0,8 % от общей численности населения. Численность правящей элиты при этом возросла с 900 до немногим более 1000 чел.

Основными поставщиками в правящую элиту в 1991 г. была интеллигенция (53,5 %) и хозяйственные руководители (около 13 %). В переходный период ельцинского правления (1991–1993 гг.) падала роль рабочих, крестьян, интеллигенции, хозяйственных руководителей, сотрудников министерств и ведомств. Значение других, наоборот, возрастало: руководителей региональных администраций, сотрудников силовых и правоохранительных ведомств и особенно бизнесменов.

В отсутствие государственной поддержки социальные группы рабочих и крестьян были почти полностью вытеснены из политического поля, резко упала доля женщин и молодежи, высокий процент участия во власти которых прежде искусственно поддерживался КПСС.

Главная особенность становления новой, постсоветской политической элиты – внутренняя содержательная противоречивость. С одной стороны, она постепенно приобретает черты, во многом схожие с чертами политической элиты западных стран. Основой для этого служат проводимые в стране реформы, изменяющие социальную структуру общества, меняющие мировоззрение населения. С другой стороны, в недрах элиты стабильно воспроизводились образцы мировоззрения и поведения, характерные для советской номенклатуры: стремление выразить свой, корпоративный интерес, создать себе привилегии и др.

Исследования современных российских политологов (С.А. Грановского, Э. Шнайдера и др.) показывают, что фундамент новой российской правящей элиты в основном составляют представители второго

и третьего эшелонов старой советской номенклатуры, передавая новой политической элите специальные знания и опыт, в которых она нуждается. Б. Ельцин приблизил к себе молодых специалистов, образованных городских политиков, экономистов, юристов. В то же время заметно усилились позиции олигархата. В окружении президента резко упала доля сельских жителей.

Изменения затронули не только уровень образования элиты, но и характер образования. Брежневская элита была по преимуществу технократической. Подавляющее большинство руководителей партии и государства 1980-х гг. имели инженерное, военное или сельскохозяйственное образование. При М. Горбачеве процент технократов снизился, но не за счет прироста числа гуманитариев, а за счет роста доли партийных работников, получивших высшее партийное образование. И, наконец, резкое снижение удельного веса лиц, получивших техническое образование (почти в 1,5 раза), произошло при Б. Ельцине. Причем, это происходило на фоне все той же образовательной системы в России, где по-прежнему большинство вузов сохраняли технический профиль.

При В. Путине в политической элите значительно возрос удельный вес людей в погонах: каждым четвертым представителем элиты стал военный (при Б. Ельцине доля военных в элите составляла 11,2 %, при В. Путине — 25,1 %). Такая тенденция совпала с ожиданиями общества, так как репутация военных как честных, ответственных, политически не ангажированных профессионалов выгодно отличала их от других элитных групп, имидж которых связывался с воровством, коррупцией, демагогией. Массовое привлечение военных на государственную службу было вызвано также отсутствием кадрового резерва.

В то же время главными отличительными чертами элиты 2000-х гг. стали снижение доли «интеллектуалов», имеющих ученую степень (при Б. Ельцине — 52,5 %, при В. Путине — 20,9 %), резкое падение доли женщин в элите (с 2,9 % до 1,7 %), «провинциализация» элиты и резкое возрастание числа военных, которых стали называть «силовиками» (представители вооруженных сил, федеральной службы безопасности, пограничных войск, министерства внутренних дел и т. д.).

Для последней волны правящей элиты также характерно увеличение доли земляков главы государства (с 13,2 % при Б. Ельцине до 21,3 % при В. Путине) и рост доли бизнесменов (с 1,6 % при Б. Ельцине до 11,3 % при В. Путине).

Современная правящая элита в России имеет во многом корпоративный характер. Наиболее могущественные корпорации в современной России — это финансово-промышленные группы, обладающие огромными финансовыми ресурсами, контролирующие самые важные предприятия и производства, постепенно монополизирующие рынок

средств массовой информации и тем самым способные влиять на процесс принятия решений по правительственным и парламентским каналам. Корпоративная система России строится на основе взаимозависимости наиболее влиятельных заинтересованных групп и государства и носит договорный характер.

Что могло бы сделать корпоративизм не подрывающим, а укрепляющим демократию и социальный мир? Во-первых, это наличие самостоятельных, независимых от государства групп интересов и их нацеленность на взаимодействие с ним ради укрепления социального партнерства и повышения экономической эффективности. Во-вторых, это та или иная степень институционализации указанного взаимодействия и способность государства «навязывать» в ходе переговорного процесса приоритеты, диктуемые общенациональными интересами. И, наконец, в-третьих, это соблюдение всеми сторонами взятых на себя обязательств и соответствующая система контроля их выполнения.

Сегодня сохраняется внутренняя борьба между различными группами правящей российской элиты, но конфликты, в действительности, не были сколь-нибудь серьезными, за исключением 1993 г., когда столкновение между парламентом и президентом вылилось в применение силы между элитами. На президентских выборах 2000-х гг., правящая элита выступила достаточно сплоченной группой и трудно на самом деле говорить о том, что была какая-то серьезная оппозиция ее кандидату.

Все это показывает, что в настоящее время существует доминирующая группа российской элиты, которая держит в своих руках всю власть в государстве и монопольно определяет ее внутреннюю и внешнюю политику.

В современной России правящая элита взяла под свой контроль основные сектора экономики, СМИ, партийное строительство, создает структуры, которые могут активно поддержать ее в момент кризиса (например, движение «Наши»). С точки зрения сегодняшней российской правящей элиты, суверенитет России — это возможность, подразумевающая наличие экономической независимости, военной мощи и культурной идентичности. Другим ключевым элементом суверенного государства выступает «национально мыслящая» элита. Сущность элиты представляет собой исключительно важный компонент суверенного государства.

Подчеркиваемая ориентация на национальные интересы России во многом способствовала преодолению ряда негативных черт политической элиты 90-х гг. Вместе с тем сделано далеко не все. Нынешняя социальная система, концентрирующая власть и собственность в руках небольших групп элиты, стоящих у власти, продолжает сохранять свою системную неустойчивость.

Влияние представительных органов власти в современной России на практике ограничено совещательными функциями при администрации президента и правительстве. Противоречивые векторы давления на депутатов ведут к запутыванию законодательства, оставляя чиновникам возможности для произвола в своей деятельности. Это потенциально может вывести разрешение социальных противоречий из правового поля в сферу конфликтного противостояния, закладывая под всю систему мины, грозящие социальными взрывами.

Тесная взаимосвязь различных ветвей и ответвлений власти между собой исключает «разделение властей», но в то же время позволяет использовать противоречия интересов, возникающие между разными группами чиновников на ведомственной и коммерческой основе, а также из-за разных внешнеполитических ориентаций. На этой же основе возникают и развиваются существующие парламентские или претендующие на парламентское представительство партии.

Главный вопрос в современном российском обществе: как оптимизировать отношения «элита — граждане», где приоритетом будут интересы граждан (элита для народа, а не народ для элиты). Здесь необходимо отметить такое значительное событие в истории современной России, как полную смену российского правительства в январе 2020 г., как важный этап изменения кадрового состава правящей элиты. Важно и другое: взаимоотношения между элитными группами, между элитами. Для стабильности политсистемы предпочтительнее единая элита. Противостояние в элитах — угроза для стабильности. Вместе с тем наличие конкурирующих групп в элите полезно для демократии: эти группировки вынуждены обращаться за поддержкой граждан, их роль возрастает, они — арбитр.

Следует учитывать, что у элиты есть свои групповые интересы, не совпадающие с интересами основной части граждан. У современной российской элиты своя субкультура, свои жизненные стандарты, свои предпочтения, свой менталитет, своя ценностная ориентация (у многих — прозападная). В этих условиях серьезно повышается значение действенных социальных лифтов, способных существенно снизить разрыв между интересами элиты и ожиданиями граждан.

Для современной российской политической системы полезны не крайности элитизма или эгалитаризма, а демократический оптимум в отношениях «элита — граждане», где «буфером» и одной из опор стабильности выступает именно средний класс, формирование которого в настоящее время резко замедлилось. Для того, чтобы избежать негативных перекосов во взаимоотношениях элит и граждан в современном российском обществе необходимо, прежде всего, формирование полноценного гражданского общества, которое выделило бы свою не-

формальную элиту и стало бы строго контролировать правящую элиту. В условиях гражданского общества не элита распоряжается народом, а народ нанимает политических управленцев, менеджеров, чтобы те эффективно управляли обществом в интересах большинства, и увольняет этих управленцев, если они не выполняют эти функции. Это и открывает перспективы развития подлинной демократии.

### *Вопросы и задания*

1. Назовите факторы, обуславливающие существование политической элиты?
2. Какая взаимосвязь между ценностными теориями элит и концепцией множественности элит?
3. В чем суть теории властвующей элиты?
4. Назовите известных Вам представителей федеральной и региональной политической элиты России.
5. Какие изменения произошли в составе политической элиты России за последние годы?

### *Темы рефератов*

1. Функции политической элиты в обществе.
2. Принципы и основные направления оптимизации взаимодействия элит и гражданского общества в России.
3. Механизмы рекрутирования элит в современном российском обществе.

### *Литература*

- Буренко В. И. Современный политический процесс в контексте элитологии // Политика и общество. 2012. № 3. С. 32–41.
- Гаман-Голутвина О. В. Метафизика элитных трансформаций в России // Полис. 2012. № 4. С. 23–40.
- Зудин А. Ю. К «сообществу элит»? Трансформация политического режима в России. Статья 1. Изменившийся маршрут в поисках адекватных подходов // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 71–86.
- Зудин А. Ю. К «сообществу элит»? Трансформация политического режима в России. Статья 2. «Третий переход» и перспективы разрыва с моноцентризмом // Общественные науки и современность. 2010. № 6. С. 63–80.
- Кочетков А. П. Демократия и элиты. М.: ПрофЭко, 2009.
- Кочетков А. П. Корпоративные элиты. М.: Российская политическая энциклопедия, 2012.

- Кочетков А. П.* Политическая элита как субъект модернизации современной России // Идеи и ценности в политике. Политическая наука: ежегодник. 2015.
- Кочетков А. П.* Особенности формирования и развития политического класса современной России // Власть. 2017. № 1. С. 12–18.
- Крыштановская О. В.* Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005.
- Крыштановская О. В.* Современные концепции политической элиты и российская практика // Мир России. 2004. № 4. С. 3–39.
- Миллс Р.* Властвующая элита. М.: Изд-во иностранной литературы, 1959.
- Михельс Р.* Демократия и железный закон олигархии // Диалог. 1991. № 3. С. 42–45.
- Парето В.* Компендиум по общей социологии. М.: ГУ ВШЭ, 2008.
- Российские властные институты и элиты в трансформации: Материалы восьмого Всероссийского семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» / отв. ред. А. В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2011.
- Соловьев А. И.* Российская правящая элита как стратегический проектировщик // Элитология России: современное состояние и перспективы развития: материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием, 7–8 октября 2013 г., Ростов-на-Дону. Р. н/Д.: Издательство ЮРИФ РАНХиГС, 2013. Т. 1. С. 77–90.
- Элитология: энциклопедический словарь / под ред. П. Л. Карабущенко. М.: Экон-информ, 2013.

## ГЛАВА ВОСЬМАЯ

### Избирательная система и избирательный процесс

Формирование и обновление власти в современном обществе невозможно без выборов. Выборы обеспечивают возможность гражданам воздействовать на решения, принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления, определять персональный состав лиц, замещающих выборные должности. В России выборы традиционно являются более масштабным событием, чем просто обновление состава государственных органов. В условиях интенсивных и во многом незавершенных процессов государственного строительства их итоги не только предопределяют политический курс публичной власти, но во многом влияют и на ее конфигурацию и структурирование, на распределение полномочий между ее управленческими звеньями.

В самом общем виде выборы представляют собой осуществляемый населением процесс формирования государственного органа или наделяния властными полномочиями депутатов и иных должностных лиц, осуществляемый публично и на состязательной основе. Критерий публичности означает, что выборы проводятся открыто, информация о ходе их проведения, о выдвинутых кандидатах, о результатах голосования является общедоступной, граждане, политические партии и общественные объединения могут выражать свое отношение к кандидатам и их предвыборным платформам. Состязательность выборов обусловлена их альтернативностью (безальтернативные выборы по большому счету — нонсенс). Ожидаемым результатом выборов является наделение лица, одержавшего победу, властными полномочиями или формирование государственного органа, состав которого замещается посредством выборов. И, наконец, выборы — это всегда результат коллективного решения, реализуемого путем голосования.

От других способов формирования органов государственной власти (назначения, кооптации, утверждения в должности и т. д.) выборы отличаются, во-первых, потенциальной возможностью участия в них нескольких соревнующихся между собой кандидатов, а во-вторых, несовпадением коллегиального состава избирателей, выборщиков и т. д. с составом органа власти, куда избирается кандидат.

В политической науке наиболее известными и используемыми являются следующие **классификации выборов**:

- 1) Выборы очередные и внеочередные (т. е. ранее истечения установленного срока полномочий органа власти). Внеочередные выборы бывают досрочными в связи с досрочным прекращением полномочий выборного должностного лица, либо коллегиального представи-

тельного органа и дополнительными в случае сложения депутатом своих полномочий по основаниям и в порядке, предусмотренном законодательством о выборах.

- 2) Выборы общие (избирается весь состав представительного органа) и частичные (в порядке ротации), когда обновляется часть депутатского корпуса (в США раз в 2 года проводятся выборы 1/3 членов Сената).
- 3) Выборы прямые: кандидаты избираются непосредственно голосующими за них избирателями, и непрямые, когда избрание осуществляется либо специальной коллегией выборщиков, либо представительным органом.

В литературе непрямые выборы подразделяются на косвенные, когда кандидаты избираются выборщиками (например, выборы Президента США), парламентом (Венгрия, Мальта — президентские выборы), специально созываемой избирательной коллегией (президент ФРГ), либо многостепенные, когда вышестоящие органы избираются нижестоящими (Советский Союз в 1922–1936 гг.). Непрямые выборы, как правило, имеют место при избрании глав государств и членов верхних палат (например, при избрании законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих представителей в Совет Федерации). Уставы муниципальных образований также могут содержать положения о наделении полномочиями глав муниципальных образований решением представительного органа местного самоуправления.

В Российской Федерации в соответствии с организацией публичной власти существуют **три уровня** выборов: федеральные, региональные и местные (муниципальные) выборы. На федеральном уровне осуществляются выборы Президента РФ и депутатов Государственной Думы, на региональном — глав регионов и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, на местном — глав местного самоуправления, депутатов представительных органов местного самоуправления, а также иные выборные муниципальные должности. Наименования, структура и численность коллегиальных представительных органов, сроки осуществления выборных полномочий на региональном и местном уровне субъектами Российской Федерации устанавливаются самостоятельно, исходя из исторических и иных местных традиций. Вместе с тем федеральный центр вправе не только устанавливать нормы, определяющие порядок избрания федеральных органов государственной власти, но и закреплять основные принципы организации органов государственной власти в субъектах федерации и органов местного самоуправления, включая и выработку рамочных правил, определяющих порядок и процедуру их формирования. Увели-

чение числа рамочных правовых норм и норм прямого действия является отличительной особенностью развития российского избирательного законодательства.

Выборы любого уровня являются значимым политическим событием. Их важная отличительная черта — высокая степень публично-правового регулирования порядка и процедур их проведения, формализации избирательных действий. Ключевое понятие здесь — **избирательное право**. В научной литературе понятие избирательного права используется в двух значениях: 1) как системы юридически значимых правил поведения, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами; 2) как гарантированная законом возможность гражданина лично участвовать в выборах (субъективное избирательное право). Принято подразделять субъективное избирательное право на активное (возможность гражданина участвовать в качестве избирателя на выборах) и пассивное избирательное право (право гражданина быть избранным в органы государственной власти).

Субъективное избирательное право не является абсолютным: оно признается не за всеми индивидами, а, как правило, лишь за гражданами данного государства. Для большинства избирательных систем характерно наличие дополнительных требований к кандидату, несоответствие которым влечет отказ в участии в выборах. Эти ограничения получили название избирательных цензов. Цензы устанавливаются как в отношении активного, так и пассивного избирательного права, причем для последнего цензы обычно выше.

Так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, возраст обретения активного избирательного права составляет 18 лет, а минимально допустимый возраст для избрания Президентом Российской Федерации составляет 35 лет на день выборов, депутатом Государственной Думы — 21 год. По сравнению с европейскими странами возрастной ценз в РФ довольно низкий (для сравнения: членом нижней палаты в парламенте Италии может стать гражданин не моложе 25 лет, сенатором — 40, а Президентом — не моложе 50). В субъектах Российской Федерации также может быть установлен минимальный возрастной ценз для реализации права быть избранным в органы государственной власти: он не может превышать 21 года на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов федерации.

Еще одним распространенным видом ограничения избирательных прав является ценз оседлости — требование обязательного проживания на определенной территории. Так, Президентом России может быть избран только гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на ее территории не менее 10 лет (в настоящее время планируется увеличить этот срок до 25 лет). Такая ситуация исключает

ет возможности повторения варианта, имевшего место в прибалтийских государствах, когда главами государств становились кандидаты, много лет прожившие за рубежом.

В российском законодательстве и законодательстве ряда стран активного и пассивного избирательного права лишаются лица, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда<sup>1</sup>. В некоторых зарубежных государствах избирательных прав лишаются лица, признанные банкротами (Великобритания, Франция, Ирландия), употреблявшие наркотики (Мексика и др.). В Российской Федерации не могут быть избранными: граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства; лица, ранее осужденные к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, за преступления экстремистской направленности и имеющие неснятую (непогашенную) судимость, а также лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, до истечения 10 лет и 15 лет соответственно.

Специфическими видами ограничений пассивного избирательного права являются неизбираемость (невозможность быть избранным на определенную должность вследствие особого рода занятий). В российском законодательстве ограничения в форме неизбираемости не предусмотрены. Несовместимость — занятие должностей или выполнение деятельности, несовместимой со статусом избираемой должности, не препятствует участию в выборах в качестве кандидата, но налагает обязательство в случае победы оставить прежние должности и занятия. К числу таких ограничений относятся пребывание на военной службе, статус депутата (для кандидатов на выборные должности в системе исполнительной власти), занятие предпринимательской деятельностью и др.

Важнейшее политическое значение имеет порядок образования избирательных округов. **Избирательный округ** представляет собой организационную единицу, в рамках которой населением осуществляются выборы кандидатов. В зависимости от числа мандатов, распределяемых в округе, различают одномандатные и многомандатные округа. В зависимости от места голосования избирателей различают территориальный (по месту жительства избирателей) и производственный (по месту основной работы избирателей, например, в КНР) округа.

В многонациональных государствах наряду с территориальными округами создаются национальные и национально-территориальные

<sup>1</sup> Кроме подсудимых, содержащихся в СИЗО, и осужденных, приговор по которым не вступил в законную силу.

округа, существование которых обусловлено необходимостью обеспечить политическое представительство народов, компактно проживающих на этих территориях. Так, в Бельгии на выборах в Европарламент избиратели в соответствии с их лингвистической принадлежностью разделены на три корпуса — фламандцев, валлонцев и германцев.

В подавляющем большинстве стран (в том числе и в России) в основу организации голосования положен территориальный тип округа. Критерием выделения территориальных избирательных округов является средняя норма представительства избирателей, которая определяется как частное, полученное в результате деления общего числа избирателей на установленное число избирательных округов. При образовании округов учитывается схема административно-территориального деления; обычно также оговаривается максимально допустимое неравенство округов по численности избирателей. В ряде случаев границы округа могут совпадать с границами государства или иных образований. Так на президентских выборах избирательным округом выступает вся территория страны, на выборах главы местного самоуправления — территория муниципального образования.

Знание политических предпочтений электората той или иной территории позволяет производить «нарезку» избирательных округов по такой схеме, при которой представители власти получают большинство в каждом из них. В целях исключения «жульнической» нарезки округов (так называемого джерримендеринга), предусматривается, что округ должен в обязательном порядке составлять одну территорию. Без уважительной причины не допускается и «разнокалиберная» схема избирательных округов, сочетающая одномандатные и многомандатные округа: в многомандатном округе механизм трансформации голосов избирателей в мандаты (в парламент проходят победители по числу мандатов) принципиально иной, чем в одномандатных округах, где победитель получает все.

Особенностью выборов является и жесткая стадийность избирательных процедур. Процесс организации и проведения выборов, в результате которого происходит избрание депутатов, либо замещение выборной должности, называется **избирательным процессом**. В структурном отношении он распадается на ряд стадий, на каждой из которых совершаются определенные действия.

1) *Назначение выборов*. На этой начальной стадии избирательного процесса определяется дата проведения выборов. Решение о назначении выборов Президента России принимает верхняя палата Федерального Собрания — Совет Федерации, выборов Государственной Думы — Президент Российской Федерации. Решение о назначении региональных выборов принимается законодательными органами субъектов

Российской Федерации, местных выборов — представительными органами местного самоуправления. В целях оптимизации выборов с 2005 г. голосование на общих выборах в органы власти различного уровня проводится в унифицированные сроки. По общему правилу днем голосования является второе воскресенье сентября. В случаях, когда выборы будут проходить одновременно с выборами депутатов Госдумы, день голосования придется не на второе воскресенье сентября, а на дату голосования на выборах ее очередного созыва. На дополнительных выборах, а также в предусмотренных федеральным законодательством особых случаях голосование возможно и в иные сроки. Дата назначения выборов в законодательстве увязана со сроками окончания полномочий. В то же время уполномоченному органу оставлен определенный «люфт» — он вправе принять решение о проведении выборов чуть раньше или чуть позже, что может оказать воздействие на расстановку сил между его участниками.

- 2) *Образование избирательных округов и участков, составление списков избирателей.* В России структура избирательных округов и избирательных участков утверждается еще до назначения выборов. Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются сроком на десять лет на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. Утверждается схема избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ, указаны номер каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе, а в случае если округ одномандатный — и число мандатов. Схема избирательных округов определяется организующей выборы избирательной комиссией.

Избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий. При образовании округов соблюдается примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 %, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30 %. В многомандатном избирательном округе отклонение числа избирателей от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число распределяемых по округу депутатских мандатов, не может превышать 10 % от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях — 15 % от средней нормы представительства изби-

рателей. При образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40 %.

Особый случай — образование округов на выборах депутатов Государственной Думы. В этом случае на каждый субъект Российской Федерации должно приходиться, как минимум, по одному избирательному округу. Тем субъектам Российской Федерации, в которых число зарегистрированных избирателей меньше единой нормы представительства избирателей, выделяется по одному одномандатному избирательному округу из общего числа одномандатных избирательных округов, после чего оставшиеся округа распределяются в соответствии с единой нормой представительства. Всего на территории Российской Федерации на выборах в Государственную Думу образовано 225 одномандатных избирательных округов. Наибольшее число округов на выборах депутатов Государственной Думы имеют Москва (15), Московская область (11), Санкт-Петербург и Краснодарский край (по 8), Ростовская и Свердловская области (7), Башкортостан и Татарстан (по 6), Нижегородская, Самарская и Челябинская области (5). По 4 избирательных округа имеют 10 субъектов Российской Федерации (Алтайский, Красноярский, Пермский, Ставропольский края, Волгоградская, Воронежская, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Саратовская области), 6 субъектов имеют по 3 округа (Дагестан, Крым, Приморский край, Ленинградская, Омская, Оренбургская области). По два округа Российской Федерации имеют 26 субъектов Российской Федерации, по одному — 32 субъекта Российской Федерации.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума образуются избирательные участки, участки референдума. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории. Решения об образовании и уточнении перечня избирательных участков, участков референдума и (или) их границ должно быть принято вне периода избирательной кампании. Помимо избирательных участков по месту постоянного проживания граждан, избирательные участки образуются и в местах временного пребывания граждан (в больницах и санаториях, на морских судах, полярных станциях и зимовках, а в последнее время — на вокзалах и в аэропортах). Участки этого типа могут образовываться и в период выборов.

В зависимости от того, на ком лежит ответственность за регистрацию (на государстве или самом избирателе), она считается пу-

бличной или добровольной. При добровольной системе регистрации (действующей в США) избиратель приходит с необходимыми документами на соответствующий участок для голосования и регистрируется для участия в выборах. Публичная регистрация — забота государства. Соответствующие органы составляют специальные списки избирателей путем обхода расположенных на территории округа жилых помещений, либо составляют списки о лицах, зарегистрированных по месту постоянного проживания. В России списки избирателей составляются территориальной избирательной комиссией на основании сведений об избирателях, предоставляемых главой местной администрации. В списки избирателей включаются все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Основанием включения в список является факт нахождения его места жительства на территории данного избирательного участка (регистрация). Избиратель, который будет находиться в день голосования вне места своего жительства, вправе подать в избирательную комиссию заявление о включении в список избирателей по месту своего фактического нахождения. С 2017 г. в России действует механизм «Мобильный избиратель», позволяющий подать заявление о голосовании по месту нахождения в избирательную комиссию, в многофункциональный центр государственных услуг или через портал «Государственные услуги».

- 3) *Выдвижение и регистрация кандидатов.* В мировой практике известны три формы выдвижения кандидатур на выборные должности: выдвижение кандидата гражданином (группой граждан), избирательными объединениями и блоками, самовыдвижение. В Российской Федерации кандидат может быть выдвинут только избирательным объединением, либо в порядке самовыдвижения. При этом правом выдвижения списка кандидатов на выборах, проводимых по пропорциональной системе, в России обладают лишь политические партии.

В законодательстве различных стран процедура выдвижения кандидата непосредственно избирателями имеет свои особенности. В отдельных государствах (например, в Великобритании) инициатива по выдвижению кандидата на должность главы администрации может исходить от любого избирателя. Однако столь либеральный (уведомительный) принцип выдвижения кандидатов в целом не характерен для избирательного законодательства: в большинстве стран выдвижение кандидатуры на выборную должность требует поддержки определенной группы избирателей. Так, для выдвижения кандидата на должность Президента России необходимо поддержка не менее 500 граждан.

Выдвижение от политической партии списков кандидатов в депутаты Государственной Думы принимается высшим органом партии — ее съездом. Решение о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты органов государственной власти субъектов Российской Федерации обычно принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии (при этом уставы ряда партий требуют согласование выдвижения с центральными партийными органами). Решение принимается тайным голосованием.

В избирательных системах большинства государств регистрация кандидатов предполагает помимо инициативы по их выдвижению соблюдение ряда дополнительных условий. Распространенным условием для регистрации кандидата является требование сбора подписей избирателей в его поддержку. Такие правила установлены в избирательном законодательстве ряда демократических стран (Австрии, Венгрии, Дании, Испании и др.). С 1993 г. это правило действует и в российском избирательном законодательстве. Например, для регистрации в качестве кандидата в Президенты России политическая партия, выдвинувшая кандидата, обязана собрать не менее 100 тыс. подписей избирателей, кандидат-самовыдвиженец должен собрать в свою поддержку не менее 300 тыс. подписей избирателей. Для регистрации федерального списка кандидатов в Государственную Думу, выдвинутого партией, требуется 200 тыс. подписей избирателей, на региональных и местных выборах количество подписей, которое необходимо для регистрации выдвинутых по единому избирательному округу, списков кандидатов, составляет 0,5 % от общего числа избирателей по округу. Для выдвижения кандидата по одномандатному округу на федеральных и региональных выборах необходимо 3 %, на местных — 0,5 % подписей. Свою специфику имеет выдвижение кандидатов на должности избираемых прямыми выборами глав регионов: для регистрации им необходимо заручиться поддержкой определенного числа депутатов и выборных глав местного самоуправления (процент такой поддержки устанавливается региональным законом), причем состав подписантов должен охватывать не менее трех четвертей муниципальных районного и городских округов. При этом кандидаты — самовыдвиженцы на должность главы региона (там, где предусмотрено самовыдвижение) одновременно с прохождением муниципального фильтра собирают 2 % подписей избирателей.

Регистрация кандидата (списка кандидатов) производится избирательной комиссией, которая либо производит ее, либо выносит решение об отказе в ней. Основания отказа устанавливаются законом. В практике работы решение об отказе наиболее часто выносятся

в связи с выявленным недостаточным числом подписей, превышением допустимого процента брака в подписных листах, предоставлением кандидатом неполного перечня необходимых документов, а также с нарушением порядка выдвижения кандидата (списка кандидатов) политическими партиями. При несогласии с отказом решение может быть обжаловано партией или кандидатом в суде или в вышестоящей избирательной комиссии.

- 4) *Предвыборная агитация*, целью которой является побудить избирателей отдать голоса тому или иному кандидату, партии, начинается со дня регистрации кандидатов. Предвыборной агитацией признаются: 1) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них); 2) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению; 3) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов; 4) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; 5) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей; 6) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, списку кандидатов.

В зависимости от приемов и способов осуществления данных действий можно выделить три основных метода предвыборной агитации:

- на каналах организаций теле- и радиовещания и в периодических печатных изданиях;
- путем проведения агитационных публичных мероприятий;
- путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов.

Однако набор форм предвыборной агитации ими не ограничивается: здесь возможны любые правомерные технологические приемы (например, рассылка СМС-сообщений по мобильным телефонам). В целях содействия конкурентности выборов кандидату, политической партии выделяется бесплатное эфирное время на государственных каналах телерадиовещания и печатных СМИ (график выхода в эфир определяется жеребьевкой). Предусмотрена и возможность предоставления эфирного времени, печатной площади на платной основе. Часть отведенного эфирного времени в обязательном порядке отдается на проведение совместных предвыборных дебатов.

Предвыборную агитацию разрешается начинать с момента выдвижения, а в печатных, электронных и сетевых СМИ — за 28 дней до выборов. Агитация прекращается за сутки до дня голосования: в «день тишины» избиратели должны определиться самостоятельно.

5) *Голосование на выборах* является главной стадией избирательного процесса. В ряде стран (Аргентина, Бельгия, Бразилия, Греция, Кипр, Турция) голосование обязательно, неявка на выборы без уважительных причин влечет применение мер общественного воздействия либо административное взыскание. Российское же избирательное законодательство провозглашает принцип добровольного характера участия в выборах, каких-либо санкций к лицам, уклоняющимся от участия в голосовании, не предусмотрено. В России особо оговаривается проведение голосования исключительно в воскресенье с одновременным запретом его проведения в праздничный, предпраздничный и послепраздничный дни (если плановый день голосования совпадает с ними, то голосование переносится на неделю).

На федеральном уровне досрочное голосование по общему правилу не проводится, но в ряде субъектов Российской Федерации для избирателей, проживающих в труднодоступных и отдаленных местностях, предусмотрена возможность проголосовать досрочно. Результаты такого голосования хранятся в тайне до дня голосования, а точнее до момента начала подсчета голосов на избирательном участке.

По общему правилу голосование проводится в единое время (дни и часы) для всех избирателей путем личного заполнения избирательного бюллетеня на избирательном участке. Для граждан, не имеющих возможности прибыть на избирательный участок, предусмотрена возможность голосования на дому. Заполненные бюллетени опускают в избирательные урны или в автоматизированные комплексы обработки избирательных бюллетеней.

6) *Подведение итогов выборов*. После проведения голосования участковые избирательные комиссии производят подсчет голосов и составляют соответствующий протокол, в котором указываются данные о явке избирателей, о количестве проголосовавших и о распределении голосов за каждого из кандидатов. После чего эти данные обобщаются вышестоящими избирательными комиссиями на основании данных, содержащихся в протоколах избирательных комиссий, путем их суммирования. Если избирательные комиссии признают выборы несостоявшимися, все избирательные действия (выдвижение кандидатов, их регистрация, предвыборная агитация) проводятся вновь.

От повторных выборов следует отличать повторное голосование (второй тур выборов) — факультативную стадию при применении ма-

жоритарной системы абсолютного большинства в том случае, если по итогам выборов ни один из кандидатов не набрал необходимого числа голосов избирателей: в этом случае на повторное голосование выносятся две кандидатуры, получившие наибольшее число голосов. Голосование на президентских выборах проводится через три недели, на выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации — от одной до трех недель в соответствии с требованиями регионального законодательства.

**Избирательные системы.** В современной науке наибольшее распространение получили две трактовки избирательной системы — широкая и узкая. Согласно узкой трактовке, избирательной системой является способ определения результатов выборов и порядок распределения депутатских мандатов между кандидатами. Более широкая трактовка подразумевает совокупность правил и приемов, определяющих основания и процедуру передачи государственной власти в обществе, формы участия граждан в наделении полномочиями выборных должностных лиц, формировании органов государственной власти и местного самоуправления.

В науке обычно используется **классификация избирательных систем**, построенная в зависимости от способа распределения депутатских мандатов. Мажоритарная избирательная система предполагает голосование избирателей непосредственно за кандидата. В зависимости от условий определения победителей в избирательной кампании выделяют две разновидности мажоритарной системы: систему относительного большинства и систему абсолютного большинства. При мажоритарной системе относительного большинства победителем считается кандидат, набравший голосов больше, чем любой из его соперников. По таким правилам проводятся выборы президентов (Исландия) и законодательных органов (США, Канада, Великобритания). До 2003–2004 гг. по мажоритарной системе относительного большинства проводились выборы депутатов большинства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Достоинством мажоритарной системы относительного большинства является оперативность, с какой осуществляется избрание кандидата, а также возможность практически всегда безошибочно определить победителя. Вместе с тем вполне реальна ситуация, когда в результате выборов по системе относительного большинства избранным окажется кандидат, заведомо неприемлемый для большинства избирателей, однако сумевший опередить каждого соперника в отдельности на 1–2 %.

Наряду с мажоритарной системой относительного большинства существует и мажоритарная система абсолютного большинства, при которой избранным считается кандидат, набравший 50 % + 1 голос. Если ни

один из кандидатов не набрал требуемые 50 % + 1 голос, проводится второй тур голосования, в котором обычно участвуют два кандидата, получивших наибольшее количество голосов по итогам первого тура. Во втором туре требуется набрать голосов больше, чем основной соперник. В России мажоритарная двухтуровая система выборов в общенациональном масштабе применялась на выборах Съезда народных депутатов в 1990 г. Традиционно (с 1991 г. по настоящее время) она применяется и на президентских выборах. Политической практике известны также достаточно редко применяемые избирательные системы квалифицированного большинства, когда выборное лицо избирается большинством в две трети голосов (например, в Азербайджане до 2002 г.).

При пропорциональной системе выборов избиратель голосует за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями. Пропорциональные выборы могут проходить по единому округу, образуемому на всей территории страны (например, на выборах в Европарламент в ряде стран ЕС), но чаще для их проведения создаются округа (Швеция, Финляндия, Дания, Япония) либо партийные списки выдвигаются в каждом субъекте федерации (Германия).

В зависимости от внутренней структуры партии списки могут быть закрытыми (когда порядок размещения кандидатов всецело определяется партиями и не зависит от мнения избирателей) и открытыми (в последнем случае избиратель отмечает в бюллетене наиболее предпочтительных с его точки зрения кандидатов). В открытых списках избиратели могут изменить очередность распределения депутатских мандатов. В закрытых списках (в практике выборов они преобладают) состав и порядок размещения кандидатов не могут быть изменены за исключением изменений, вызванных выбытием кандидатов. Возможными формами системы закрытых списков являются единые списки и списки с полным или частичным разбиением списка кандидатов на региональные группы. При этом разделение списка на региональные группы может составлять право либо обязанность партии, в последнем случае нередко лимитировано и минимально необходимое число таких групп.

Достоинством пропорциональной модели избирательной системы является возможность получения политического представительства меньшинством избирателей, голоса которых в условиях действия мажоритарной системы попросту пропали бы. Кроме того, пропорциональная система способствует большему структурированию депутатского корпуса, т. к. предполагает приход к власти команды единомышленников, помогает избирателю определиться в том, какая из политических программ, выдвигаемых избирательными объединениями, ближе и понятнее ему.

Существуют также смешанные мажоритарно-пропорциональные системы, при которых часть депутатов избирается по мажоритарной системе (обычно — по системе относительного большинства), а часть — по партийным спискам. Известны паритетные смешанные системы, при которых число депутатских мест, отводимых под выборы по партийным спискам и территориальным округам, распределяется поровну (ФРГ, Российская Федерация), системы с преобладанием мажоритарной (например, в Японии) или пропорциональной составляющей (в ряде субъектов Российской Федерации, в т. ч. в Республике Крым). В России на выборах в Госдуму половина депутатов избирается по одномандатным округам по мажоритарной системе относительного большинства, а другая половина избирается по единому округу, при этом закон устанавливает жесткие требования к разбивке списка на отдельные региональные группы, соответствующие территории нескольких, одного субъекта федерации либо части его территории (всего в составе федерального списка должно быть не менее 35 региональных групп, а в головной общедепутатской части списка — не более 10 кандидатов).

В зависимости от того, влияют ли результаты выборов по мажоритарным избирательным округам на распределение мест по партийным спискам или нет, смешанные системы подразделяют на связанные и несвязанные. В ФРГ на парламентских выборах из голосов, полученных партией по округу, по особой процедуре вычитают число голосов полученных кандидатом от партии в мажоритарном округе. В условиях несвязанной смешанной системы успех партии в мажоритарных округах никак не связан с результатами распределения мандатов по партийным спискам.

Депутатские мандаты распределяется между избирательными объединениями пропорционально числу голосов избирателей, поданных за партию. Порядок определения результатов выборов в решающей степени зависит от методики распределения депутатских мандатов. В Российской Федерации на федеральных парламентских выборах с 1993 г. используется так называемая естественная квота Хэйра (по имени ее автора, английского адвоката Т. Хэйра). Усовершенствованный германским математиком Х. Нимейером в научной литературе он иногда называется методом Хэйра-Нимейера. Суть его в том, что сначала общее число голосов, поданных за партии, допущенные к распределению мандатов, делится на общее количество мандатов, подлежащих замещению (на выборах в Госдуму — 225). Полученный результат составляет первое избирательное частное (избирательный знаменатель, соответствует «электоральному весу» одного мандата). Далее на этот знаменатель последовательно делится число голосов, полученное каждой из партий, допущенной к распределению мандатов. Целая часть числа, получен-

ного в результате второго деления (второе избирательное частное), и составляет число мандатов, причитающихся партии.

Иногда вместо естественной квоты Хэйра или ее модификаций применяют метод делителей, предложенный В. д'Ондтом. Такой порядок распределения мандатов в нашей стране использовался на выборах депутатов Учредительного собрания в 1917 г. Суть его в том, что число голосов делится последовательно на 1, 2, 3, 4 и т. д., после чего депутатские мандаты распределяются в соответствии с убывающим результатом деления. Порядок таков: полученные цифровые показатели выстраиваются в порядке убывания в количестве, соответствующем количеству распределяемых мандатов. Последняя в этом ряду цифра выступит в роли избирательного знаменателя, на который поочередно делится число голосов, полученное каждой партией. Полученная целая часть числа соответствует числу полученных ею мандатов.

Наряду с классическим методом делителей в электоральной практике известны две его модификации. Первая — «метод Имперали», в соответствии с которым деление начинается не с 1, а с 2. Данный метод способен изменить порядок распределения мандатов, считается, что он благоприятствует крупным партиям. Вторая — метод Сент-Лагю, при котором результаты партии делятся только на нечетные цифры — более благосклонен к средним партиям.

В целях предотвращения угрозы фрагментации партийно-политического состава представительных органов обычно устанавливается заградительный барьер — минимальный процент голосов, который необходимо набрать политической партии для прохождения в парламент (2 % в Дании, 3 % в Испании, 5 % в Германии, 10 % в Турции). В России с 1993 г. заградительный барьер для избирательных объединений на выборах депутатов Государственной Думы установлен на уровне 5 %, аналогичный процент установлен и на выборах парламентов в большинстве субъектов Российской Федерации.

Наличие заградительного барьера требует увязки с методом распределения мандатов, чтобы исключить ситуацию, при которой у партии, преодолевшей заградительный барьер и тем самым допущенной к распределению мандатов, вовсе не оказалось бы мандатов. В этой связи в ряде субъектов Российской Федерации получил распространение модифицированный метод Имперали. Чтобы не получилось ситуации, когда у партии, прошедшей процентный барьер, после подсчетов оказалось 0 мандатов, всем прошедшим партиям сначала выдается 1 мандат, оставшиеся мандаты распределяются по методу Имперали.

**Избирательные комиссии.** Организацию выборов, подведение их итогов, разрешение избирательных споров осуществляют специально образуемые избирательные органы. Статус, порядок формирования, пра-

ва и обязанности избирательных органов определяются национальным законодательством. В ряде государств функции избирательных органов возложены на специализированные избирательные суды (Бразилия, Перу) либо избирательные советы, министерства внутренних дел (Италия, Франция), специально созданный орган — избирательную администрацию во главе с Уполномоченным по выборам (Канада), избирательный институт (Мексика) либо избирательные комиссии (США, ФРГ).

В настоящее время в Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и другие) комиссии; участковые комиссии. Однако по своему статусу ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Федерации являются государственными органами, а избирательные комиссии муниципальных образований — муниципальными органами.

Высшим координирующим органом в системе избирательных комиссий является Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, состоящая из 15 членов. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями, а также депутатами Государственной Думы. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе может быть назначено не более одного представителя. Еще пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Президентом Российской Федерации. Срок полномочий Центральной избирательной комиссии, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации составляет 5 лет.

Основной задачей избирательных комиссий является осуществление контроля над соблюдением избирательных прав граждан, реализация мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов и референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации. Избирательные комиссии также участвуют в проверке сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контроле над источниками и размерами их имущества.

**История российских выборов.** В России институт выборов имеет свою давнюю историю, восходящую своими истоками еще к временам домонгольской Киевской Руси. На выборной основе формировались органы управления Новгородской и Псковской феодальных республик, церковных Поместных соборов, избиралась часть участников Земских Соборов. Подчас именно выборные институты способствовали воссозданию государства в критические периоды истории, когда на общероссийском уровне легитимные носители власти отсутствовали, а суверенитет государства оказывался под угрозой. Наиболее ярким примером является участие выборных лиц в период Смутного времени, его неопределимой роли в организации земского ополчения и восстановления снизу российской государственности в т. ч. и созыв Земского Собора 1613 г., на котором был избран царем Михаил Романов.

Логика развития выборных институтов России в целом вписывается в общеевропейский тренд: традиционные представительные учреждения со временем заменялись сословно-представительными, сословные цензы — имущественными, и наконец, осуществлялся переход к всеобщим и прямым выборам. Электорально-правовая модель политического представительства в России начинает формироваться после проведения земской и городской реформ 1864 г. — с выборами городских и земских собраний по куриальной системе на основе имущественного ценза и с сильным влиянием сословных ограничений. С 1906 г. вводятся не прямые куриальные выборы в законодательный орган — Государственную Думу (всего было избрано 4 состава Государственной Думы).

Выборы в Учредительное собрание 1917 г. стали примером применения наиболее передовых для того времени технологий организации конкурентных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права. Россия в числе первых государств в мире опробовала одно из самых демократичных для того времени политических нововведений — пропорциональную избирательную систему, полностью уравнивала в избирательных правах мужчин и женщин.

Процесс становления состязательных выборных институтов был долго прерван Октябрьской революцией и установлением диктатуры пролетариата: В Конституции 1918 г. официально был осуществлен отказ от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права, выборы осуществлялись по многоступенчатой системе на основе трудового ценза, по различным квотам от городского и сельского населения. Избирательных прав лишались лица, живущие на нетрудовые доходы, частные торговцы, торговые и коммерческие посредники, духовенство, служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охраняемых отделений, а также члены бывшего царствующего дома. Только в 1936 г. с принятием Конституции СССР был отменен институт «лишен-

цев», а в выборный процесс формально были возвращены принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права. Однако на деле выборы оставались безальтернативными, с голосованием за одного заранее определенного кандидата из «блока коммунистов и беспартийных».

Хотя Советы как органы власти и предусматривали выборность, их формирование целиком находилось под жестким контролем партийных и государственных органов, исключавшим политическое многообразие, альтернативность выборов и состязательность кандидатов. Выдвигаемые трудовыми коллективами кандидатуры депутатов в Советы различных уровней на практике предварительно согласовались с партийными органами, а их представительный характер заранее определялся по негласной разрядке. Такая практика «выборов без выбора» сохранялась на протяжении более чем полувека. Конституция СССР 1977 г. мало что изменила в безальтернативной модели выборов, пожалуй, наиболее важным нововведением стало включение во многом декоративной нормы о возможности вынесения наиболее важных вопросов на референдум. Лишь с конца 1980-х гг., в период попыток модернизации советской политической системы, начинается отсчет новейшей истории российских выборов.

Перестройка и демократизация советского общества вызвали к жизни новые формы политической активности и оживили выборный процесс. Первым после длительного перерыва опытом альтернативных выборов стали выборы на Съезд народных депутатов СССР. В соответствии с измененной Конституцией, он избирался сроком на пять лет. Предполагалось, что в полном составе Съезд будет собираться один раз в год. Для решения повседневных вопросов законодательной деятельности и осуществления контрольных полномочий Съезд избирал из своего состава постоянно действующий Верховный Совет.

Выборы проходили по сложной системе: из 2250 народных депутатов СССР 750 депутатов избирались от национально-территориальных избирательных округов (по 32 округа в каждой союзной республике, 11 округов в каждой автономной республике, 5 округов в каждой автономной области и одному избирательному округу в каждом автономном округе). 750 депутатов избирались от территориальных округов (с равной численностью избирателей). Еще 750 депутатов избирались не напрямую избирателями, а от общесоюзных общественных организаций по нормам, установленным Законом «О выборах народных депутатов СССР» 1988 г. Распределение депутатских мест осуществлялось следующим образом: по 100 депутатов избирались от Коммунистической партии Советского Союза, от профессиональных союзов, от кооперативных организаций (потребительских обществ и других кооперативных объединений граждан); по 75 — от Всесоюзного Ленин-

ского Коммунистического Союза Молодежи, от женских советов, объединяемых Комитетом советских женщин, от организаций ветеранов войны и труда, объединяемых их Всесоюзным советом, объединений научных работников (общесоюзных академических учреждений, научных обществ и ассоциаций), Союза научных и инженерных обществ СССР, Всесоюзного общества изобретателей и рационализаторов, от творческих союзов; еще 75 депутатских мандатов отводились для других, имеющих общесоюзные органы, общественных организаций.

Выборы проводились по мажоритарной системе абсолютного большинства. Выдвижение кандидатов в депутаты производилось на собраниях (конференциях) трудовых коллективов. Выдвижение кандидатов в депутаты по избирательным округам от общественных организаций осуществлялось их республиканскими, краевыми, областными, окружными, районными, городскими, районными в городах органами. Для обсуждения выдвинутых по избирательному округу кандидатов в народные депутаты СССР и принятия решений о представлении кандидатов для регистрации в соответствующую избирательную комиссию могло проводиться окружное предвыборное собрание, на практике выступавшее фильтром по отсеиванию кандидатов. В случае если по округу баллотировались более двух кандидатов и ни один из них не получал более половины голосов избирателей, назначались повторное голосование; в случае если кандидатов было не больше двух и никто не был избран, назначались повторные выборы. На 1500 мандатов народных депутатов СССР претендовало 7500 человек (выборы проходили в одномандатных избирательных округах). В голосовании приняло участие 172 840 130 человек, или 89,9 % всех избирателей. Общие выборы проходили 26 марта 1989 г., повторное голосование — 9 апреля. Повторные выборы проходили 14 мая, повторное голосование на повторных выборах — 18–21 мая. Голосование в общественных организациях проходило с 11 по 23 марта (в нескольких организациях в апреле проводились повторные выборы). Среди народных депутатов было 1957 (87 %) членов и кандидатов в члены КПСС и 292 (13 %) беспартийных. Женщин-депутатов было избрано 352 (15,7 %). Среди избранных народными депутатами было: 237 партийных работников (10,5 %); 157 советских работников (6,7 %); 95 профсоюзных работников (4,2 %); 80 военнослужащих (3,6 %); 7 религиозных деятелей (0,3 %). 451 человек (21,4 %) — работники НИИ, ВУЗов, журналисты (Сахаров, Сагдеев, Шмелев, Карякин, Аверинцев, Петраков, Арбатов и др.).

4 марта 1990 г. состоялись выборы народных депутатов РСФСР. По аналогии с общесоюзным парламентом в РСФСР — единственной из всех союзных республик — была установлена двухуровневая модель организации высшего представительного органа: Съезд народных депутатов РСФСР

с пятилетним сроком полномочий (1068 депутатов) и Верховный Совет (126 депутатов). По сравнению с общесоюзной избирательной кампанией 1989 г. выборы в российский парламент имели ряд существенных отличий: помимо общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих правом выдвижения кандидатов были наделены также собрания избирателей по месту жительства кандидатов. Выборы не предполагали квотирования от общественных организаций и фильтров в виде окружных собраний избирателей, проводились по мажоритарной системе абсолютного большинства с голосованием в два тура в одномандатных округах. Для выборов народных депутатов РСФСР были образованы 1068 избирательных округов — 900 территориальных с равной численностью избирателей и 168 национально-территориальных избирательных округов, половина из которых (84) образовывались «на территории республик в составе РСФСР, автономной области и автономных округов по нормам: 4 округа в каждой автономной республике, 2 округа в каждой автономной области, один избирательный округ в каждом автономном округе», а вторая половина (84 округа) — «на территории краев, областей (исключая территорию автономных образований), городов Москвы и Ленинграда».

Несмотря на отсутствие на выборах 1990 г. других партий кроме КПСС, партийно-политические разногласия проявились в выдвижении кандидатов по трем блокам: официальный блок коммунистов и беспартийных (переживавший явный кризис) и противостоящий ему блок «Демократическая Россия»; выдвигал своих кандидатов и «патриотический блок». По итогам выборов 86 % из избранных депутатов составили члены КПСС, остальные — беспартийные (характерно, что члены КПСС баллотировались при поддержке всех трех блоков).

Начавшиеся центробежные тенденции в государственном устройстве Союза ССР и кризисные процессы в советском обществе вызвали к жизни институт союзных и республиканских референдумов. 17 марта на единственном в истории Всесоюзном референдуме по вопросу сохранения Союза ССР 76,43 % участников референдума высказались за сохранение обновленного союза (однако спустя 9 месяцев СССР прекратил свое существование). Более счастливую судьбу имел проведенный одновременно с Всесоюзным референдумом Всероссийский референдум 17 марта 1991 г. по вопросу о введении поста Президента РСФСР (за учреждение поста президента высказались 69,85 % участников референдума).

Первые выборы президента РСФСР (которая на тот момент еще была республикой в составе СССР) состоялись 12 июня 1991 г. В выборах участвовало шесть кандидатов в президенты Российской Федерации. Особенностью выборов стала двоякая баллотировка: изби-

ратели голосовали одновременно за кандидатуру президента вместе с идущим с ним в паре кандидатом в вице-президенты. Выборы проводились по мажоритарной системе абсолютного большинства, правилами была предусмотрена возможность проведения второго тура, однако кандидатуры Б. Н. Ельцина и А. В. Руцкого победили уже в первом туре (57,30 %). 10 июля Б. Н. Ельцин принес президентскую присягу, а А. В. Руцкой стал вице-президентом РСФСР.

С 1991 г. выборность высших должностных лиц начинает внедряться и на региональном уровне, прежде всего в связи с учреждением института президентства в ряде республик (Адыгее, Кабардино-Балкарской Республике, Марий Эл, Мордовии, Татарстане, Саха (Якутии)) и избранием населением мэров в Москве и Ленинграде. На 1991–1992 г. приходится начало формирования в электоральном поле России «красного» и «синего» поясов, отличающихся партийно-политической ориентацией большинства электората на оппозиционные прокоммунистические и демократические силы.

Распад СССР, начало шоковых экономических реформ и системный кризис государственной власти привели к острому политическому противостоянию между Президентом и Съездом народных депутатов. 25 апреля 1993 г. прошел всероссийский референдум, на который были вынесены четыре вопроса:

- 1) Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину? (58,7 % за).
- 2) Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года? (53,0 % за).
- 3) Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации? (49,5 % за).
- 4) Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации? (67,2 % за).

Референдум был инициирован Съездом народных депутатов РСФСР после неудачной попытки сместить с должности президента Ельцина. И хотя более двух третей избирателей, принявших участие в референдуме, высказались за досрочные выборы Съезда народных депутатов, юридически значимого решения принято не было, поскольку для этого по действовавшим тогда правилам необходимо было набрать 50 % голосов всех избирателей, а не только принявших участие в референдуме.

Дальнейшее развитие конфликта ветвей власти, вылившееся в роспуск Съезда народных депутатов и вооруженное противостояние в октябре 1993 г, потребовали срочных мер по выводу страны из политического кризиса. Таким выходом стало принятие на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации (за принятие про-

голосовало 58,43 % избирателей, принявших участие в голосовании) и выборы депутатов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания. С учетом переходного периода в становлении парламентских институтов срок полномочий депутатского корпуса обеих палат составлял два года. Выборы в Совет Федерации в 1993 г. проходили по мажоритарной системе относительного большинства по двухмандатным округам (это единственный случай прямых выборов в формировании органа). 450 депутатов Государственной Думы избирались по смешанной системе (225 — по мажоритарной системе относительного большинства, 225 — по единому федеральному округу по пропорциональной системе по спискам политических партий и движений).

По итогам выборов в Государственную Думу 1-го созыва, преодолев 5%-й барьер, прошли 8 из 13 избирательных объединений и блоков: ЛДПР (22,92 %), блок «Выбор России» (15,51 %), Коммунистическая партия Российской Федерации (12,40 %), движение «Женщины России» (8,13 %), «Аграрная партия России» (АПР) (7,99 %), «Блок: Явлинский — Болдырев — Лукин» (7,86 %), Партия Российского единства и согласия (6,73 %), Демократическая партия России (5,52 %).

Выборы Государственной Думы 2-го созыва, состоявшиеся 17 декабря 1995 г. также проводились по смешанной системе (половина депутатов избиралась по партийным спискам, другая половина — по одномандатным округам). В связи с тем, что законодательство предельно широко определило круг лиц, имеющих право участия в выборах, в них участвовало 43 избирательных объединения и блока, из которых 5%-ный барьер преодолели только КПРФ, ЛДПР, «Наш дом — Россия» и «Яблоко». Из 225 депутатов, избранных по одномандатным округам, 148 шли на выборы от избирательных объединений и 77 были выдвинуты избирателями. Больше всего депутатов-одномандатников было избрано от КПРФ — 58 человек. 20 депутатов избраны от АПР, 14 — от «Яблока», 10 — от «Наш дом — Россия», по 9 — от блоков «Власть — народу!» и «Демократический выбор России — Объединенные демократы», 5 — от Конгресса русских общин. Фактически большинство голосов в Госдуме второго созыва имела левая оппозиция.

Старт избирательной кампании в 1996 г. проходил в крайне неблагоприятных условиях для действующего президента. В первый тур предвыборной кампании вышло 10 кандидатов. По результатам первого тура Б. Н. Ельцин показал наилучший, но далекий от необходимого для победы результат, получив 26,6 миллионов голосов, что составило 35,28 %. Зюганов получил 24,2 миллиона голосов, что составило 32,03 %, немного уступив Ельцину. Главной неожиданностью стало третье место А. И. Лебеда, который получил поддержку 10,7 миллионов избирателей, что составило 14,52 %. Серьезное поражение потерпел бывший

Президент СССР М. С. Горбачев, получив всего 386 тысяч голосов, что составило 0,51 %. Во второй тур вышли Б. Н. Ельцин и Г. А. Зюганов.

Кандидатуру Б. Н. Ельцина поддержало преимущественно население Москвы и Санкт-Петербурга, крупных промышленных городов, Севера России, Сибири, Дальнего Востока, некоторых национальных республик, а также россияне, проживающие за рубежом, кандидатуру Зюганова — преимущественно жители депрессивных сельских регионов Центральной России, Черноземья, Поволжья и некоторых республик Северного Кавказа. Лебедь неожиданно для многих оказался лидером голосования в Ярославской области.

После определения результатов первого тура голосования Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначила второй тур голосования на среду 3 июля. Правительство России объявило этот день выходным днем. В бюллетень для повторного голосования были включены Б. Н. Ельцин и Г. А. Зюганов. Столь необычный выбор дня голосования объясняется стремлением увеличить активность избирателей. Через несколько дней после первого тура выборов Ельцин объявил о назначении А. Лебеда секретарем Совета Безопасности с особыми полномочиями, после чего тот появился рядом с Б. Ельциным, поддержав его и фактически решив исход второго тура.

Во втором туре голосования избиратели, несмотря на разгар сезона отпусков, также проявили высокую активность. В выборах приняли участие более 68 % избирателей (в первом туре — 69,81 %). По результатам выборов действующий Президент России Ельцин получил 40,2 миллиона голосов (53,82 %), значительно опередив Зюганова, который получил 30,1 миллиона голосов (40,31 %). 3,6 миллиона россиян (4,82 %) проголосовали против обоих кандидатов.

Президентские выборы 1996 г. с победой во втором туре Б. Ельцина открыли череду выборов глав регионов, до 1995 г. проходивших преимущественно в республиках. В сочетании с новым порядком формирования Совета Федерации, согласно которому главы субъектов РФ и региональных парламентов становились по должности членами верхней палаты, это означало достижение стратегического компромисса: лояльность региональной элиты обменивалась на больший объем властных ресурсов.

Выборы в Государственную думу Федерального Собрания РФ третьего созыва состоялись 19 декабря 1999 г. в непростой обстановке, вызванной обострением террористической угрозы и контртеррористической операцией на Северном Кавказе. Выборы проводились по смешанной системе, особенностью избирательной кампании стали интенсивные партийно-политические перегруппировки по всему политическому спектру и создание межпартийных избирательных блоков (так называе-

мый губернаторский блок «Отечество — Вся Россия» (Е. М. Примаков — Ю. М. Лужков — М. Ш. Шаймиев), «Правое дело» и др.). Уже в ходе начавшейся избирательной кампании обозначилась возрастающая активная и самостоятельная роль В. В. Путина и формирование базы его партийно-политической поддержки в виде блока Межрегиональное движение «Единство» («Медведь»). По результатам выборов 6 списков преодолели 5%-ный барьер и создали фракции в Думе (КПРФ, «Единство» («Медведь»), «Отечество — выбор России», «Яблоко» и «Блок Жириновского»).

В связи с отставкой Б. Н. Ельцина с поста Президента Российской Федерации 31 декабря 1999 г. в России началась очередная предвыборная кампания. Досрочные выборы президента Российской Федерации 26 марта 2000 г. были назначены Советом Федерации 5 января 2000 г. (в плановые сроки они должны были пройти 4 июня 2000 г.). В выборах участвовали 11 кандидатов. По итогам первого голосования победивший в первом туре Путин набирает 51,95 %, Зюганов — 29,48 % голосов избирателей.

В начале 2000-х гг. существенно меняется правовой ландшафт выборов: изменяется порядок формирования Совета Федерации (вместо представительства по должности глав регионов и спикеров палат вводится система делегирования представителей от указанных органов). В 2001 г. принимается закон «О политических партиях». В 2002–2003 гг. полностью обновляется федеральное избирательное законодательство.

7 декабря 2003 г. состоялись выборы в Государственную думу Федерального Собрания России четвертого созыва. Всего 223 места получила «Единая Россия» (120 по списку и 103 в одномандатных округах), 5%-ный барьер при пропорциональных выборах половины депутатов преодолели 4 списка: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Родина». Не прошли по партийным спискам и утратили партийно-фракционное представительство в Госдуме Союз правых сил (СПС) и «Яблоко». Результаты выборов наглядно продемонстрировали феномен формирования путинского большинства.

В президентских выборах 2004 г. участвовали 6 кандидатов, среди которых В. В. Путин был единственным кандидатом, ранее участвовавшим в президентских выборах. Участники трех (В. Жириновский и А. Тулеев) и двух (Г. Зюганов и Г. Явлинский) предыдущих выборов подряд в 2004 г. по разным причинам свои кандидатуры не выставили. КПРФ и ЛДПР на выборах были представлены Н. М. Харитоновым и О. А. Малышкиным. Выборы прошли 14 марта 2004 г. По итогам голосования в первом туре В. В. Путин получил 49,56 млн голосов или 71,31 %, на 20 % улучшив свой результат 2000 г. Избранный на второй срок Путин повторно вступил в должность 7 мая.

В 2004–2006 гг. в избирательной системе России происходят значительные изменения, направленные на усиление роли крупных политических партий. Было введено новое нормативное требование к минимальной численности политических партий до 50 тыс. членов. Заградительный барьер на выборах в Государственную Думу и в законодательные (представительные) органы большинства регионов был поднят с 5 до 7 %. В то же время партии, получившие представительство в Государственной Думе по партийным спискам, стали освобождаться от сбора подписей. Пассивного избирательного права лишились граждане, имеющие гражданство иностранного государства, а также ранее осужденные к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления (в дальнейшем последнее ограничение было смягчено, перестав быть пожизненным).

С 2005 г. в субъектах Российской Федерации отменяется выборность глав регионов: они наделяются полномочиями законодательными органами по представлению Президента России. С 2006 г. выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления по общему правилу проводятся в Единый день голосования (в марте и в октябре, с 2013 г. — в сентябре). Кроме того, отменяется нижний порог явки и возможность голосовать против всех, членам одной партии запрещено проходить по спискам другой, а партиям запрещено объединяться в выборные блоки. Из избирательного процесса на общероссийском уровне уходит институт независимого общественного наблюдения (право назначить наблюдателей в избирательные комиссии сохранилось только за партиями).

Выборы депутатов Государственной думы Федерального Собрания РФ пятого созыва состоялись 2 декабря 2007 г. Это первые выборы, проводимые исключительно по пропорциональной системе, на которых барьер для партий, проходящих в Думу по партийным спискам, был повышен с 5 до 7 %. Из 11 партий, участвовавших в выборах, барьер преодолели только четыре.

Наблюдателями от ОБСЕ и ПАСЕ, а также некоторыми оппозиционными российскими партиями и общественными деятелями выборы были расценены как несвободные, несправедливые и прошедшие с многочисленными нарушениями. Оппозиционные партии обвинили власти в фальсификации итогов выборов. Вместе с тем наблюдатели от стран СНГ и Шанхайской организации сотрудничества оценили выборы как свободные, честные и демократические. По итогам выборов «Единая Россия» получила квалифицированное большинство, достаточное для единоличного принятия любых решений в Госдуме без учета мнения других депутатов — 44 714 241 голосов, 64,30 %, 315 мест. По итогам выборов сложилась партийная система четырех парламентских партий,

воспроизведенная по итогам всех последующих федеральных парламентских выборов (2008, 2011, 2016 гг.).

Выборы Президента России 2 марта 2008 г. стали первым опытом плановой передачи должности главы государства в результате очередных выборов. Президент России В. В. Путин (2000–2008), согласно Конституции России (п. 3 статьи 81), не имел права баллотироваться на пост президента в третий раз подряд. Кандидатами на пост Президента России стали Д. А. Медведев (выдвинут партией «Единая Россия» и поддержан партиями «Справедливая Россия», «Гражданская сила», «Аграрная партия»), — Г. А. Зюганов (от Коммунистической партии Российской Федерации), — В. В. Жириновский (от Либерально-демократической партии России), А. В. Богданов. Последний, являясь лидером Демократической партии России, был зарегистрирован как кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, т. е. после сбора 2 миллионов подписей, так как он не был выдвинут партией, имеющей представительство в Государственной Думе. Избранным на должность Президента Российской Федерации стал Д. А. Медведев, набравший 70,28 % голосов избирателей.

В 2009 г. в избирательной системе России происходят определенные изменения: предусматривается поэтапное снижение минимальной численности политических партий (с 50 тыс. до 40 тыс. членов к 2012 г.) и численности подписей на парламентских выборах, вводится институт поощрительной передачи 1–2 мандатов партии получившей 5 и более процентов голосов, но не преодолевшей 7%-ного барьера. Подобные нормы вводились и на региональных парламентских выборах. Одновременно на выборах в представительные органы муниципальных районов и городских округов в обязательном порядке также была введена пропорциональная составляющая.

В 2011 г. состоялись выборы депутатов Государственной думы 6-го созыва. Выборы проводились в условиях «малопартийной» системы, сформировавшейся в результате увеличения требований к численности политических партий. Из официально зарегистрированных 7 партий, участвовавших в выборах, 4 партии («Единая Россия», КПРФ, Справедливая Россия и ЛДПР) преодолели 7%-ный барьер. Выборы сопровождалась громкими скандалами, обвинениями со стороны оппозиции в многочисленных фальсификациях и злоупотреблениях, большинство из которых, однако, не нашло официального подтверждения.

Выборы Президента России, состоялись 4 марта 2012 г. Для участия в выборах официально были зарегистрированы пять кандидатов: четыре представителя зарегистрированных партий (В. В. Путин — «Единая Россия», Г. А. Зюганов — КПРФ, С. М. Миронов — «Справедливая Россия»,

В. В. Жириновский — ЛДПР) и один самовыдвиженец (М. Д. Прохоров). Это были первые выборы со сроком полномочий главы государства 6 лет. По итогам первого тура выборов победителем стал В. В. Путин, набравший 63,60 % голосов избирателей. На выборах впервые в истории была применена технология видеонаблюдения на избирательных участках, расширено применение комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов электронного голосования.

Тем не менее накануне и в ходе выборов 2012 г. неоднократно звучала критика относительно организации выборного процесса, что обусловило потребность в реформировании избирательной системы, в том числе в снижении минимальной численности членов политических партий (с 40 тыс. до 500 членов), возвращении смешанной избирательной системы на выборах в Госдуму и глав регионов, снижении обязательной пропорциональной компоненты на выборах региональных законодательных органов с 50 % до 25 % от общего числа состава депутатского корпуса. На постоянной основе стали формироваться участковые избирательные комиссии.

Избирательная система приобретает большую гибкость: высшие должностные лица с 2012 г. могут избираться как прямыми выборами, так и региональными парламентами. Обязательная доля мест, отводимая под избрание депутатов региональных парламентов по партийным спискам, уменьшена с половины до четверти (в ряде субъектов — например, Республике Алтай, Марий Эл — число мест, отводимых для выборов по партспискам, уменьшилось), в городах федерального значения региональные парламенты могут формироваться на мажоритарной основе (этим правом воспользовалась Москва). Законодатель отказался и от обязательной пропорциональной составляющей на выборах в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Выборы депутатов Государственной Думы, состоявшиеся 18 сентября 2016 г., прошли на основе обновленного избирательного законодательства по смешанной системе. Из 14 партий, участвовавших в выборах, в парламент, преодолев 5%-ный барьер, прошли только 4 партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»), еще две партии («Гражданская платформа» и «Родина») смогли провести по одному своему представителю в одномандатных округах. Было обеспечено представительство в Государственной Думе Республики Крым и города федерального значения Севастополя, где прошли и выборы в представительные органы новых субъектов федерации.

Выборы Президента 18 марта 2018 г. также отразили тренд к либерализации российского законодательства. Вместо 2 млн подписей избирателей кандидатам, выдвинутым политическими партиями на выборах,

достаточно было представить 100 тыс. подписей, кандидатам-самовыдвиженцам — 300 тыс. Был отменен вызывавший по итогам прошлых выборов значительные нарекания институт открепительных удостоверений; вместо них законодатель предусмотрел возможность голосования избирателей по месту их фактического нахождения, а не только по месту их постоянного проживания. Разработанная ЦИК России система «Мобильный избиратель» дала возможность принять участие в выборах по месту нахождения более 5 млн чел. Кроме того, в целях обеспечения независимого общественного наблюдения было предусмотрено назначение в избирательные комиссии наблюдателей от Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации.

В президентских выборах приняли участие 8 кандидатов, один из которых (В. В. Путин) являлся самовыдвиженцем, а 7 — представляли политические партии (в том числе 5 непарламентских). Выборы продемонстрировали силу «нового большинства» в первом туре голосования В. В. Путин получил — 76,69 % — на 13 % больше чем в 2012 г. и, что не менее важно — 56,43 млн голосов, что на 11 млн больше предыдущего результата. Это новое большинство с 2014 г. фактически остается политическим ядром, определяющим электоральный выбор современной России.

### *Вопросы и задания*

1. Что такое выборы? Назовите основные виды выборов и дайте им краткую характеристику.
2. Опишите основные стадии избирательного процесса.
3. Перечислите основные виды избирательных систем, раскройте их основные признаки.
4. Дайте определение избирательного округа, назовите их основные виды.
5. Что такое избирательная квота? Какие избирательные квоты Вам известны?
6. Дайте характеристику заградительному барьеру, раскройте его предназначение.
7. Какие виды избирательных комиссий Вы знаете? Опишите порядок формирования Центральной избирательной комиссии.

### *Темы рефератов*

1. Избирательная система современной России: основные характеристики и тенденции ее развития.
2. Избирательные стандарты: российский и международный опыт.

3. Система избирательных комиссий в Российской Федерации.
4. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые основы.

### *Литература*

- Автономов А. С.* Избирательная власть. М.: Институт развития избирательных систем, 2002.
- Автономов А. С., Веденеев Ю. А., Луговой В. В.* Сравнительное избирательное право: учебное пособие. М., 2003.
- Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В.* Выборы в мире: избирательные системы / под общ. ред. И. Б. Борисова. СПб.: ИВЭСЭП, 2015.
- Заславский С. Е., Зотова З. М.* Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. М.: РЦОИТ, 2007.
- Зиновьев А. В., Поляшова И. С.* Избирательная система России (Теория, практика и перспективы). М.: Юридический центр пресс, 2003.
- Иванченко А. В., Любарев А. Е.* Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект пресс. 2006.
- Институт выборов в истории России: источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX в. / *Веденеев Ю. А., Зайцев И. В., Луговой В. В., Вешняков А. А.* М.: НОРМА, 2001.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юрист, 2002.
- Малкин Е. Б., Сучков Е. Б.* Основы избирательных технологий. М., 1999.
- Минникес И. В.* История выборов в России: проблемы периодизации // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 3.
- Общественный контроль на выборах: учебное пособие / под общей редакцией В. В. Полянского и И. Б. Борисова. М.: Бахрах-М, 2015.
- Очерки по истории выборов и избирательного права/отв. ред. Ю. А. Веденеев. М.; Калуга, 2002.
- Современные избирательные системы. М.: РЦОИТ, 2006. Вып. 1; 2007. Вып. 2.
- Электоральные процессы в России и Европе: новые практики, институты и технологии / коллектив авторов; под общ. ред.М. Е. Родионовой, С. Ю. Белоконева, П. С. Селезнева, Д. А. Ежлова. М.: КНОРУС, 2018.

## ГЛАВА ДЕВЯТАЯ

### Внутренняя политика современной России

*Внутренняя политика — это совокупность направлений деятельности государства в экономической, социальной, научной, образовательной, демографической, правоохранительной, военной, экологической и других важнейших сферах общественной жизни внутри страны.* Таким образом, понимаемая широко внутренняя политика включает в себя большое число разнообразных отраслевых политик, представляющих собой направления деятельности государства в разных сферах общественной жизни.

В современной России внутреннюю политику можно разделить на федеральную, региональную и местную, что связано с реализацией отраслевых политик на каждом из уровней власти. Субъектом внутренней политики в этом случае выступает государство и органы государственной власти, а также органы местного самоуправления. В реализации внутренней политики с необходимостью должно участвовать гражданское общество как гарант обеспечения общей воли и соблюдения общественных интересов. В соответствии с Конституцией, основные направления внутренней политики определяет Президент Российской Федерации (ст. 80, п. 3). В связи с этим важную роль в реализации внутренней политики играет Администрация Президента РФ, в структуре которой действует управление по внутренней политике (УВП). Роль куратора внутренней политики традиционно играет один из первых заместителей руководителя Администрации Президента РФ. С начала 2000-х гг. и до 2011 г. эту должность занимал В. Ю. Сурков, в 2011–2016 гг. — В. В. Володин, с 2016 г. — С. В. Кириенко. В структуре органов региональной власти внутреннюю политику, отношения с партиями и общественными организациями, а также вопросы межнациональных отношений традиционно курирует один из заместителей главы субъекта РФ, как правило, в должности вице-губернатора по внутренней политике.

Внутренняя политика в узком смысле представляет собой сферу непосредственного взаимодействия между политическими субъектами на всех уровнях власти, направленную на захват, удержание и использование власти, влияние на принятие государственных решений и участие в реализации государственных политик. Она в большей степени может быть рассмотрена как politics, а не policy, т. е. как пространство политического взаимодействия различных акторов. Субъектами внутренней политики в этом случае выступают элиты и контрэлиты, политические и общественные лидеры, политические партии, общественные организации и движения.

Следует подчеркнуть важное различие определений внутренней политики в широком и узком смысле. При широком подходе внутренняя политика относится в значительной степени к государственно-управленческой сфере, т. е. к выполнению государством своих внутренних функций. В этом случае внутренняя политика практически не касается борьбы за власть и влияние. Напротив, при узком подходе внутренняя политика является непосредственно «политической» сферой — именно здесь происходит публичная и непубличная борьба за власть, за влияние на принятие государственных решений, за участие в реализации государственного курса, за формирование политической повестки дня и т. д.

Мы будем рассматривать внутреннюю политику в ее широком смысле.

**Экономическая политика.** Государственная экономическая политика направлена на общее регулирование сферы экономических отношений в стране. В соответствии с ч. 1, ст. 8 Конституции РФ в нашей стране «гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности». Кроме этого, «признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» (ч. 2, ст. 8).

Основные принципы экономической политики в Российской Федерации следующие:

- 1) обеспечение социальной ориентации экономики, включая социальную ответственность бизнеса;
- 2) направленность на создание форм и условий экономического порядка, в рамках которого и протекает экономический процесс. Для этого законодательные (представительные) органы государственной власти РФ и субъектов РФ должны принимать эффективные законодательные акты об организационных формах и условиях экономического порядка, которые позволят сформировать благоприятные условия для бизнеса и его социальной ответственности. Реализация данного принципа обеспечивает правовой режим экономической деятельности хозяйствующих субъектов;
- 3) содействие развитию человеческого потенциала;
- 4) недопущение укрепления властных группировок, ограничение их функции и влияния на общество;
- 5) разделение властей и юридическая ответственность за экономические мероприятия, программы, планы действия органов государства на различных уровнях системы государственного управления и регулирования экономической сферы. Юридическая ответственность является неотъемлемой частью регулирования уровня конкурентоспособности в рыночной экономике;

- 6) содействие дебиюрократизации системы государственного управления и противодействие коррупции;
- 7) динамизм регулирования форм и условий принятого порядка.

Важной вехой на пути развития современной экономической политики России стала разработка и принятие в 2008 г. «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Документ озаменовал важное решение о переходе российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития. Этот принципиально новый подход к государственной экономической политике стал важным шагом на пути расширения конкурентного потенциала российской экономики за счет наращивания ее сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях.

Для достижения поставленных целей намечался ряд институциональных изменений:

- ускоренное развитие человеческого потенциала России;
- создание высоко конкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику;
- структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития;
- закрепление и расширение глобальных преимуществ России в традиционных сферах экономики (энергетика, аграрный сектор, переработка природных ресурсов);
- повышение эффективности участия России в мировом разделении труда;
- ориентация на новую модель пространственного развития отечественной экономики.

Экономический кризис и жесткие санкции, которые последовали за воссоединением Крыма с Россией, существенно затрудняют нашей стране возможности быстро идти по намеченному пути. Острыми остаются и другие проблемы. Как отмечал ВЦИОМ в марте 2015 г., 39 % россиян назвали главной причиной разворачивающегося в стране экономического кризиса резкое падение цен на нефть. Сказывалась сохраняющаяся еще зависимость доходов федерального бюджета от нефтегазового экспорта.

В 2015–2017 гг. правительством последовательно принимались антикризисные экономические программы, чтобы сгладить влияние кризиса на экономику страны. В течение этого периода российские власти были вынуждены несколько раз повышать прогноз по инфляции, которая колебалась от 10 до 12 %. Несмотря на отмеченные сложности, в 2017 г. экономика России вошла в стадию восстановительного роста,

вернулась к умеренным темпам роста за счет повышения цен на нефть и стабилизации основных макроэкономических показателей.

28 июля 2017 г. распоряжением правительства была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Цель программы, как ее обозначил премьер-министр Д. А. Медведев на совещании со своими заместителями, — организовать системное развитие и внедрение цифровых технологий во всех областях жизни: и в экономике, и в предпринимательстве как социальной деятельности, и в госуправлении, социальной сфере и в городском хозяйстве. Перевод экономики в цифру, — выделил он особо, — вопрос нашей глобальной конкурентоспособности и национальной безопасности. «Цифровая экономика, — отмечается в Программе, — представляет собой хозяйственную деятельность, ключевым фактором производства в которой являются данные в цифровой форме, и способствует формированию информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений, развитию информационной инфраструктуры Российской Федерации, созданию и применению российских информационно-телекоммуникационных технологий, а также формированию новой технологической основы для социальной и экономической сферы»<sup>1</sup>.

Цифровая экономика представляет собой систему экономических, социальных и культурных отношений, основанных на использовании цифровых информационно-коммуникационных технологий. Повсеместное распространение глобальных сетей, создание крупных центров обработки данных, внедрение централизованных решений на основе веб-технологий — все это является основой для перехода к качественно новым решениям в государственном управлении.

Предполагается, что развитие цифровой экономики будет осуществляться на трех уровнях, которые в своем тесном взаимодействии влияют на жизнь граждан и общества в целом. Это:

- рынки и отрасли экономики, где происходит взаимодействие поставщиков и потребителей товаров, работ и услуг;
- платформы и технологии, позволяющие формировать компетенции для развития рынков и отраслей экономики;
- среда, которая создает условия для развития платформ и технологий и эффективного взаимодействия субъектов рынков и отраслей экономики и охватывает нормативное регулирование, информационную инфраструктуру, кадры и информационную безопасность.

Программа включает пять основных направлений, к которым относятся: экосистема цифровой экономики, кадры и образование, форми-

<sup>1</sup> Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»: утверждена распоряжением Правительства РФ № 1632-р от 28 июля 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB7915v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>. Текст: электронный.

рование исследовательских компетенций и технических заделов, информационная инфраструктура и информационная безопасность.

Предполагается, что к 2025 г. развернут свою работу:

- не менее 10 российских компаний-лидеров (операторов экосистем), конкурентоспособных на глобальных рынках;
- не менее 10 отраслевых (индустриальных) цифровых платформ для основных предметных областей экономики (в том числе для цифрового здравоохранения, цифрового образования и «умного города»);
- не менее 500 малых и средних предприятий в сфере создания цифровых технологий и платформ и оказания цифровых услуг.

Количество выпускников вузов по направлениям подготовки, связанным с информационно-телекоммуникационными технологиями достигнет 120 тысяч человек в год, количество выпускников высшего и среднего профессионального образования, обладающих компетенциями в области информационных технологий на среднемировом уровне, еще выше — 800 тысяч человек в год. В целом доля населения, обладающего цифровыми навыками, должна достичь 40 %.

К 2025 г. планируется реализовать 30 проектов в области цифровой экономики объемом не менее 100 миллионов рублей, а 10 российских организаций должны стать участниками крупных проектов в приоритетных направлениях международного научно-технического сотрудничества в области цифровой экономики.

Доля домашних хозяйств, имеющих широкополосный доступ к Интернету (100 Мбит/с), в общем числе домашних хозяйств достигнет 97 %.

Доля субъектов, использующих стандарты безопасного информационного взаимодействия государственных и общественных институтов, — 75 %.

Выполнение предусмотренных Программой мероприятий основывается на взаимодействии государства, бизнеса и науки, поскольку основным результатом ее реализации должно стать создание не менее 10 национальных компаний-лидеров — высокотехнологичных предприятий, развивающих «сквозные» технологии и управляющих цифровыми платформами, которые работают на глобальном рынке и формируют вокруг себя систему «стартапов», исследовательских коллективов и отраслевых предприятий, обеспечивающую развитие цифровой экономики.

Еще одним важным шагом на пути развития современной экономической политики страны стали «Майские указы» Президента 2018 г. В них определены Национальные проекты, направленные на обеспечение прорывного научно-технологического и социально-экономического развития России и повышение уровня и качества жизни российских граждан. Документ включает в себя три направления: «Человеческий

капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост», которые состоят из 12 национальных проектов:

- Человеческий капитал (5,7 трлн. руб.): здравоохранение; образование; демография; культура.
- Комфортная среда для жизни (9,9 трлн. руб.): безопасные и качественные автомобильные дороги; жилье и городская среда; экология.
- Экономический рост (10,1 трлн. руб.).

Все это предполагает мощное развитие науки, малого и среднего предпринимательства и поддержку индивидуальной предпринимательской инициативы, цифровой экономики, рост производительности труда и поддержку занятости, развитие международной кооперации и экспорта, модернизацию и расширение магистральной инфраструктуры.

По каждому национальному проекту утверждены соответствующие паспорта. Общая сумма финансирования национальных проектов в шестилетний период составит 25,7 трлн рублей. Все планы, задачи и этапы реализации нацпроектов сведены Правительством в единый документ «Основные направления деятельности правительства (ОНДП) до 2024 года».

Оказание финансовой поддержки субъектам Российской Федерации в целях достижения результатов нацпроектов планируется осуществлять в трех формах:

- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;
- консолидированные субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты (гранты) в целях стимулирования субъектов Российской Федерации в достижении целевых показателей государственных программ субъектов Российской Федерации, соответствующих целевым показателям федеральных проектов.

По реализации национальных проектов Президент В. В. Путин особое внимание уделил своевременному мониторингу достижения заявленных показателей и эффективности расходования выделяемых средств на проекты. Внешний финансовый контроль реализации нацпроектов будет осуществляться Счетной палатой. С этой целью планируется внедрение в ее деятельность к 2021 г. системы независимого и альтернативного мониторинга и оценки достижения национальных целей. Кроме этого, за период работы Государственной Думы VI созыва усилилась контрольная функция парламента. Одним из центральных вопросов контроля со стороны парламента с 2019 г. является реализация нацпроектов.

**Инновационная политика.** Государственная инновационная политика сегодня является важной составной частью социально-экономической политики, связанной с развитием и стимулированием инновационной деятельности, под которой понимается деятельность (включая

научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности.

К основным принципам инновационной политики России следует отнести:

- опору на отечественный научный потенциал страны;
- сохранение и дальнейшее развитие отечественных научных школ;
- создание условий для конкуренции и предпринимательства в сфере науки и техники;
- стимулирование и поддержка инновационной деятельности;
- защиту прав интеллектуальной собственности исследователей, организаций;
- содействие распространению ключевых для российской экономики научно-технических достижений.

В основе методологии реализации инновационной политики современной России лежит концепция национальных инновационных систем, которая подразумевает активное участие трех главных акторов — государства, бизнеса и науки. Кроме них для развития инновационного процесса важное значение имеет созданная и создаваемая инновационная инфраструктура, к которой можно отнести венчурные фонды, наукограды, технопарки, бизнес-инкубаторы, инновационные центры.

В качестве основных параметров измерения национальной инновационной системы можно считать следующие характеристики: кадровые и материальные ресурсы, размер и степень централизации участников инновационного процесса, объемы и структуру финансовых затрат, результаты инновационной деятельности в виде патентов, новых продуктов и технологий, научных публикаций.

Выступая в качестве главного арбитра, руководство страны пытается наладить ту инновационную систему, которая отвечала бы ее национальным интересам и соответствовала социокультурным особенностям развития основных направлений социально-экономической и политической сфер. Государство стремится построить наиболее «выгодные» взаимоотношения как для самой страны, так и для различных участников инновационной деятельности. К числу субъектов, на которых направлено такое воздействие, относятся следующие: предпринимательский сектор (частные фирмы, государственные корпорации, различные виды объединений и т. д.); научное сообщество (научные организации, образовательные учреждения, независимые научные центры и т. д.); венчурный бизнес (венчурные фонды и т. д.); инновационная инфраструктура (наукограды, технополисы, инновационные центры, бизнес-инкубаторы и т. д.); население страны.

От слаженного взаимодействия всех акторов инновационного процесса зависит эффективность работы **национальной инновационной системы**.

Основы концепции национальных инновационных систем были заложены 80-е гг. XX в. исследователями Б.-А. Лундваллом, Р. Нельсоном и К. Фриманом. Концепция национальных инновационных систем получила большую поддержку в научном сообществе по ряду причин: понятие инновационной системы воплощает наиболее современное понимание инновационного процесса; оно отражает важные изменения в условиях и содержании инновационной деятельности, происходящие в последние десятилетия; исследования инновационной системы создают плодотворную основу для разработки технологической и промышленной политики.

**Политико-правовую основу инновационной политики России** составляют Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ и ряд федеральных законов. В статье 2 федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» дается определение государственной научно-технической политики, «которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники». В Законе определяются и такие понятия как «инновация», «инновационный проект», «инновационная инфраструктура», «инновационная деятельность».

С точки зрения инновационной политики, федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» важен по той причине, что он определяет принципы формирования структуры научного сектора, ее основные контуры и параметры. Будучи одним из главных акторов национальной инновационной системы, научное сообщество, согласно данному закону, представлено Академией наук и ее подструктурными подразделениями, высшими учебными заведениями, а также другими научными организациями, в качестве которых могут выступать юридические лица «независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность».

Концептуальные документы очерчивают основные ориентиры реализации инновационной политики и обозначают основные приоритеты развития в данном направлении. Главным концептуальным документом в области инновационной политики на сегодняшний день является «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», принятая Правительством Российской Федерации в конце 2011 г.

Как отмечается в документе, Стратегия «задает долгосрочные ориентиры развития субъектам инновационной деятельности, а также ориентиры финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки и поддержки коммерциализации разработок». В Стратегии приводятся три варианта инновационного развития: инерционный, догоняющий и лидирующий. В чистом виде, как отмечается в документе, ни один из этих вариантов развития не может быть применен, поэтому наилучшим вариантом развития признается смешанная модель, которая предполагает сочетание лидерства в отдельных отраслях, используя догоняющую политику в большинстве других отраслей экономики.

Ключевыми внешними вызовами в части инновационного развития, с которыми наше государство в настоящее время сталкивается, являются: ускорение технологического развития мировой экономики; усиление в мировом масштабе конкурентной борьбы в первую очередь за высококвалифицированную рабочую силу и инвестиции, привлекающие в проекты новые знания, технологии и компетенции; изменение климата, старение населения, проблемы системы здравоохранения, а также проблемы в области обеспечения продовольственной безопасности в мировом масштабе.

С реализацией поставленных государством задач сопряжен ряд проблем, которые препятствуют достижению высоких результатов. В частности, в Стратегии отмечается, что ключевой проблемой является в целом низкий спрос на инновации в российской экономике, а также его неэффективная структура — избыточный перекоп в сторону закупки готового оборудования за рубежом в ущерб внедрению собственных новых разработок.

Ведущую роль в решении этого вопроса должен сыграть частный сектор, однако он пока еще не проявляет достаточной заинтересованности во внедрении инноваций. Уровень инновационной активности предприятий значительно уступает показателям стран-лидеров в этой сфере. На протяжении многих лет количество инновационно-активных предприятий в России находится на уровне 10 %, в то время как в инновационно-развитых государствах он превышает 50 %.

В этой связи особую остроту приобретает вопрос о стимулировании инновационной деятельности. Мировой опыт показывает, что развивая инновационную сферу, государство, как правило, создает специальную систему ее стимулирования. Руководство страны может выбрать различные методы подобного стимулирования исходя из выбранной стратегии:

- стратегия наращивания (связана с использованием собственного потенциала для повышения конкурентоспособности своей продукции);

- стратегия заимствования (связана с использованием тех идей, которые являются основополагающими для чужих разработок и создания своей продукции на их основе);
- стратегия переноса (связана с использованием готовых идей и продуктов зарубежных фирм).

Регулирование инновационных процессов государство может осуществлять как непосредственно, выступая в качестве инициатора новшеств, так и опосредованно, используя косвенные методы и экономические механизмы.

Финансирование научных исследований и инновационных проектов является одним из главных методов прямого регулирования. Государственное инвестирование может направляться в государственные и коммерческие секторы экономики. Сметное финансирование используется при поддержке материальной базы научных организаций, обеспечения базового уровня зарплаты в организациях государственного сектора науки. При необходимости осуществления поисковых и инициативных научных исследований, как правило, используется финансирование с помощью системы грантов, активно применяемое в стране в последние годы. К прямому методу регулирования инновационной деятельности можно отнести и создание инновационной инфраструктуры. Если же говорить об опосредованном стимулировании, то его преимущество связано с тем, что требует, как правило, меньше бюджетных финансов и позволяет влиять на большее количество субъектов инновационной деятельности.

В качестве центрального метода косвенного регулирования в первую очередь выделяют налоговые льготы. Мировой опыт показывает, что успешное осуществление перехода на инновационный путь развития во многом определяется созданием эффективной системы налогового стимулирования инновационной деятельности. Льготное налогообложение может быть осуществлено с помощью: 1) сокращения налогооблагаемой базы; 2) уменьшения налоговых ставок; 3) вычета из налоговых платежей.

Во многих экономически развитых странах мира правительства пытаются использовать интегрированный подход, уделяя внимание и прямым, и косвенным мерам регулирования. В России также используются различные вариации стимулирования. Речь, в частности, идет об освобождении отдельных категорий налогоплательщиков от уплаты налога (в течение определенного периода); о льготах в виде уменьшения налоговой базы; о понижении налоговой ставки; об инвестиционном налоговом кредите; об амортизационных отчислениях и т. д.

Внимание государства к развитию инновационной сферы, растущая заинтересованность в нем бизнес-сообществ, раскрытие мощного по-

тенциала академической и вузовской науки — все это дает полные основания и уверенность в успешном переходе страны на рельсы инновационного развития.

**Социальная политика.** Социальная политика регулирует развитие социальной сферы общества, которая представляет собой совокупность организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление. В социальную сферу входят вопросы занятости и гарантий трудовых прав граждан, социального обеспечения, образования, здравоохранения и культуры. В самом общем виде социальная политика представляет собой деятельность, направленную на разрешение социальных проблем и улучшение экономического положения граждан.

Можно выделить два подхода к реализации социальной политики. В рамках первого подхода социальная политика рассматривается в первую очередь как «непроизводственная» сфера экономической системы, т. е. как некоторые «вынужденные» расходы государства на поддержание социального мира и стабильности, предотвращение социальных потрясений, поддержку наименее защищенных категорий граждан и т. д. Такой подход используется преимущественно бюджетно-фискальными и монетарными экономическими школами, он широко представлен в рекомендациях Международного валютного фонда для развивающихся и посткоммунистических стран. В этом случае основным критерием оценки эффективности социальной сферы выступает ее финансово-экономическая рентабельность, а не здоровье общества, его целостность, стабильность, социальное благополучие.

Данный подход активно критикуется многими российскими политологами за избыточное внимание к экономической эффективности при недостаточном учете многообразных потребностей социальной сферы. В современной России при формировании социальной политики государство сегодня в большей степени ориентируется на второй подход, в рамках которого социальная сфера рассматривается носителем и сферой формирования социального и человеческого капитала и, как следствие, — «скрытым резервом» общества, важным фактором, оказывающим влияние на все остальные сферы.

Человеческий капитал — это важная качественная характеристика граждан, она учитывает уровень образования и культуры человека, состояние его здоровья, личностные и поведенческие стратегии. Понятие социального капитала отражает плотность и качество социальных связей между людьми и служит важнейшим индикатором того, насколько граждане государства могут реализовать свой потенциал, успешно инвестировать свой человеческий капитал. Высокие показатели социального и человеческого капитала оказывают позитивное воздействие

на развитие экономики, на состояние гражданского общества и формирование развитой гражданской политической культуры. Соответственно, при таком подходе к социальной политике расходы государства на социальную сферу рассматриваются как инвестиции в развитие самого общества.

На разных этапах политической истории России государство в той или иной мере использовало три вида социальной политики в зависимости от целевой аудитории получателей социальной помощи — всеобщую, массовую и адресную.

Советский Союз был ориентирован на всеобщую социальную политику, которая охватывает все слои и категории граждан. Она предполагала активное регулирование государством большинства сторон социальной жизни, при этом социальные гарантии и возможности были доступны для абсолютного большинства граждан. Вместе с тем такая политика в той или иной мере стимулировала настроения иждивенчества, в значительной степени гасила инициативу граждан.

Сегодня российское государственная социальная политика в целом ориентируется на массовую модель, которая предполагает охват широких слоев и категорий граждан, зачастую не только наименее обеспеченных, но и относящихся к среднему классу. Эта модель возникла в Европе в середине XX в. и ассоциируется, в первую очередь, с феноменом социального государства, хотя в последние годы под предлогом экономического кризиса можно наблюдать отход европейских стран от массовой модели социальной политики и ее размывание.

В России сегодня используются также элементы адресной социальной политики, в рамках которой социальная помощь предоставляется конкретным категориям граждан в соответствии с критериями адресности и нуждаемости. Критерии адресности и нуждаемости определяют органы государственной власти. В этом случае социальная политика направлена не на широкие социальные слои, а на отдельные, как правило, наиболее нуждающиеся или наименее защищенные группы и категории граждан. В число таких групп могут входить, например, наименее состоятельные граждане всех возрастов, инвалиды, молодые или многодетные семьи, одинокие пенсионеры, беженцы, меньшинства и т. д.

Надо отметить, что переход к адресной поддержке в нашей стране носит сложный и отчасти даже болезненный характер. Важным фактором государственной социальной политики при этом становятся бюджетные ограничения и невозможность для государства наращивать массовые социальные гарантии и льготы. Как следствие, основное внимание государства в последние годы уделяется защите пенсионеров, инвалидов, молодых, многодетных и неполных семей, детей-сирот (важно с учетом

задач демографической политики), работников бюджетной сферы в удаленных и труднодоступных территориях (важный приоритет региональной политики), жителей Крайнего Севера, ветеранов боевых действий и т. д.

В то же время сокращение массовых форматов социальной поддержки нередко вызывает серьезное недовольство со стороны граждан. Дело в том, что социальные льготы зачастую воспринимаются гражданами не просто как инструмент материальной поддержки, но и как признание их символического статуса (особенно для ветеранов труда, боевых действий и т. д.). Соответственно, не только сокращение льгот, но даже их монетизация часто воспринимается как потеря социального статуса. Как следствие, именно поэтому в обществе крайне остро обсуждаются вопросы пенсионного возраста, критерии адресности и нуждаемости, «услуг» в образовании и здравоохранении.

Если попытаться определить общую модель социальной политики в современной России, то придется признать, что у нас сегодня она только формируется, поэтому можно говорить о смешанной модели социальной политики, которая включает определенные элементы государственной, традиционной, частной и страховой политики.

После распада СССР и в процессе становления новой России в 1990-е гг. государственная модель социальной политики столкнулась с серьезным кризисом в результате недофинансирования, деградации инфраструктуры и потери социального статуса работников социальной сферы. В то же время получили развитие и другие формы социальной политики — прежде всего, частные и страховые. В 2000-е гг. получила развитие государственная страховая модель, в рамках которой созданы государственные внебюджетные фонды: Пенсионный (ПФР), Фонд социального страхования (ФСС) и Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС). Данные фонды не являются частью федерального бюджета (хотя ПФР, например, и получает ежегодные трансферты из федерального бюджета на покрытие дефицита) и финансируются из обязательных отчислений граждан — страховых взносов.

В результате сегодня в масштабах всей страны действуют модели: государственная (в сфере занятости, образования и культуры) и государственного страхования (в пенсионном и социальном обеспечении, здравоохранении). В наиболее крупных городах, а также в наиболее обеспеченных регионах все большее развитие получают частная и частно-страховая модели — это можно наблюдать в работе частных медицинских клиник, развитии дополнительного медицинского страхования (ДМС) и т. д. В традиционных регионах, в том числе на Северном Кавказе, а также в наиболее депрессивных регионах сохраняются элементы традиционной модели, соседской взаимовыручки и т. д.

Некоторые политологи считают, что в России может постепенно сложиться корпоративная модель социальной политики, основой которой будет принцип субсидиарности, а основным механизмом — обязательное социальное страхование. Но это дискуссионный вопрос, поскольку пока обязательное страхование не стало эффективным механизмом социальной политики.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что по мере преодоления кризисных тенденций получают все большее развитие элементы добровольческой модели социальной политики, при этом поддержка волонтерства в социальной сфере становится самостоятельным направлением государственной политики. Например, в Послании Федеральному Собранию РФ 2015 г. Президент В. В. Путин предложил направлять социально ориентированным некоммерческим организациям (СОНКО) до 10 % средств региональных и муниципальных программ социальной помощи, чтобы СОНКО могли участвовать в оказании социальных услуг, которые финансируются за счет бюджетов. 2018 г. в России был объявлен Годом волонтерства. Работа волонтеров и СОНКО, координация их деятельности в регионах, обмен эффективными практиками между регионами регулярно выносятся в повестку Общественной палаты РФ.

На этом фоне важной проблемой является зачастую низкая осведомленность граждан о положенных им социальных гарантиях и льготах. Как следствие, важным направлением государственной социальной политики становится не только просто увеличение мер социальной защиты или введение дополнительных законодательных гарантий, но и информирование граждан об их правах, а также повышение их правовой и финансовой грамотности.

Еще одним значимым направлением социальной политики является защита трудовых прав граждан, повышение гарантий их занятости и поддержание низкого уровня безработицы. Даже в условиях современного экономического кризиса уровень официальной безработицы последовательно снижается, а в последние годы находится у минимальных значений (в 2018 г. — 4,9 % по данным Росстата). Данный приоритет важен не только с точки зрения социальной, но и внутренней политики в целом, поскольку нарушение трудовых прав и гарантий занятости, задержки и невыплаты заработной платы крайне болезненно воспринимаются гражданами и нередко приводят к социальным выступлениям, протестам и т. д.

В настоящее время Россия стоит перед фундаментальной задачей перехода к новой модели социальной политики, которая бы отвечала вызовам, задачам и возможностям XXI в., цифровой и инновационной экономике. Контуры этой новой социальной политики еще не определены в полной мере. Ряд исследователей полагает, что развитие циф-

ровых сервисов, повышение плотности коммуникаций, ускорение экономических потоков позволит гражданам более активно и эффективно удовлетворять свои запросы в режиме свободных агентов, без оглядки на государственную помощь, а концепция активного долголетия позволит гражданам до глубокой старости оставаться активными членами общества.

Критики такого подхода указывают на то, что такого рода «модернизационная» повестка и завышенные ожидания от технологического прогресса будут вступать в жесткий конфликт как с ценностно-поведенческими установками граждан, так и с реальной экономической действительностью. Поэтому тезис об «отмирании» социальной политики выглядит, как минимум, поспешным и необоснованным.

Другие эксперты, напротив, полагают, что роботизация и автоматизация уже в скорой перспективе вытеснят человеческий труд, причем не только в производстве, сборке или на транспорте, но и в гуманитарных отраслях. Такой сценарий крайне остро поставит вопрос о новых измерениях социальной политики (например, вопросы о введении безусловного базового дохода, поощрении самозанятости и т. д.).

При анализе современной социальной политики важную роль играет качество жизни граждан. Качество жизни не сводится только к уровню материального достатка или потребления человека. Напротив, важную роль в формировании качества жизни играют другие факторы, зачастую нематериальные и неэкономические — состояние окружающей среды и благоустройство территории, качество и доступность жилья и коммунальных услуг, состояние транспортной инфраструктуры, доступность и качество образования, здравоохранения, культурного досуга, соседство, наличие питьевой воды, качество продуктов питания, образ жизни, информационная гигиена, самоощущение человека и т. д. При этом качество жизни само становится фактором, влияющим на экономический рост, урбанизацию, развитие территорий и отдельных отраслей. Рассмотрение общественного развития через призму качества жизни будет формировать принципиально иной, гораздо более широкий взгляд на предмет и задачи социальной политики. В связи с этим можно ожидать, что вопросы экологии, благоустройства, развития инфраструктуры, городского пространства и сельских территорий получат не только экономическое, но и важное социальное измерение.

Основные приоритеты Российской Федерации в сфере социальной политики на среднесрочную перспективу были изложены в Указе Президента В. В. Путина от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Особенностью указа является выделение четких количественных параметров, которые должны быть достигнуты в этот период.

Национальными целями в сфере социальной политики провозглашены:

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. — до 80 лет);
- снижение в два раза уровня бедности;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно.

Стратегическими задачами социальной политики до 2024 г. названы:

В сфере демографии:

- увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет;
- увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7;
- увеличение доли граждан, занимающихся физкультурой и спортом, до 55 %;
- полное обеспечение к 2021 г. доступности дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет.

В сфере здравоохранения:

- снижение смертности населения трудоспособного возраста до 350 случаев на 100 тыс. человек;
- сокращение смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. человек), смертности от новообразований, в том числе злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. населения), младенческой смертности (до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся);
- разработка и реализация программ борьбы с онкологическими и сердечно-сосудистыми заболеваниями (основные причины высокой смертности в среднем и старшем возрасте), а также развитие детского здравоохранения;
- завершение формирования сети национальных медицинских исследовательских центров;
- формирование системы защиты прав пациентов.

В сфере образования и науки:

- вхождение России в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования;
- внедрение национальной системы профессионального усовершенствования педагогов, охватывающей не менее 50 % российских учителей;
- увеличение не менее чем в два раза количества иностранных учащихся в российских вузах;
- обновление содержания и совершенствование методов обучения по школьному предмету «Технология».

В сфере жилищных прав граждан и повышения доступности жилья:

- обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе за счет предоставления им ипотеки со ставкой менее 8 %.

В Послании Президента Федеральному Собранию РФ 2019 г. намечены первоочередные меры в сфере социальной политики на краткосрочную перспективу. Ключевым разделом Послания стали меры, направленные на улучшение демографической ситуации и борьбу с бедностью в России. Кроме того, были расширены и дополнены конкретными мерами многие положения, обозначенные в майском указе 2018 г. В частности, отмечается, что вызовом для демографической ситуации в стране является не только общее снижение рождаемости в результате разных факторов (одним из которых является «демографическая яма» 1990-х гг.), но и феномен «семейной бедности», при котором рождение даже одного ребенка значительно снижает уровень достатка отдельной семьи.

В связи с этим были предложены следующие меры в сфере демографии:

- повысить размер выплат за рождение первого и второго ребенка до двух прожиточных минимумов на человека;
- увеличить пособие по уходу за детьми с инвалидностью с 5,5 до 10 тыс. руб.;
- снизить налоговую нагрузку на семью по принципу «больше детей — меньше налог»;
- значительно увеличить федеральные льготы по налогу на недвижимое имущество для многодетных семей и дополнительно освободить от налога по 5 кв. м. в квартире и по 7 кв. м. в доме за каждого ребенка;
- последовательно снизить ставки по ипотеке до 9 % и затем до 8 % и ниже (здесь прямая отсылка к соответствующему пункту Указа от 7 мая 2018 г.) и продлить льготную ставку по ипотеке для семей с детьми на весь срок действия ипотечного кредита;
- погасить 450 тыс. руб. из ипотечного кредита семьи, в которой рождается третий и последующий ребенок, за счет средств федерального бюджета;
- ограничить предел роста налога на землю для жилых участков на уровне не выше 10 % в год.

В сфере повышения качества госуслуг в социальной сфере было предложено до конца 2020 г. перевести предоставление всех ключевых государственных услуг в проактивный формат, когда человеку достаточно выслать запрос на необходимую услугу. Это должно значительно упростить запись в ясли, в детский сад, оформление льгот, пособий, налоговых вычетов.

В сфере социальной поддержки и борьбы с бедностью предложено ввести «ипотечные каникулы» для граждан, которые лишились дохода или попали в сложную жизненную ситуацию — данный механизм дает возможность отсрочки по платежам и тем самым позволяет человеку сохранить взятое по ипотеке жилье, возместив расходы после улучшения жизненной ситуации.

Положительную оценку получил опыт субъектов РФ, в которых был реализован механизм социального контракта, который было решено распространить на всей территории страны. Механизм социального контракта предполагает, что государство оказывает гражданам помощь в трудоустройстве и повышении квалификации, но при этом человек обязан выполнить определенные обязательства (пройти переобучение, найти работу по новой специальности, обеспечить свою семью и детей устойчивым доходом). Особенностью данного механизма является его адресность, т. е. конкретный способ поддержки рассчитывается индивидуально для каждого человека.

В сфере здравоохранения намечено:

- до конца 2020 г. обеспечить полную доступность здравоохранения для граждан, прежде всего, за счет развития первичного звена медицинской помощи, строительства новых и восстановления ранее сокращенных врачебных амбулаторий и фельдшерских пунктов;
- снять возрастные ограничения для участников программы «Земский доктор» (в рамках программы оказывается прямая жилищная и социальная поддержка специалистам в сфере здравоохранения, которые переезжают на постоянную работу в сельскую местность и небольшие города, но до 2019 г. программа охватывала только специалистов в возрасте до 50 лет);
- распространить на все субъекты РФ проект «Бережливая поликлиника», ранее в пилотном виде крайне успешно показавший себя в отдельных регионах. Суть проекта, подготовленного ГК «Росатом» и Минздравом России, состоит в максимальной оптимизации и эргономизации внутренней работы медицинских учреждений — внедрения электронной очереди, упрощения логистики, освобождения врачей от несвойственной им работы, разделения потоков пациентов (заболевших, получающих справки, проходящих профилактические осмотры) и других мер, за счет которых удастся сократить в 3–5 раз очереди, время ожидания врача и т. д.;
- выстроить единую цифровую сеть организацию медико-социальной экспертизы, избавляющую пациентов от необходимости многократно собирать, подтверждать и предоставлять справки;
- коренным образом пересмотреть систему помощи людям, которые нуждаются в долгосрочном уходе, в сторону ее гуманизации, адресности, направленности на конкретные потребности конкретного человека.

В сфере образования намечено решить проблему аварийных школ и ветхих школ, не имеющих отопления и минимальных удобств, а также запустить с 2020 г. программу «Земский учитель» (аналогичную программе «Земский доктор»).

В сфере науки важной задачей стало решение открыть во всех субъектах РФ центры поддержки одаренных детей.

В Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. Президент В. В. Путин не просто уточнил и конкретизировал те задачи социального развития, которые уже были обозначены в текстах предыдущих Посланий 2018–2019 гг. и в «майских указах», но в значительной мере обозначил пути достижения нового качества социальной политики. В Послании предметно прозвучал тезис о прямой связи между социальной политикой и всеми другими вопросами развития страны. В свете масштабных политических (в том числе геополитических), технологических, социальных изменений, с которыми сталкиваются все страны в XXI в., для России особенно остро звучит вопрос сохранения и преумножения собственного населения. В. В. Путин отметил: «Судьба России, ее историческая перспектива зависит от того, сколько нас будет... зависит от того, сколько детей родится в российских семьях через год, через пять, десять лет, какими они вырастут, кем станут, что сделают для развития страны и какие ценности будут для них опорой в жизни». По этой причине в основу содержательной части Послания легли вопросы демографии.

Президент отметил, что в современных условиях одним из факторов бедности семьи становится наличие детей (особенно второго и последующих). Поэтому основные предложения главы государства были направлены на поддержку семей с детьми и облегчение их экономического положения. В связи с этим было предложено предусмотреть ежемесячные выплаты на детей в возрасте от 3 до 7 лет включительно (сейчас действуют только до 3 лет) для небогатых семей, чьи доходы ниже одного прожиточного минимума на человека. При этом Президент поручил максимально упростить процедуру получения выплат. Программу материнского капитала предложено продлить до 31 декабря 2026 г. и расширить: уже при рождении первенца семья получит право на материнский капитал в его сегодняшнем объеме, а величина материнского капитала для семей с двумя и более детьми будет увеличена до 616,6 тыс. руб. и ежегодно индексироваться.

В целях поддержки семей с детьми Президент предложил не позднее 1 сентября 2023 г. обеспечить бесплатным горячим здоровым питанием всех учеников начальной школы с 1 по 4 класс.

В рамках общего курса на борьбу с бедностью Правительству РФ было поручено с 2021 г. запустить механизм социального контракта во всех субъектах РФ (механизм предполагает, что человеку, находящемуся в сложной жизненной ситуации, будет оказана адресная социальная помощь в обмен на взятые взаимные обязательства: получить образование, повысить квалификацию, устроиться на работу и т. д.).

Объемный характер носят предложения Президента о закреплении в тексте Конституции положений, гарантирующих реализацию принципов социального государства. Предложено установить, что минимальный размер оплаты труда (МРОТ) не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, а также закрепить принципы достойного пенсионного обеспечения, включая регулярную индексацию пенсий. В связи с этим можно говорить о придании действительно нового качества социальной политике, ибо до сих пор конкретные механизмы ее реализации не были закреплены на уровне Основного закона.

Наряду с предложениями в области демографии, в Послании Президента к Федеральному Собранию были обозначены дополнительные задачи в других сферах. В области образования было поручено:

- оснастить все школы высокоскоростным интернетом (а не просто доступным интернетом);
- ввести специальную доплату для классных руководителей из федерального бюджета в размере не менее 5 тыс. руб. (с оговоркой, что введение такой доплаты не должно приводить к сокращению любых других выплат, получаемых педагогами);
- ежегодно увеличивать количество бюджетных мест в вузах, в приоритетном порядке отдавая места региональным вузам на целевое обучение по конкретным востребованным специальностям;
- разрешить студентам после второго курса выбирать новое направление или программу обучения, включая смежные профессии;
- привести в порядок здания и помещения учреждений культуры и дополнительного образования.

В сфере здравоохранения Президент поручил:

- сосредоточить усилия на первичном звене медицины, в том числе своевременно и в полном объеме завершить программу развертывания сети фельдшерско-акушерских пунктов, а также загрузить такие пункты содержательной работой (в связи с чем Президент призвал Общероссийский народный фронт взять под контроль ход оснащения, строительства и ремонта фельдшерских пунктов);
- в целях обеспечения первичного звена медицины кадрами уже в новом учебном году изменить порядок приема в вузы по медицинским специальностям так, чтобы целевыми стали 70 % бюджетных мест по специальности «Лечебное дело» и 75 % мест — по специальности «Педиатрия». Квоты на целевой прием в этом случае будут формироваться по заявкам субъектов РФ, при этом региональные власти будут обязаны предоставить гарантию трудоустройства будущим выпускникам;
- установить почти 100-процентное целевое обучение по наиболее дефицитным направлениям ординатуры с установлением преимущества для врачей со стажем работы в первичном звене и особенно на селе;

- вплотную заняться решением жилищных проблем врачей и фельдшеров, особенно на селе и в небольших населенных пунктах.

В. В. Путин вновь указал региональным властям на недопустимость перебоев с закупками лекарств, в том числе жизненно необходимых, и поручил правительству РФ отладить работу с закупками и ввозом в Россию отдельных специальных препаратов, которые пока не имеют официального разрешения, но необходимых, для больных детей.

Таким образом, современная социальная политика России решает важную задачу сохранения и развития человеческого капитала — главного богатства нашей страны.

### *Вопросы и задания*

1. Какие основные этапы можно выделить в эволюции российской экономической политики в постсоветский период?
2. В каком документе было принято решение о переходе российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития?
3. Дайте определение понятию «цифровая экономика», выделите основные принципы ее формирования в России.
4. Укажите нормативно-правовые акты, которые регулируют инновационную политику современной России.
5. Проанализируйте предлагаемые варианты инновационного развития России, обозначенные в «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».
6. Согласны ли вы с тем, что в России может постепенно сложиться корпоративная модель социальной политики, основой которой будет принцип субсидиарности, а основным механизмом — обязательное социальное страхование?

### *Темы рефератов*

1. Основные приоритеты государственной экономической политики.
2. Основные принципы и характеристики инновационной политики.
3. Основные направления социальной политики в современной России.

### *Литература*

Василенко И. А. Современная российская политика: учебник для магистров. 2 изд. доп. М.: Международные отношения, 2018.

Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление. 6-е изд., испр. и доп. М., 2015.

- Василенко И. А.* Использование технологий антикризисного менеджмента при разработке государственной политики // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 4.
- Василенко И. А., Василенко Е. В.* Связи с общественностью в органах власти. М., 2017.
- Жданкин Н. А.* Инновационный менеджмент: учебник. М.: КНОРУС, 2017. 316 с.
- Иванова Н.* Инновационная политика: теория и практика // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60, № 31. С. 5–16.
- Инновационная политика: Россия и мир, 2002–2010 / под общ. ред. Н. И. Ивановой и В. В. Иванова. М.: Наука, 2011. 451 с.
- Инновационная политика: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Л. П. Гончаренко. М.: Юрайт, 2014. 502 с.
- Мау В. А.* Антикризисные меры или структурные реформы: экономическая политика России в 2015 году // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 5–33.
- Нуреев Р. М.* Экономическая история России (опыт институционального анализа): учебное пособие. 2-е изд., перераб. М.: КНОРУС, 2016. 268 с. (Бакалавриат и магистратура).
- Пихоя Р. Г.* История современной России. Десятилетие либеральных реформ, 1991–1999 гг. / Пихоя Р. Г., Журавлев С. В., Соколов А. К. М.: Новый хронограф, 2011. 312 с.
- Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»: утверждена распоряжением Правительства РФ № 1632-р от 28 июля 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>. Текст: электронный.
- Сергеев В. М.* Инновации как политическая проблема // Полития. 2008. № 1 (48). С. 114–125.
- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства России № 2227-р. от 8 декабря 2011 г.

## ГЛАВА ДЕСЯТАЯ

### Административная реформа в России

Современная административная реформа — это система структурных изменений государственного аппарата, направленных на повышение его эффективности и совершенствование качества принимаемых решений. Реформированию подвергаются такие области администрирования, как государственная служба и кадровая политика; управление государственными расходами; структура исполнительной власти; разработка и реализация государственной политики.

Среди основных причин административной реформы России можно выделить следующие:

- 1) слабое внедрение инновационных управленческих технологий (ИУТ) в сферу государственного администрирования. Широкое использование ИУТ в государственном управлении потребует серьезных структурных изменений всех институтов власти. Намечившееся отставание системы государственного администрирования от менеджмента в бизнесе необходимо компенсировать посредством внедрения инновационных бизнес-технологий;
- 2) финансово-экономические проблемы, такие как рост дефицита государственного бюджета, недостаток средств на создание современной системы госадминистрирования и пр. Правительство старается решать проблемы бюджетной экономии путем сокращения штатов госслужащих, уменьшения нецелевых расходов, передачи отдельных функций на аутсорсинг, использования приватизационных схем, а также путем внедрения новых методов планирования и контроля;
- 3) социально-политические проблемы, в частности нарастание социальной апатии, неудовлетворенность качеством государственных услуг, недостаточная эффективность работы госструктур и т. п. В решении данных проблем большую роль способны сыграть повышение демократизации общества и государства, увеличение транспарентности сферы государственного управления;
- 4) чрезмерную бюрократизацию российского государственного аппарата. Этому негативному явлению можно противопоставить такие меры, как контроль численности госслужащих, усиление борьбы с коррупцией, повышение мотивации, профессионализма и компетентности чиновников, поощрение эффективной деятельности и чувства ответственности.

Методология реформирования опирается на концепцию нового государственного управления (менеджмента). Новый государственный

менеджмент (New Public Management) ориентирован на использование в работе государственных институтов таких бизнес-технологий, как сетевое управление, реинжиниринг, организационная кибернетика, организационное развитие и пр. Основной акцент переносится на экономические методы регулирования и технологии аутсорсинга (передачу государственным структурами отдельных функций либо видов деятельности частным фирмам на основе подрядов или контрактов).

Ключевая идея нового менеджмента состоит в предоставлении государственным институтам большей свободы в области кадровой и финансовой политики в расчете на повышение экономической эффективности и ответственности. Кроме того, внедрение рыночных механизмов и принципов менеджмента в административно-государственное управление нацелено на обеспечение возможностей выбора поставщика государственных услуг, что должно оказывать определенное моральное и экономическое давление на государственные организации, стимулируя их к повышению эффективности работы<sup>1</sup>.

Новое государственное управление предполагает использование технологий:

- а) бюджетирования по результатам, т. е. приоритетного финансирования не самих ведомств, а реализуемых ими программ в соответствии с достигнутыми показателями и оценки эффективности деятельности госучреждений, ориентируясь на социальный эффект их работы, а не на затраты ресурсов, необходимых для достижения результата;
- б) сервисного администрирования, призванного скорректировать деятельность государственных институтов в сторону более качественного обслуживания граждан путем использования современной электронной системы предоставления государственных услуг. На официальных веб-сайтах госструктур должна публиковаться вся информация об их деятельности с точным указанием правил, требований, порядка и стоимости оказания соответствующих услуг.

Российская административная реформа прошла несколько основных этапов:

Первый этап (1997–2000 гг.): подготовительный, связан с созданием Комиссии по разработке проекта Программы государственного строительства, возглавляемой руководителем Администрации Президента РФ<sup>2</sup>.

Второй этап (2000–2003 гг.): разработка и утверждение основных документов, проведение аналитических исследований и принятие нормативных актов. Так, в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824

<sup>1</sup> Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N. Y., 1999. P. 19–21.

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Президента РФ от 7 мая 1997 г. № 176-рп.

«О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» была сформулирована основная цель реформы: повышение эффективности деятельности всей системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов. Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 была сформирована Правительственная комиссия по проведению административной реформы, в задачи которой входило, в частности, проведение функциональных обзоров. Всего было рассмотрено 5400 административных функций, из которых 800 признано избыточными; ряд функций рекомендовалось передать рынку.

Третий этап (2004–2006 гг.): начало институциональных реформ на основе Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с этим документом была введена трехзвенная структура федеральных органов исполнительной власти:

- 1) федеральным министерствам переданы стратегические функции (разработка государственной политики);
- 2) федеральные службы, подведомственные министерствам, выполняют контрольно-надзорные функции;
- 3) федеральные агентства осуществляют функции по управлению имуществом и оказанию государственных услуг.

Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249, были введены новые принципы бюджетирования, ориентированного на результаты, что, по сути, означало приоритетную постановку целевых показателей для административных структур.

Четвертый этап (2006–2008 гг.): ориентация на сервисное администрирование на основе распоряжения Правительства РФ «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах». Постановлениями Правительства РФ были закреплены принципы административной реформы, применяемые для взаимодействия и организации деятельности федеральных органов исполнительной власти; утверждены типовые регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Было введено регламентирование оказания государственных услуг гражданам (регламент услуг каждого ведомства можно найти на его официальном сайте), а также рекомендовано использовать тендеры при осуществлении бюджетных закупок.

Целями административной реформы в 2006–2010 гг. в соответствии с Концепцией реформирования являлись:

- а) повышение качества и доступности государственных услуг;
- б) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- с) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей предусматривалось решение следующих задач:

- 1) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- 2) разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- 3) реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»);
- 4) создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- 5) организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- 6) оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- 7) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- 8) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- 9) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

В соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» создавались учреждения новой организационно-правовой формы, занимающей промежуточное положение между бюджетной организацией и рынком. Под автономным учреждением понимается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в сферах науки, образования, здравоохране-

ния, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

В течение короткого времени (с сентября 2007 по май 2008 г.) действовали государственные комитеты Российской Федерации<sup>1</sup>. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 госкомитеты были упразднены, а их функции переданы соответствующим министерствам, при этом министр получил право давать обязательные для исполнения указания подведомственным органам и отменять их решения.

Пятый этап (2009–2013 гг.): качественное улучшение управленческих и кадровых вопросов. В рамках данного этапа Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 была принята Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

В соответствии с Федеральной программой реформ на 2009–2013 гг. основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы стали:

- a) формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;
- b) внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- c) повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

В результате реализации мероприятий, предусмотренных Федеральной программой на 2009–2013 гг., были разработаны нормы служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих; обеспечено повышение открытости государственной службы, доступности ее общественному контролю. Удалось реализовать ряд антикоррупционных программ; усовершенствовать порядок замещения вакантных должностей в системе государственной службы; создать необходимые условия для профессионального развития государственных служащих и др.

Впервые в рамках отечественной реформы непрерывно осуществлялся мониторинг общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. В этих целях была разработана система индексов, отражающих показатели доверия граждан к государственной службе; проводились регулярные социологические исследования оценки качества и результативности профессиональной деятельности.

<sup>1</sup> Введены Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

Таким образом, на этом этапе реформирования наконец намечился переход от форсированного внедрения рыночных методов в систему государственного управления к укреплению традиционных основ государственной службы — принципов профессионализма, дисциплины и ответственности. Этот поворот особенно важен, так как на предыдущих этапах реформирования (начиная с 2004 г.) в госструктуры достаточно широко внедрялось использование рыночных методов, тендеров, подрядов, принципов нового государственного менеджмента. Поскольку это произошло слишком рано, в условиях «дорациональной бюрократии», не привыкшей четко соблюдать правила и нормы, коррупция и злоупотребления стали только возрастать, о чем неоднократно предупреждали эксперты.

Шестой этап (2013 г. — по настоящее время): совершенствование системы управления на базе положений Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Важнейшими направлениями совершенствования системы государственного управления являются:

- a) снижение избыточного государственного регулирования;
- b) повышение качества государственных услуг;
- c) повышение эффективности органов власти;
- d) повышение информационной открытости.

В ближайшие годы было намечено обеспечить достижение следующих показателей:

- 1) уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в 2019 г. должен составить не менее 90 %;
- 2) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, в 2019 г. — не менее 90 %;
- 3) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в 2019 г. — не менее 70 %;
- 4) среднее число обращений представителей бизнеса в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, в 2019 г. должно снизиться до двух;
- 5) время ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг в 2019 г. должно сократиться до 15 минут.

Кроме того, была утверждена концепция российской общественной инициативы, предусматривающая:

- 1) создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в Интернете;
- 2) рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение года, в Правительстве РФ после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и представителей бизнес-сообщества.

Создание условий, обеспечивающих повышение эффективности российских органов государственной власти, требует совершенствования информационного, технологического и аналитического обеспечения принятия решений на всех уровнях управления, а также существенного сокращения дублирующих информационных потоков и формирования единого информационного пространства. С этой целью разработана автоматизированная система мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В целях выявления мнений граждан о качестве предоставления государственных услуг осуществляются регулярные социологические опросы. Сбор мнений производится посредством следующих механизмов:

- 1) отправка СМС-сообщений получателям государственных услуг с просьбой оценить качество услуги;
- 2) опрос через электронные терминалы, расположенные непосредственно в точках предоставления государственных услуг;
- 3) опрос через специализированный ресурс в Интернете.

Граждане оценивают качество государственных услуг по таким критериям, как время ожидания в очереди, вежливость сотрудника, комфортность условий, доступность информации о порядке получения услуги и т. д.

В ходе модернизации остро обозначились некоторые кризисные эпицентры реформирования. Особую тревогу вызывают показатели динамики преобразований, не свидетельствующие о повышении качества управления в последние годы реформы. Так, если на начальных этапах реформирования индикаторы, рассчитываемые Всемирным банком, отражали некоторое улучшение в работе государственного аппарата, то в последующие годы фиксируется снижение индексов по этим параметрам.

Чтобы переломить опасные тенденции, еще ранее распоряжением Президента РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1586 был утвержден Национальный план по противодействию коррупции, предусматривающий

комплекс мер, направленных на предупреждение последствий этого негативного явления. Однако коренным образом изменить ситуацию не удалось, поэтому Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 был утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 гг., где предусмотрено значительное усиление мер по борьбе с коррупцией. Эта работа интенсивно продолжается и сегодня, о чем, в частности, свидетельствуют резонансные действия правоохранительных органов самого последнего времени.

Таким образом, можно сделать вывод, что административная реформа неизбежно возвращается к идее укрепления фундамента государственного управления на основе прочной законодательной базы, а именно с этих мер, согласно научным рекомендациям, и надо было начинать административное реформирование.

Между тем большинство проблем административной реформы проистекает из того, что планы стратегов модернизации часто не вписываются в общую политическую линию Правительства. Преобразования не отличаются завершенностью, внутренней согласованностью и преемственностью основных этапов реформирования. В частности, непрерывно меняется институциональный ландшафт административных структур: были созданы, а потом ликвидированы государственные комитеты; исключены и возвращены агентские функции министерствам; наложены и впоследствии сняты ограничения на численность заместителей председателя Правительства РФ, заместителей министра.

Явные противоречия присутствуют также в стратегии и тактике реформирования: в частности, стратегический курс на управление по результатам противоречит реальному бюджетированию, которое практически не зависит от достигаемых результатов отдельных подразделений. Сложно контролировать динамику реформ в условиях, когда отсутствует мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Административной реформе пока не хватает концептуальной целостности, методологической четкости и стратегической определенности. Очевидно, что справиться с обозначенным комплексом острых проблем может только высокопрофессиональная команда экспертов, занимающихся вопросами реформирования не время от времени, а на постоянной основе. Важно понимать, что в условиях кризиса, до предела обострившего социально-экономическую ситуацию в стране, российские реформаторы не имеют права на ошибку.

Вместе с тем процесс административных реформ в нашей стране продолжается и, несмотря на сложности, связанные с экономическим кризисом, ежегодно выделяются значительные средства на совершенствование работы административного аппарата.

### *Вопросы и задания*

1. Как можно определить понятие «административная реформа»?
2. Объясните, какие основные направления административных реформ являются наиболее значимыми.
3. Как развивается административная реформа в России?
4. В чем вы видите специфику современного этапа реформирования?
5. С какими трудностями российские реформаторы столкнулись в процессе реформ?

### *Темы рефератов*

1. Основные этапы российской административной реформы и их особенности.
2. Эволюция нормативно-правовой базы административной реформы.
3. Основные задачи современного этапа административной реформы.

### *Литература*

- Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление. 6-е изд., испр. и доп. М., 2015.
- Василенко И. А., Василенко Е. В.* Связи с общественностью в органах власти. М., 2017.
- Василенко И. А.* Инновационные технологии в процессе российской административной реформы: возможности и границы использования // Государственный советник. 2015. № 1 (9). С. 5–8.
- Гаман-Голутвина О. В.* Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО. 2013. № 4.
- Клименко А. В., Барабашев А. Г.* Административная реформа и реформа государственной службы в России — вопросы реализации и координации. М.: ГУ ВШЭ, 2010. 80 с.
- Клименко А. В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
- Совершенствование государственного управления: портал административной реформы. URL: <http://ar.gov.ru/>. Текст: электронный.
- Рубрика современных российских реформ на сайте «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/plus/admreforma>. Текст: электронный.
- Земская идея в истории социально-политической мысли России. Антология. В 2-х т/ Под ред. А. Ю. Шутова. М., 2014.

## ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ

### Федеративные отношения

**Основные признаки и сущностные черты федеративного государства.** Как любое территориальное образование, организованное по территориальному принципу, государство имеет свое внутреннее устройство, характеризующееся пространственными пределами публичной власти, степенью своей централизации, строением составляющих его территориальных частей, внутренними связями между ними и центром.

В современной политической практике различаются две основные формы государственного устройства: **унитарное государство и федерация**. Существуют также смешанные, переходные формы государственного устройства (т. н. унитарные децентрализованные государства — Италия, Нидерланды; автономизированные государства — Испания и др.), где унитарный характер территориального устройства сочетается с отдельными элементами федеративных отношений (прежде всего, в сфере финансово-бюджетных отношений).

Унитарное — единое, неделимое государство, единицы которого лишены статуса самостоятельных государственных образований. На сегодня это преобладающий в мире тип государственного устройства. Но на политической карте мира мы встречаем и государства, имеющие федеративное устройство, ключевым понятием для которого является термин «федерация».

Федерация (от лат. foederatio — союз, объединение) — форма государственного устройства, которая характеризуется наличием территориальных образований — субъектов федерации (штатов, республик, кантонов, земель областей и т. д.), обладающих отдельными признаками государственности. Субъекты федерации обладают полномочиями по решению внутренних вопросов, включая разработку и принятие собственного законодательства, определение структуры органов власти и их формирование, осуществление правосудия и общественного порядка. Объединяющими началами федерации выступают федеральная конституция, единое социально-экономическое пространство, единая денежная система, федеральные органы власти и управления, институт единого гражданства, федеральная юстиция. Субъекты федерации, таким образом, лишены собственного государственного суверенитета, ими федеральному правительству передаются основополагающие для любого единого государства вопросы обороны, внешней политики, политики в области труда и трудовых отношений, социальной защиты населения и т. д.

Федерация признается одним из оптимальных способов существования неоднородных государств, государств с большой территорией,

сложным этническим составом населения, различными историческими традициями и др. Такие государства успешно сочетают преимущества политического и хозяйственного единства и централизованной власти со сбалансированной самостоятельностью их членов, реализуя принципы «общей воли» — этой невидимой оси политического курса государства.

**Идеи федерализма** в политической мысли имеют давние традиции. Родоначальником современной теории федерализма принято считать Й. Альтузиуса.

Альтузиус Йоханнес (1557–1638) — немецкий юрист, один из основоположников естественно-правовой теории Нового времени. Основной труд — «Политика» (1663). В этом труде им разработана концепция народного суверенитета, основой которого выступают два понятия — «союз» и «договор». Формирование государства у Альтузиуса предстает как процесс объединения, поступательно распространяющийся на все уровни социально-политической организации — с низового уровня общин и городских коммун, добившихся самоуправления, до всеобъемлющего союза, государства. Суверенитет, права верховенства сохраняет при этом народ, сообщество граждан, составляющих общину, провинцию или государство. Вся иерархия социально-политических структур осмысливается Альтузиусом как система федеративных образований, союзов, созданных на договорных началах. Это ведет к взгляду на федерацию как форму политической организации, в наибольшей степени способную обеспечить гражданские и политические свободы.

Важную роль в утверждении идей федерализма в мире сыграли американские политические мыслители и государственные деятели А. Гамильтон, Дж. Мэдисон, Дж. Джей, авторы получившего широкую известность сборника статей «Федералист», первоначально опубликованного в виде 85-ти политических эссе в Нью-Йоркском «Independent Journal». В сборнике получило воплощение развернутое философское обоснование конституции Соединенных Штатов Америки — план, не имевший исторических precedентов. Большая часть статей была подготовлена А. Гамильтоном.

Гамильтон Александр (1757–1804) — американский политический деятель, один из «отцов-основателей» американской нации. Активный участник подготовки конституции США 1787 г. Основатель партии федералистов. Гамильтон выступал за сильное федеральное правительство и за главенство общенациональных интересов. Он считал, что национальное правительство является ведущей и верховной силой и его полномочия должны быть весьма широкими. Поскольку, однако, концентрация власти не исключает опасности возникновения тирании, федерализм и может явиться механизмом, способным защитить личную

свободу граждан и держать правительство под контролем. Федерация, или «федеральная республика», получает свои права и непосредственно от народа, и от администрации штатов, имеющих свои полномочия и могущих в существенной мере ограничить всевластие Центра.

Популярность идей федерализма в общественном мнении во многом способствовала их утверждению в политической практике.

**Типы федерализма и разновидности федераций.** В отечественной и зарубежной политической науке часто в качестве синонимичных используются такие понятия, как «типы», «виды», «модели» федерализма. Понятие «модель» условно можно использовать при характеристике как типов, так и видов федерализма. Что касается последних, то и в познавательных, и научно-исследовательских целях типы и виды нужно различать. Под типом федерации в данном случае понимается совокупность признаков, характерных для целой группы федераций. Под видом федерации понимается совокупность специфических черт, присущих именно данной федерации. Этими чертами она отличается от других федераций, представляя тем самым особый вид, или разновидность федерации. Из этого можно сделать вывод о том, что каждая конкретная федерация представляет собой совокупность ряда как общих признаков, позволяющих отнести ее к определенному типу федераций, так и особенностей, придающих ей своеобразный, в чем-то неповторимый вид федерации.

Типы и виды федерализма различаются особенностями возникновения, структурой составных частей, характером взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации и рядом некоторых принципов, составляющих основу того или иного типа или вида федерализма. В политической науке были выделены несколько типологий федерализма.

В основе одной из них лежит такой критерий, как исходный принцип, заложенный в создание федеративного государства. Д. Элейзер разделяет по типологии федерализм на три главные модели: американскую, швейцарскую и канадскую. Швейцарская модель учитывает этнические и лингвистические различия. Канадская модель основывается не только на обществе с множеством культур, но и на идее, что федеральную систему можно сочетать с парламентским режимом по Вестминстерской модели. Американская модель, образованная по территориальному принципу, представляет попытку соединения федерализма с президентской формой правления. Американская система создавалась преимущественно снизу, самими штатами.

Европейский федерализм тождествен федеративному правлению, где центральные и региональные правительства непосредственно управляют населением. При этом каждое правительство действует независимо в пределах соответствующей, конституционно установленной сферы

распределенных полномочий и координирует отношения с другими правительствами, а остаточные полномочия принадлежат органам управления субъектов.

В англо-американской традиции федерализм рассматривается как политическая концепция и определяется как способ политического устройства, при котором происходит объединение отдельных государств в пределах общей политической системы, где полномочия между центральным правительством и правительствами субъектов федерации распределены для защиты властных полномочий каждого из них<sup>1</sup>.

В основе другой типологии лежит такой критерий, как способ формирования федеративных государств. Исторически известны два таких способа. Первый — объединение в федерацию разрозненных частей, в связи с чем главная задача в области распределения предметов ведения и полномочий состояла в постепенной передаче центру от субъектов федерации все больших полномочий и расширения предметов его ведения. Процесс создания федеративного государства происходил путем определенной централизации власти и шел от субъектов федерации (снизу) к федеральному центру (вверх).

Второй способ образования федераций — предоставление определенной, конституционно признанной автономии административно-территориальным образованиям, которые прежде составляли части единого унитарного государства или империи.

В настоящее время в мире существует 28 государств с федеративной формой политико-территориального устройства (это примерно 1/8 от общего числа государств). География федерализма весьма обширна, она охватывает все пять обитаемых континентов. Это Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Россия, ФРГ, Швейцария — Европа; Индия, Малайзия, Пакистан, ОАЭ, Ирак, Непал — Азия; Танзания, Нигерия, Коморские острова, Эфиопия — Африка; Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Канада, Мексика, США, Сент-Кристофер и Невис — Северная и Южная Америка; Австралийский союз, Папуа-Новая Гвинея, Соединенные Штаты Микронезии, Палау — Австралия и Океания.

В зависимости от того, какой фактор является доминирующим, можно выделить следующие **разновидности федераций**: договорные и конституционные; территориальные, национальные и смешанные; двух-субъектные и полисубъектные. Федерации, четко отвечающим критериям определено вида, довольно сложно встретить на политической карте мира: на практике федерация может содержать в себе в разной степени выраженности признаки разных видов. Разберемся в классификации подробнее.

---

<sup>1</sup> Elazar D. American Federalism. A View from the States. London, 1984. P. 2.

Во-первых, федерации в зависимости от правового способа закрепления создания федеративного государства делятся на конституционные и договорные. Договорные федерации обычно либо создаются снизу (отличительный признак — учредительный договор между отдельными региональными сообществами), либо посредством преобразования унитарного государства в федеративное с одновременным заключением договора как основного источника, определяющего отношения между центром и регионами. Исторически подобный путь образования федераций был продуктивен, однако в современных условиях, как считают многие эксперты, усложняющиеся отношения между центральной властью и ее составными частями требуют более предметного закрепления, которого договор обеспечить уже не в состоянии.

Конституционная федерация характеризуется тем, что правовое положение ее субъектов и федеральных органов власти определено в конституции федерального государства, в которой закреплены федеративное устройство страны, политико-правовой статус составляющих ее территорий. Именно конституция одновременно обеспечивает легитимность полномочий федеральной власти и политической автономии ее составных частей.

Конституционно-договорная федерация характеризуется наличием одновременно двух источников: конституции и федеративного договора. Двойственная политико-правовая природа государственности в такой федерации нередко порождает проблемы, связанные с конфликтом договорных и законодательных норм, с желанием установить особый статус во взаимоотношениях с федеральным центром. В реальности установление подобных взаимоотношений находит свое решение в практике заключения двусторонних договоров между федеральными органами государственной власти и отдельными субъектами.

Во-вторых, федерации делятся на территориальные, национальные, смешанные. Точкой отсчета в данном случае является использование этнического ареала как признака деления на субъекты федерации. Так, в этнических федерациях регионами становятся крупные этнолингвистические анклав. В государствах с полиэтничным населением, компактно проживающим на исторически сложившейся территории, федерализм способен сыграть важную роль в решении национального вопроса. Ю. Хабермас рассматривает федерализм как противоядие национализму, если «государство конструирует свои политические сообщества на основе конституционного патриотизма, который признает все формы культурных различий и отражает стремление всех групп внутри гражданского общества»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Цит. по: Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М.: ГУ ВШЭ, 2006.

В территориальных федерациях ситуация противоположная. Опыт строительства территориальных федераций (США, Германия, Австрия) показывает, что этноконфессиональные факторы могут быть выведены за скобки при решении вопросов федерирования территориального устройства. Регионы формально не отличаются по этническим параметрам, т. е. государство считается мононациональным. Но история знает случаи, когда этнический фактор сознательно не учитывается, чтобы обеспечить численное превосходство одной нации или избежать расколов в обществе. Смешанный тип федерации объединяет в себе страны, где есть регионы, организованные как по этническому, так и по территориальному принципам. В национально-территориальных федерациях (к которым относится и Россия) федеративное устройство сочетает субъекты федерации, образованные как по территориальному, так и по этническому признаку; при этом государственно-правовой статус субъектов также различен.

В-третьих, федерации классифицируются с точки зрения дробности их административно-правовой структуры. Существуют двухсубъектные и полисубъектные федерации. Примерами первого типа считаются Танзания, Босния и Герцеговина. Полисубъектные федерации — более распространенная модель, с центром и несколькими единицами в роли субъектов федерации (США, Канада, Бразилия, Швейцария, Мексика, Индия, Россия).

**Становление и развитие федеративных отношений в современной России.** Анализируя историю становления федеративной системы в России, можно выделить два вида концептуально и эмпирически различных федераций, которые существовали в разные исторические эпохи. Советский федерализм сохранялся на протяжении почти семидесяти лет (Союз Советских Социалистических Республик — 1922–1991 гг.), а российский федерализм формально существует всего лишь немногим более двадцати пяти лет (Российская Федерация — с 1993 г. по настоящее время). В каком-то смысле невозможно сравнивать федеративную систему России с федерациями других государств без учета собственного опыта. Поэтому рассмотрим советское наследие федерализма в теории и на практике.

В соответствии со ст. 70 Конституции СССР (1977) советское государство — единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик. Конституция была разработана в преемственности с предыдущими конституциями страны. Следовательно, для того чтобы проследить истоки советского федерализма, необходимо вернуться по крайней мере к сталинской

Конституции 1936 г. и к первой Конституции СССР 1924 г. Более того, можно определить первый шаг на пути к советскому федерализму, предзнаменовавшему СССР и полностью завершеному позднее, в 1922 г., подписанием договора о союзе между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой (РСФСР), Украиной, Белоруссией и Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республикой (ЗСФСР).

Советский федерализм выполнял функцию объединения разных национальностей и регионов в единое централизованное государство. Советское федеративное устройство было построено на унитарной централизованной однопартийной системе; коммунистическая партия фактически контролировала все институты по разработке и реализации политики вместе со всеми линиями политической коммуникации.

В новый период своей истории, после распада СССР, Россия вступила как квазифедеративное государство, субъекты которого сильно различались в своих правах (наибольшим объемом этих прав обладали автономные республики). Провозгласив явочным порядком свой суверенный статус, отдельные республики стали выстраивать, по сути, конфедеративные отношения с Центром, а некоторые объявили о выходе из состава РСФСР (Чечня) или готовились к нему (Татарстан).

Для нейтрализации тенденций к конфедерализации отношений между Центром и регионами российское руководство инициировало обсуждение вопроса о необходимости заключения Федеративного договора, который позволил бы пересмотреть отношения Центра и регионов, разделить предметы их ведения. После долгих консультаций к началу 1992 г. проект Федеративного договора был подготовлен, и 31 марта состоялось официальное его подписание (Татарстан и Чечня подписаться под договором отказались), а 10 апреля содержание Договора было одобрено Съездом народных депутатов и включено в текст Конституции РФ.

По форме Федеративный договор состоял из трех различных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти разных по статусу ее субъектов (республик, областей и краев, городов федерального значения, автономных округов), причем содержание каждого из договоров отличалось в пользу национальных республик. Например, в договоре с республиканскими органами власти был закреплен принцип делегирования полномочий снизу вверх, согласно которому «республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных

органов государственной власти Российской Федерации»<sup>1</sup>. Договор устанавливал закрытый перечень предметов совместного ведения Федерации и республик, в то время как договоры с другими субъектами допускали возможность закрепления и иных предметов совместного ведения. Одновременно с подготовкой Федеративного договора велась разработка новой Конституции РФ, обсуждение проектов которой выявило наличие расхождений как между Центром и регионами, так и между Президентом и Верховным Советом страны (в последнем случае это привело к вооруженному противостоянию в сентябре–октябре 1993 г.). Новая Конституция была принята на Всероссийском референдуме 12 декабря 1993 г., состоявшемся одновременно с выборами Федерального Собрания. Однако, по разным оценкам, более 10 регионов проголосовали против проекта Конституции, в нескольких регионах референдум не состоялся.

По Конституции (гл. 1 «Основы конституционного строя», ст. 1–4) Россия объявлялась федеративным государством. Устанавливалось, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Верховенство на всей территории страны получили Конституция РФ и федеральные законы. Основной закон обрел большую юридическую силу в сравнении с Федеративным договором, договорами о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным Центром и субъектами Федерации. В Конституции РФ 1993 г. не предусматривается право на выход из состава Федерации ее субъектов. Нормы конституций республик в составе РФ, предполагавшие право сепарации, были отменены на основании решений Конституционного Суда РФ в 2000–2003 гг.

### **Особенности современной российской модели федерализма.**

Конституционный строй России, сформированный в результате принятия Федеративного договора, Конституции РФ 1993 г. и поправок к ней, федеральных законов, указов главы государства и постановлений Конституционного Суда обладает особенностями и специфическими характеристиками позитивного и негативного характера.

**Асимметричный принцип российского федерализма.** В правовом отношении российский федерализм базируется на асимметричном принципе федеративного устройства, означающем, что разделение федеративных лиц осуществляется по двум признакам — территориальному и этническому, что противоречит положению федеральной конституции о равноправии всех субъектов федерации (ч. 3, ст. 5). Асимметрия проявляется также и в фактической разностатусности субъектов федерации, дословный текст федеральной конституции гласит: республи-

<sup>1</sup> Федеративный договор: Документ. Комментарии. М., 1994.

ка (государство) имеет свою конституцию, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав» (ч. 2, ст. 5).

В Российской Федерации асимметрия особенно проявляется в социально-экономическом развитии, которое является приоритетным направлением управления централизованными финансами, в том числе и на субфедеральном уровне. Наиболее важным звеном государственных финансов является региональный бюджет, который выступает одним из базовых индикаторов развития региона. Асимметрия субъектов РФ возникает из-за неравномерного распределения финансово-экономических ресурсов некоторых территорий государства, когда субъекты получают от Центра статус особых экономических зон. При этом важно обратить внимание на объемы средств и на то, какие преференции достаются тем или иным территориям. Центру самому приходится решать, как распределять власть и финансовые ресурсы, чтобы сделать работу государственной машины более эффективной, да и снять с себя часть публичной ответственности, переложив ее на регионы. В результате возникает интересный феномен «централизованной децентрализации»<sup>1</sup>.

Асимметрия имеет неоднозначные и неодинаковые последствия для разных субъектов РФ, особенно для национальных республик. Многочисленные налоговые и финансовые преференции сохранили Татарстан и ряд других республик Поволжья. Как отмечает Н. Зубаревич, Татарстану «обеспечивается широкомасштабное дополнительное финансирование из федерального бюджета по разным каналам для реализации многочисленных инвестиционных программ»<sup>2</sup>.

### **Централизация и децентрализация российского федерализма.**

Под «централизацией» подразумевается сосредоточение полномочий в высшем органе власти — федеральном центре. Противоположно понятие децентрализации, так как она представляет отмену или ослабление единоличных функций центра с появлением этих функций у органов власти субъектов РФ, обладающих определенной самостоятельностью»<sup>3</sup>.

В российском федерализме явно присутствует концентрация исполнительной власти в институте президентства, обусловленная закономерным в свое время стремлением преодолеть имеющуюся на момент распада СССР и «парада суверенитетов» инерцию дальнейшего распа-

<sup>1</sup> Туровский Р. Ф. Российский квазифедерализм: состояние и перспективы // К новой модели российского федерализма / под общ. ред. А. Захарова, О. Здравомысловой. М.: Весь Мир, 2013. С. 128–129.

<sup>2</sup> Зубаревич Н. Социальноэкономические различия между этническими регионами и политика перераспределения // Федерализм и этническое разнообразие в России: сб. статей / под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюндера. М., 2010. С. 91.

<sup>3</sup> Лексин В. Н. Пространство власти и мир человека // Мир России. 2005. № 1. С. 12–13.

да России. Централизм президентской функции выражается в следующих процедурах: право вето на законодательные функции, контроль над региональными администрациями. Если рассматривать развитие российского федерализма с точки зрения централизации, то этот процесс особенно проявлялся в 2000-е гг., что нашло отражение в появлении доминантной партии, назначении губернаторов в 2005–2012 гг., сокращении числа муниципалитетов с выборными мэрами.

Централизация федеральной власти усилилась в соответствии с указом президента В. В. Путина от 13 мая 2000 г. Субъекты РФ (а на тот период их число составляло 89) были сгруппированы в семь федеральных округов. Каждый федеральный округ приобрел полномочного представителя Президента (полпреда) основная цель которого заключалась в мониторинге ситуации на территории данного субъекта РФ.

Вектор децентрализации в России стал достаточно ощутимо проявляться после 2012 г., когда центру стало ясно, что эффективность власти состоит в разумном разграничении полномочий. Этому способствовало возвращение губернаторских выборов и расширение числа муниципалитетов, где проводятся всенародные выборы их глав. С процессом децентрализации центральная федеральная власть повышает ответственность региональной власти путем избавления Центра от излишних полномочий. Субъекты РФ обладают рядом компетенций и полномочий: обладают учредительной властью, принимают собственные конституции; принимают собственные законы и имеют судебную и правовую систему, предоставляют (второе) гражданство.

**Сложносоставной («матрешечный») принцип построения субъектов Российской Федерации.** В Конституции РФ заложена проблема сложносоставных («матрешечных») субъектов Федерации<sup>1</sup>, когда одни субъекты (прежде всего национальные округа) территориально входят в состав других (прежде всего краев), однако являются при этом самостоятельными субъектами РФ. Данный конституционно-правовой парадокс является специфической и уникальной чертой Российской Федерации. Конституция РФ содержит две взаимоисключающие статьи: ст. 5 (п. 1 и 4) устанавливает равноправие субъектов Федерации, а ст. 66 (п. 4) предусматривает вхождение автономного округа в состав области или края. Из норм Основного Закона следует, что автономные округа полностью равны в своих конституционных правах области или краю, несмотря на то, что они являются их составной частью.

**Бюджетный федерализм и система межбюджетных отношений в современной России.** Федеративное устройство государства подразумевает разграничение предметов ведения и полномочий на трех ос-

<sup>1</sup> См.: *Смирнягин Л. В.* Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрас- судки. М., 1998. С. 22.

новых уровнях: на уровне федерального центра; на уровне субъектов федерации и на местном уровне.

Бюджетная система федеративного государства аналогичным образом выстраивается в трехуровневом формате. Поэтому создание действенной и эффективной системы межбюджетных отношений в этом случае напрямую зависит от гармоничного распределения финансовых ресурсов и полномочий по соответствующим уровням. Под бюджетным федерализмом, таким образом, понимается система разграничения бюджетных полномочий между центральными органами власти, органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления, а также механизмы распределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней.

Основные составляющие бюджетного федерализма базируются на ряде важных принципов:

- 1) Для построения системы бюджетного федерализма необходимо наличие не менее трех уровней бюджетной системы. Помимо федерального, регионального и местного уровней могут быть два и более уровней местных бюджетов.
- 2) Принцип высокой степени самостоятельности бюджетов, при этом необходимо активное участие субъектов федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.
- 3) Принцип единства бюджетной системы.

Целью бюджетного федерализма является обеспечение прав граждан и их территориальных общностей на получение определенного объема публичных услуг, соответствующих их запросам в отношении качества и формы, на основе конкуренции между региональными органами власти на рынке публичных услуг.

По степени централизации/децентрализации государственного управления и степени самостоятельности региональных и местных властей выделяют три модели (типа организации) бюджетной системы: централизованную, децентрализованную и комбинированную.

Централизованная модель предполагает четкое разграничение полномочий между уровнями власти в части расходов. Однако модель не предусматривает наделение уровней субъектов федерации и местных органов самоуправления собственными источниками доходов в полном объеме. Финансирование различных программ развития происходит с использованием различных форм межбюджетных отношений за счет централизованных средств федерального бюджета. Одним из основных плюсов данной модели является то, что она формирует тесное взаимодействие центральных и региональных органов власти. Однако существенный минус заключается в отсутствии самостоятельности ниже-

стоящих звеньев: из-за отсутствия собственных источников доходов нижестоящие звенья нередко могут функционировать чисто формально.

Децентрализованная модель (США, Канада и др.) ориентирована на формирование максимальной самостоятельности региональных и местных бюджетов. В ней полномочия в сфере расходов полностью соответствуют полномочиям в сфере доходов. Финансовая помощь из бюджетов более высокого уровня очень ограничена. Плюс данной модели состоит в минимальном использовании механизмов перераспределения. Однако она оставляет мало места для маневра в области проведения единой финансово-экономической политики в национальных масштабах.

Комбинированная (или смешанная) модель (Австрия, ФРГ, Швейцария и др.) подразумевает использование различных механизмов бюджетного выравнивания региональных диспропорций. Активное сотрудничество властей различных уровней основывается на координации бюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим. Выделяют два вида выравнивания региональных диспропорций — вертикальное и горизонтальное. Вертикальное выравнивание — это процесс нахождения баланса между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных источников (налоговых поступлений). К основным инструментам вертикального выравнивания относится распределение налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Ключевая установка вертикального выравнивания также состоит в том, что если бюджет нижестоящего уровня в части обеспечения доходной части потенциально не способен выполнить возложенные на него функции, то недостающие бюджетные ресурсы должны быть предоставлены от федерального центра. Горизонтальное выравнивание — это пропорциональное распределение налогов между субъектами федерации в целях нивелирования неравенства налоговых возможностей (например, вызванных фактором территориальных различий) с учетом дифференциации населения по уровню среднедушевого дохода. Расходные обязательства федерального бюджета в комбинированной (смешанной) модели должны учитывать как финансирование социально-экономических задач федерального масштаба, так и достижение сбалансированности бюджетной системы в целом.

В Российской Федерации действует комбинированная (или смешанная) модель бюджетного федерализма. К правовой базе по разграничению полномочий в системе межбюджетных отношений относятся Конституция РФ — ст. 12, 71, 72, 73, 76, 130, 131, 132 (определение предметов ведения); Бюджетный кодекс РФ — ст. 84, 85, 86 (определение уровней бюджетов); Федеральные законы РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

№ 131-ФЗ, (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.05.2018), гл. 8.

Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с законодательно разграниченными полномочиями по ведомственному принципу и по разделам классификации расходов. Вопросы национальной обороны находятся полностью в расходных полномочиях федерального бюджета.

Для обеспечения выполнения принятых расходных обязательств бюджетами разных уровней в РФ действует система межбюджетных трансфертов. Межбюджетные трансферты — это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы.

В современной России выделяются четыре формы межбюджетных трансфертов: 1) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов, поселений; 2) субсидии; 3) субвенции и 4) иные межбюджетные трансферты.

Дотации (от лат. *dotation* — пожертвование) предоставляются без определения конкретной цели по их использованию.

Субсидии (от лат. *subsidium* — поддержка) предоставляются на определенные цели при условии долевого софинансирования расходов других бюджетов.

Субвенции (от лат. *subvenire* — приходить на помощь) предоставляются в течение определенного срока только на определенные цели из бюджета более высокого уровня в бюджет более низкого уровня (в соответствии с решением соответствующего органа государственной власти) на безвозмездной и безвозвратной основе.

Иные межбюджетные трансферты как особые группы финансовых ресурсов представляют собой безвозмездные и безвозвратные трансферты (например, закрытым административно-территориальным единицам, наукоградам).

Указанные формы межбюджетных трансфертов могут выделяться бюджетами всех уровней. Оценка качества управления региональными финансами проводится по 8 ключевым направлениям, это: качество бюджетного планирования; качество исполнения бюджета; качество управления долговыми обязательствами; финансовые отношения с муниципальными образованиями; качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг; степень прозрачности бюджетного процесса.

По данным Министерства финансов РФ за 2017 г., в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2017 г. поступило 10 754,7 млрд рублей доходов из разных источников. Это на 8,4 % выше аналогичных показателей 2016 г. Рост доходов продемонстрировали 75 регионов. Сокра-

щение доходов, соответственно, зафиксировано в 10 регионах. В целом, в 2017 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 52,0 млрд рублей (47 субъектов). Профицит составил 136,7 млрд руб. (38 субъектов). В то же время бюджеты субъектов РФ сохраняют высокую дотационную зависимость от федерального центра. В 2017 г. в консолидированные бюджеты субъектов РФ поступило 1 701,7 млрд рублей безвозмездных поступлений, что составляет 107,9 % от объемов поступлений в 2016 г. и 15,8 % общего объема доходов 2017 г. В 2017 г. доля безвозмездных поступлений в доходах 30 регионов превысила 30 %. При этом в Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Республике Тыве, Республике Дагестан, Республике Алтай, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Крым и Калининградской области эта доля составила более 60 %. В 2018 г. к пяти крупнейшими получателям дотаций из федерального бюджета отнесены Дагестан, Якутия, Камчатский край, Алтайский край и Чечня. Только 11 субъектов РФ в 2018 г. не получали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, это: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Татарстан, Ленинградская область, Московская область, Самарская область, Свердловская область, Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО.

«Хроническая болезнь» бюджетного федерализма РФ, таким образом, пока продолжает влиять на систему межбюджетных отношений в России. Дотационная система бюджетного финансирования, связанная с наличием серьезного разрыва в уровне обеспеченности на региональном и местном уровнях, продолжает сохраняться.

Пытаясь сгладить столь явную проблему вертикальной несбалансированности Министерство финансов РФ разработало предложения по бюджетному маневру на региональном и муниципальном уровнях. Некоторые предложения носят поощрительный характер, начинают с 2018 г. учитываться в измененной методике ведомства по предоставлению межбюджетных трансфертов. Стимулирование экономического развития регионов будет идти по следующим направлениям:

- 1) предоставление грантов субъектам РФ за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала территорий в целях стимулирования тех регионов, которые в последние годы добиваются высоких темпов роста экономики и налогового потенциала (20 млрд рублей ежегодно);
- 2) зачисление прироста налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в федеральный бюджет, в отчетном году по сравнению со среднегодовым фактическим поступлением за два года;
- 3) использование стимулирующих механизмов, содержащихся в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Итак, выделим еще раз основные особенности модели российского федерализма: во-первых, модель строится на асимметрии в социально-экономическом развитии, которая является приоритетным направлением в управлении централизованными финансами, в том числе и на субфедеральном уровне; во-вторых, вектор децентрализации в модели направлен на эффективность федеральной власти и состоит в неравном соотношении полномочий между центром и регионами; в-третьих, «матрешечный принцип» построения федерации в модели приводит к дисбалансу распределения полномочий между субъектами федерации.

Федеративная модель современной России требует установления четкого баланса интересов «центр — регион» и проведения гибкой и последовательной политики, как федеральным центром, так и региональными властями субъектов РФ, которые должны быть заинтересованы (не только субъективно — на уровне личных связей представителей правящей элиты, но и объективно) в сохранении и динамике единого федеративного государства.

Стоит отметить, что федеративная форма территориально-политического устройства Российской Федерации развивается и моделируется на правовой основе путем объединения (укрупнения, слияния) субъектов РФ; деления существующего субъекта на части, разукрупнения субъектов РФ; создания новых субъектов из частей двух и более (объединение фрагментов); вхождения новых территорий.

Изменения территории предусмотрено в Федеральном Конституционном законе от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в состав Российской Федерации и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>1</sup>. По Федеральному закону образование нового субъекта РФ осуществляется на добровольной основе, с учетом мнения населения, выраженного на региональных референдумах прежних субъектов РФ, выступивших с инициативой объединения. На практике нормы Федерального закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» реализовывались в ходе образования путем слияния новых субъектов в составе Российской Федерации. Реализовалась и норма принятия в Российскую Федерацию нового субъекта РФ после проведения референдума 16 марта 2014 г. в Республике Крым и городе Севастополе. В результате референдума было принято решение о воссоединении с Российской Федерацией на правах субъектов Российской Федерации. С учетом свободного и добровольного волеизъявления народов Крыма Президент РФ В. В. Путин издал Указ от 17 марта 2014 г. «О признании

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/184002>. Текст: электронный.

Республики Крым»<sup>1</sup>, что стало предпосылкой для заключения Договора от 18 марта 2014 г. между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов. После ратификации Договора в составе Российской Федерации были включены Республика Крым и город Федерального значения Севастополь. Отметим, что данный договор полностью соответствует Конституции РФ и по существу нормативно оформил легитимность присоединения республики Крым и Севастополя, добровольность их вхождения в Российскую Федерацию на правах равноправных субъектов. До июля 2016 г. в Российской Федерации было учреждено девять федеральных округов (Центральный, Южный, Северо-Западный, Дальневосточный, Сибирский, Приволжский, Уральский, Северо-Кавказский, Крымский).

28 июля 2016 г. В. Путин подписал указ о преобразовании Южного федерального округа и Крымского федерального округа в Южный федеральный округ. По сути, это стало завершением переходного интеграционного периода присоединения Крыма к России.

### *Вопросы и задания*

1. Каковы сущностные черты и предпосылки возникновения федеративного государства?
2. Назовите основные предпосылки возникновения федеративной формы территориально-политического устройства государства.
3. Перечислите основания для типологизации федераций.
4. Назовите основные типы субъектов федеративного государства.
5. Дайте оценку централизованному и децентрализованному типу федерации.
6. Каковы особенности модели федерализма в современной России?
7. Дайте характеристику этапов формирования, современных реалий и перспектив развития бюджетного федерализма в России.

### *Темы рефератов*

1. Типы федеративных государств и их особенности.
2. Этапы становления и развития федеративных отношений в современной России.
3. Особенности бюджетного федерализма в России.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 17.03.2014 г. № 147 «О признании Республики Крым». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38202>. Текст: электронный.

### *Литература*

- Абдулатипов Р. Г.* Федералогия. СПб., 2004.
- Галицкая С. В.* Теория и практика бюджетного федерализма. М., 2002.
- Иванов В. Н., Яровой О. А.* Российский федерализм: становление и развитие. М., 2000.
- Карапетян Л. М.* Федеративное устройство Российского государства. М., 2002.
- Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М., 2012.
- Миронюк М. Г.* Современный федерализм: сравнительный анализ: учебное пособие. М., 2008.
- Российский федерализм: экономико-правовые проблемы / отв. ред. С. Д. Валентей. СПб., 2008.
- Смирнягин Л. В.* Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998.
- Столяров М. В.* Теория и практика федерализма: курс лекций о федеративном государстве: учебно-методический комплекс. М., 2008.
- Туровский Р. Ф.* Политическая регионалистика. М.: ГУ ВШЭ, 2006.
- Федерализм: учебное пособие / под общей ред. В. И. Коваленко, О.В. Морозова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016.

## ГЛАВА ДВЕНАДЦАТАЯ

### Региональная политика

**Сущностные черты и основные направления региональной политики.** Для Российской Федерации как федеративного государства характерно наличие нескольких уровней власти — федерального, регионального (субъектов Федерации) и местного (органов местного самоуправления).

Региональная политика является составной частью государственной политики, направленной на организацию национального пространства в соответствии с избранной стратегией развития. Под *региональной политикой* понимается государственная региональная политика, т. е. деятельность общенациональных властных структур. При таком подходе политика понимается в узком смысле, а именно как государственное управление.

В англоязычной литературе понятию «региональная политика» в его более распространенном варианте более соответствует понятие «regional policy», поскольку речь идет о политике как о мерах, действиях определенных политических акторов. В то же время необходимо и понятие «regional politics», с помощью которого можно обозначать всю характерную для данного государства сложную систему политических действий, имеющих региональный эффект. Если «regional policy» связана с действиями определенных акторов, то «regional politics» — с общей ситуацией в государстве (в срезе «центр — регионы») и ее основными трендами<sup>1</sup>.

Основная *цель региональной политики* заключается в сглаживании наиболее острых социальных и экономических диспропорций между отдельными регионами государства. Цели региональной политики, связаны с двумя составляющими: с осуществлением общегосударственных задач по развитию регионального пространства и решением проблем развития тех или иных регионов.

Цели региональной политики делятся в зависимости от четко поставленных задач государственной деятельности, в частности федерального центра. В общем виде цели региональной политики разделяются на экономические, социальные и политические.

К числу основных *социальных целей* региональной политики относят: повышение уровня жизни населения регионов России; увеличение занятости населения и создание условий для полноценного национально-культурного развития всех народов Российской Федерации; обеспе-

<sup>1</sup> См.: Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика: учебное пособие для вузов. М., 2006. С. 81.

чение социального равновесия по жизненному уровню отдельных регионов и социальных групп, сбалансированности их интересов с социально-экономической политикой государства.

В качестве *экономических целей* региональной политики можно назвать: формирование в регионах социально-ориентированной рыночной экономики, механизмов обеспечения социальной защиты населения.

К *политическим целям* региональной политики относятся: укрепление социально-экономических основ российского государства и сохранение его целостности; обеспечение военной и экономической безопасности и экологической устойчивости; развитие институтов гражданского общества, местного самоуправления; регулирование взаимоотношений между органами власти различных уровней.

*Субъектами региональной политики* являются органы власти федерального уровня и в определенной степени органы власти субъектов Федерации. На федеральном уровне это высшие органы государственного управления (Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ), а также федеральные министерства, агентства, службы. Среди федеральных министерств наибольший объем полномочий в рассматриваемой сфере имеют Министерство экономического развития, Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство по делам Дальнего Востока, Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство сельского хозяйства. Отметим, что 8 сентября 2014 г. Президент РФ В. В. Путин своим Указом № 612 упразднил существовавшее на тот период Министерство регионального развития РФ, передав функции вышеназванным министерствам. Выработкой и реализацией государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере территориального устройства РФ, разграничением полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также в сфере взаимодействия с казачьими обществами в настоящее время выполняет Министерство юстиции.

В научной литературе выделяются три подхода к реализации региональной политики в государстве<sup>1</sup>:

- *адресный (селективный или индивидуальный) подход* предполагает акцент на развитии (или подавлении) конкретных территорий. В его основе лежит определение (селекция) территорий, в отношении которых центр принимает адресные (индивидуальные) решения. Он может быть прямым (адресная помощь, содействие, вмешательство, принятие конкретных решений по данному региону) или косвенным (создание институционально-правовых условий для развития региона).

<sup>1</sup> См.: Туоровский Р. Ф. Политическая регионалистика: учебное пособие для вузов. М., 2006. С. 88–89.

На практике данному подходу соответствуют оказание адресной помощи, создание полюсов роста, формирование специальных экономических зон, экспериментальных площадок для проведения реформ;

- *комплексный подход* развивается на общенациональном уровне с учетом территориального эффекта принимаемых решений. Центр создает механизмы и структуры общенационального уровня, принимая во внимание региональные интересы и особенности регионализации (в частности, последствий, ведущих к ее ослаблению или усилению). На практике данному подходу соответствует активное перераспределение, т. е. сначала «первичное» (общенациональное по своему формату) распределение средств между уровнями территориально-политической системы, а затем их «вторичное» перераспределение центром (или региональными центрами) в пользу более бедных (неблагополучных) территорий;
- *автономный подход* предполагает наделение регионов определенной автономией, которая открывает им возможности для самостоятельного развития в рамках предоставленных полномочий.

**Правовые основы региональной политики в современной России.** Регулирование вопросов региональной политики осуществляется в России с помощью следующих нормативных актов:

- 1) Федеральные конституционные законы и федеральные законы (Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»).
- 2) Решения (распоряжения, постановления) федерального правительства.
- 3) Договора о разграничении полномочий между центром и отдельными регионами. Разграничение полномочий между федеральным центром и регионами в России осуществляется с помощью следующих нормативных актов: Конституция РФ, Федеративный договор 1992 г., индивидуальные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

В настоящее время реализация интереса федерального центра на субнациональном уровне может быть сведена к двум направлениям. *Горизонтальное направление* имеет тенденцию поддержания баланса стабильности на субнациональном уровне, где основные цели — под-

держание регионов-реципиентов; урегулирование конфликтов между субъектами РФ по вопросам этнотерриториального противостояния. Основной целью вектора *вертикального направления* является укрепление вертикали власти и централизованный контроль над региональными политическими процессами.

**Этапы региональной политики современной России и эволюция отношений «Центр — регионы».** В реальной политической практике отношения по линии «Центр — регионы» прошли несколько этапов. Каждому из них соответствовали вполне определенные модели региональной политики федерального центра и поведения региональных властных элит.

- 1) Этап децентрализации (1991–1997 гг.), характеризующийся ослаблением Центра и значительным усилением веса и влияния регионов и региональных кланов — последовательной, объективно обусловленной, идейно обоснованной и подпитываемой изнутри регионализацией российской политики. Страна балансировала на грани распада.
- 2) Этап начальной рецентрализации (1997–1999 гг.) — переход от децентрализации к централизации, нацеленный на постепенное укрепление позиций центра, федеральных элит и определение ключевых векторов развития региональной политики. Решенческая функция в это время все в большей степени переходила от сообществ регионов к федеральному центру.
- 3) Этап рецентрализации (2000–2008 гг.), когда государственная власть пресекла регионализацию российской политики, а организационными и политико-правовыми решениями укрепила позиции федерального центра. Смысл состоявшихся в самом начале этого этапа перемен сформулировал Р. Ф. Туровский в названии одной из своих статей — «Времена парада суверенитетов в России прошли, но угроза потери отдельных земель сохраняется»<sup>1</sup>. К концу периода можно было говорить о возникновении подконтрольного государству межрегионализма, что в той ситуации больше работало на централизацию.
- 4) Этап централизации (2008–2018 гг.), или пострегионализм<sup>2</sup>, как процесс, во многом завершающий предыдущую линию в условиях продолжающегося укрепления федерального центра и ослабления политических возможностей регионов и региональных элит. Несмотря на введение в ходе этого этапа выборности глав регионов, сама процедура выборов становится скорее способом подбора губернаторов федеральным центром.

<sup>1</sup> Туровский Р. Ф. Времена парада суверенитетов в России прошли, но угроза потери отдельных земель сохраняется // Россия и мусульманский мир. 2003. № 6. С. 18–29.

<sup>2</sup> Каганский В. Л. Регионализация, регионализм, пострегионализм // Интеллектуальные и информационные ресурсы и структуры для регионального развития. М.: ИГРАН, 2002. С. 12–18.

**Термин «регионализм».** В советское время термин «регионализм» применительно к СССР не употреблялся. Интерес отечественной науки к феномену регионального проявился во второй половине 1980 гг. в связи с началом развития собственно регионализма и попытками обоснования новых подходов общественного развития, альтернативных формационному; главным образом, в рамках цивилизационного подхода. Именно с этого времени стали возникать зарубежная регионология России<sup>1</sup> и российская политическая регионалистика как научная дисциплина<sup>2</sup>. Современную регионализацию работающий в этом русле А. К. Магомедов определил как перетекание сильной центральной власти в нижние горизонты управления, когда государство перемещается в провинцию, а местные правящие элиты — в центр общероссийской политики.

Регионализация российской политики «ельцинской поры» стала одной из ее определяющих черт, в очень высокой степени — сущностью и содержанием, что фиксировали и российские, и зарубежные авторы. Регионы в бытность президентом Б. Н. Ельцина стали не просто субъектами политики, а ее мощными и влиятельными акторами, прекрасно ориентирующимися в лабиринтах власти. В соревновании с Центром они нередко оказывались победителями. Причем, вопрос, за кем будет победа, отнюдь не казался праздным. Уже в 1991 г. процесс регионализации некоторыми исследователями был определен как «война» или «революция регионов»<sup>3</sup>, а в середине 1990 гг. в научный оборот был даже введен термин «региональный фронт»<sup>4</sup>.

Пик регионализма пришелся на середину — вторую половину 1990 гг. Именно тогда лидеры регионов сосредоточили в своих руках критиче-

---

<sup>1</sup> Matsutato K. Progressive North, Conservative South? Reading the Regional Elite as a Key to Russian Electoral Puzzles // Regions: A Prism to View the Slavic-Eurasian World: Towards a Discipline or «Regionology» / ed. by K. Matsuzato. Sapporo: SRC, Hokkaido University, 2000. P. 143–176.

<sup>2</sup> Белова В. Л. Регионоведение. Регионообразующие факторы // Социально-гуманитарные знания. 1999. № 2. С. 59–64; Гельман В. Я. По ту сторону Садового кольца: опыт политической регионалистики России // Политика. 2001–2002. № 4. С. 65–94; Гельман В. Я., Рыженков С. И. Политическая регионалистика России: от общественного интереса — к научной дисциплине? // Социальные исследования в России: немецко-российский мониторинг / И. Освальд и др. М.: Полис, 1998. С. 138–186; Медведев Н. П. Политическая регионалистика: учебник. М.: ИД МИСиС, 2010; Туровский Р. Ф. Основы и перспективы региональных политических исследований // Полис. 2001. № 1. С. 138–156; Туровский Р. Ф. О состоянии и перспективах политической регионалистики // Политическая наука. 2011. № 4. С. 10–30.

<sup>3</sup> Каганский В. Л. Война и революция регионов (к «анатомии» советского пространства) // Независимая газета. 1991. № 171 (31 декабря).

<sup>4</sup> Павленко С. В. Легитимация административного регионализма // Куда идет Россия?: Социальная трансформация постсоветского пространства: международный симпозиум, 12–14 января 1996 г. / под ред. Т. И. Заславской. М.: Аспект-Пресс, 1996. С. 91.

ские для центра объемы власти, колоссальные ресурсы, и именно тогда регионализм получил вполне конкретное идеологическое обоснование.

**Исторические корни современного регионализма.** Существует множество подходов, выводящих российскую регионализацию из досоветской истории. Можно вспомнить хотя бы о распаде Древнерусского государства в XIII в. и его превращении, по сути, в конфедерацию. Один из прямых факторов распада — увеличение политического веса и влияния составляющих его земель и удельных князей. Судебник 1497 г. положил конец удельной автономии. Судебник 1550 г. венчал победу Центра (Москвы) над контролируемыми землями: в нем отсутствовало административно-политическое понятие региона. Местная власть фактически превращалась в часть иерархической системы управления. События Смутного времени в начале XVII в. вызвали тем не менее обвальную децентрализацию, суверенизацию и регионализацию политики, распад государства. Смута — это своего рода восстание регионов против потерявшего легитимность центра. Только в XVIII в. государство вновь наладило систему регионального управления, что и показали губернские реформы Петра I с его принципом жесткой централизации. При Екатерине II соседствовали оба подхода: и централизация (удары по «сомнительным» территориям — Запорожской Сечи, Прибалтике, Сибири; в современном понимании — регионам), и децентрализация (перенос центра тяжести управления регионами к губернаторам с наделением их существенными объемами полномочий).

Наряду с вертикальными, в России всегда существовали более или менее выраженные горизонтальные отношения между субъектами политико-правовых отношений (регионами). Центром такие отношения не приветствовались, а часто запрещались. Например, после введения земских учреждений в 1864 г. им было запрещено заниматься политической деятельностью и общаться между собой. Соответственно, возникло земское движение, требующее расширения прав и свобод земств, их вертикального и горизонтального усиления, что демонстрировало желание и готовность регионов солидарно решать свои проблемы.

Революция 1917 г. в базовых принципах воспроизвела ситуацию трехсотлетней давности и в 1918 г. в условиях гражданской войны возникли областные правительства, противостоящие центральной власти. Некоторые из них идентифицировали себя как власть общероссийскую (Самарский Комуч, Уфимская Директория, Диктатура и Российское правительство А. В. Колчака, Особое совещание при Главкоме ВСЮР М. В. Алексееве — А. И. Деникине) или, по крайней мере, как власть независимую от Центра («Политическое совещание» Н. Н. Юденича, Временное Сибирское и Северо-Западное правительства, Уральская республика, «Временное правительство Юга России» П. Н. Врангеля — А. В. Кривошеина).

На Руси, в России, Российской империи всегда был острым вопрос о децентрализации власти. Способствовали этому и разнородность экономических интересов, и непубличность власти, и неурегулированность де-юре отношений в треугольнике центр — регионы — места, и их низкая социокультурная совместимость, и традиционная схема построения и отправления власти по схеме «сверху — вниз», главным образом учитывающая интересы Центра, и неформальные способы его взаимоотношений с регионами. В такой ситуации, в случае ослабления центра, непокорность регионов и, соответственно, децентрализация — была делом времени.

**Регионализм и советская система.** Регионализация российской политики корнями отчасти уходит и в советскую систему. Общий вектор в развитии управления в СССР был направлен в сторону централизации. Вместе с тем основными противниками централизации ситуационно оказывалась региональная номенклатура. Региональная элита и региональные политические интересы, которые она агрегировала, возникли во времена Н. С. Хрущева и в еще большей степени — Л. И. Брежнева. В этот период элита как бы «вросла» в почву. Во многих регионах к власти пришли местные уроженцы, и установилась характерная для времен «застоя» ситуация: первый секретарь обкома КПСС управлял регионом 10–15 и более лет. Многие региональные лидеры, несмотря на давление и контроль центра, стали полновластными хозяевами, создали мощные элитные кланы. В ранний постсоветский период эту нишу заняли губернаторы. Стабильность ситуации определялась личностью местного «вождя», его управленческими качествами и т. п. Сам номенклатурный механизм подбора руководящих партийно-советских кадров, введенный в 1930 г., усиливал позиции региональной номенклатуры. Номенклатурному работнику уровня ЦК непременно требовался опыт регионального и даже субрегионального руководства. Крупные партийные функционеры чаще всего были выходцами из регионов с соответствующими патрон-клиентарными отношениями, лоббизмом, земляческим корпоративизмом, выраженными групповыми интересами. Весьма показателен в этом смысле пример передачи Крымской области Украинской ССР из состава РСФСР Указом Президиума ВС СССР 19 февраля 1954 г. Решение было в немалой степени проведено в угоду высшим представителям номенклатуры — выходцам из Украины. Интересы мегарегиона для них оказались выше интересов федеративного государства.

В 1987 г. началась инициированная сверху децентрализация советской политической системы. М. С. Горбачев использовал существовавшее в партии настороженное отношение аппаратчиков выше- и нижестоящих партийных органов друг к другу и нелюбовь рядовых коммунистов

к партийному аппарату. С санкции генсека возник феномен обратного вертикального давления. Региональные партработники (объективно — союзники Горбачева в его борьбе с Политбюро и ведомствами) почти открыто отбросили номенклатурный порядок.

На мартовском 1990 г. пленуме ЦК Горбачев представил новый устав КПСС. Устав закреплял сочетание производственного и территориального принципов строения партии и возрастающее влияние ее низовых звеньев — райкомов и горкомов (опорных звеньев партийной структуры, по определению генсека). Тем самым он сознательно и открыто запустил прежде нелегально и аритмично работающий механизм регионализации.

Именно при М. С. Горбачеве началась цепная реакция «самопровозглашений». Помимо союзных республик (12 июня 1990 г. на I съезде народных депутатов РСФСР была принята Декларация о государственном суверенитете России) и их субъектов (первой территорией, заявившей о своей самостоятельности в январе 1990 г. в ответ на известные события в Баку, столице Азербайджанской ССР, стала Нахичеванская АССР), декларации о суверенитете приняли в 1990 г. многие республики РСФСР (Северная Осетия, Карелия, Коми, Татарстан, Удмуртия, Якутия, Чукотка, Башкирия, Марий-Эл, Чувашия, Адыгея, Карачаево-Черкессия, Хакассия). При этом все вышеперечисленные субъекты трансформировались в автономные республики и определили за собой право иметь собственные конституции. В РСФСР появились анклавные территории, имеющие неформальные признаки суверенитета. 12 июня 1991 г., наряду с выборами президента РСФСР, состоялось избрание президентов Татарстана, мэров Москвы и Ленинграда, а до конца 1991 г. — президентов Якутии, Мордовии и Марий-Эл. Маховик регионализации был запущен.

**Центр-периферийные отношения в 1991–1997 гг.** Децентрализация 1990 гг. не была вместе с тем следствием осознанной политики федерального центра. Скорее она являлась побочным продуктом трансформационных процессов, которые сопровождались острыми конфликтами элит, глубоким и продолжительным экономическим спадом, резким снижением административного потенциала государства и подъемом национализма.

Баланс отношений «Центр — регионы» уже в августе 1991 г. оказался смещен в сторону регионов, прежде всего, из-за конфликта на уровне федеральных органов власти — между руководством СССР и России (1990–1991 гг.). Тенденция жестко закрепились конфликтом президента и Верховного Совета России (1992–1993 гг.). Апелляции участников этих конфликтов к поддержке регионов стимулировали требования региональных элит по предоставлению им политических и экономических уступок. Региональные элиты в той обстановке были заинтере-

сованы в сохранении патовых ситуаций в конфликтах и в невозможности их разрешения по принципу «игры с нулевой суммой».

Во второй половине 1991 г. суверенизация многих российских республик стала реальным политическим фактом. Утвердившись у власти на волне дезинтеграционных процессов, Б. Н. Ельцин должен был найти новый баланс отношений между центром и регионами, чтобы сохранить государственное единство и территориальную целостность страны. Соответственно, требовалось создать новую систему управляемой из центра и устойчивой региональной власти. Б. Н. Ельцин, однако, продолжал ускорять регионализацию популистскими высказываниями, обращенными в сторону регионов («Берите суверенитета, сколько сможете переварить!»). В такой ситуации центр почти сразу утратил политическую инициативу и не смог удерживать под должным контролем систему вертикальной субординации исполнительной власти.

На этом этапе произошло фактическое отделение Чечни. Республика избрала президентом Д. М. Дудаева, выступающего с позиций открытого сепаратизма. Российские законы на территории Чечни объявлялись недействующими. К повышению статусной планки стремились и другие лидеры регионального сепаратизма. Даже «русские» Свердловская и Вологодская области добивались своего через Конституционный суд. Прямые договоры Центр — Татарстан (январь и июнь 1992 г.) закрепили за республикой квоты на транспортировку нефти через российские нефтепроводы (16 % всей добываемой в РФ нефти и 9 % нефтепродуктов). В их итогах закреплялся принцип асимметрии территорий. Последнее обстоятельство провоцировало процесс областничества (планы губернатора создания Уральской республики и др.). В итоге уже к лету 1992 г. можно было уверенно говорить о начале процесса перемещения центра реальной власти на региональный уровень, а к осени 1993 г. российские провинции сосредоточили в своих руках около 60 % полномочий федеральной власти. Остальные 40 % делили между собой враждующие на тот момент высшая законодательная и исполнительная ветви власти.

Потребность в интеграции ощущалась тем не менее достаточно заметно. Стали возникать межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия как координационные структуры органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, что санкционировалось с лета 1991 г. отдельными распоряжениями председателя Верховного Совета страны. Регионам, вступившим в ассоциацию, предоставлялись значительные экономические льготы. В разное время было создано 8 ассоциаций («Большой Урал», «Большая Волга», «Сибирское соглашение»; «Северо-Запад», «Дальний Восток», «Северный Кавказ», «Центральная Россия», «Черноземье»). Вместе с «Ассоциацией автономных

округов Российской Федерации» и «Союзом российских городов» они охватили к началу 1999 г. всю территорию России, кроме Чечни. 5 февраля 1993 г. руководители 8 ассоциаций подписали Соглашение о сотрудничестве с правительством РФ, а 14 июля 1994 г. — с Федеральным Собранием РФ. Столь высокий статус ассоциаций резко усиливал политические позиции их лидеров. Объективный интеграционный потенциал ассоциаций подтачивался непродуктивными политическими амбициями тогдашних элит. Первые — самые мощные — ассоциации были созданы при прямой поддержке Б. Н. Ельцина еще в СССР для совместной борьбы против М. С. Горбачева, что подрывало основы советского федерализма и усиливало позиции регионализма<sup>1</sup>.

Мощной линией регионализации стала политическая борьба законодательной и исполнительной ветвей власти 1991–1993 гг. Формирование института глав администраций регулировалось указами президента РСФСР «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» № 75 от 22 августа 1991 г., «О порядке назначения глав администраций» № 239 от 25 ноября 1991 г. и законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» № 1550-1 от 6 июля 1991 г. Процедура, родившаяся в президентском окружении, была такова: президент назначает губернаторов, а те, в свою очередь, до 15 декабря 1991 г. — глав администраций субрегионов. Была введена в действие просуществовавшая до 1995–1996 гг. система иерархического построения региональных органов исполнительной власти, или «исполнительная вертикаль».

Президиум же Верховного Совета РСФСР 6 сентября 1991 г. принял решение о проведении 24 ноября 1991 г. выборов глав администраций регионов. Однако на решение было наложено вето: аналитики «Демократической России» прогнозировали крупную неудачу сторонников президента (10–12 побед при 36 поражениях). Именно этот прогноз послужил обоснованием реализации президентом «исполнительной

<sup>1</sup> Так, летом 1991 г. в Новосибирск с рабочим визитом приехал Б. Н. Ельцин, уже избранный президентом РСФСР, но еще не принесший присягу и не вступивший в должность. В ходе визита он подписал распоряжение «Вопросы деятельности Межрегиональной ассоциации “Сибирское соглашение”». Важнейший пункт документа предполагал оставлять в распоряжении членов ассоциации 10 % продукции, производимой предприятиями, расположенными в мегарегионе, с целью реализации ее внутри страны и за рубежом. А ведь речь шла ни много ни мало об Иркутской, Кемеровской, Новосибирской, Омской, Томской, Тюменской областях, Бурятской и Тувинской автономных республиках, Горно-Алтайской и Хакасской автономных областях, Агинском Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах! И только потом появилось постановление президиума Верховного Совета РСФСР «Об организации Межрегиональной ассоциации “Сибирское соглашение”», ставшее юридической основой объединения. Именно таким образом Б. Н. Ельцин в борьбе с М. С. Горбачевым завоевывал поддержку влиятельных регионалов-ресурсообладателей.

вертикали». В результате драматической борьбы постановление Съезда народных депутатов России 1 ноября 1991 г. установило мораторий на выборы всех уровней до 1 декабря 1992 г.

Следует отметить, что назначение глав администраций производилось только в краях, областях, автономных областях и автономных округах. Лишь в этих типах субъектов федерации действовала созданная Б. Н. Ельциным новая властная вертикаль. Назначения первых лиц республик не производились. Там с 1991 г. действовала своя президентская выборная власть, также как и в двух городах федерального значения. Постепенно проводились выборы президентов остальных республик.

Параллельно для контроля губернаторов, которые не всегда и не во всем были лояльны новой власти, был создан еще один властный институт — полномочных представителей президента. Полпреды вошли в структуру администрации президента и полностью подчинялись федеральному центру. Их задача — информирование президентской администрации о происходящих в регионах процессах. На эти должности повсеместно назначались активные и зарекомендовавшие себя в борьбе с союзным центром демократы «первой волны» — бывшие народные депутаты РСФСР, депутаты местных советов, представители интеллигенции. Во многих случаях начались их конфликты с губернаторами — выходцами из номенклатуры.

Новый этап в отношениях «Центр — регионы» начался в связи с ликвидацией в октябре 1993 г. системы Советов. Тон задавали институциональные перемены, происходившие на федеральном и региональном уровнях. Шло усиление исполнительной власти при симметричном ослаблении власти законодательной. В регионах формировалась моцентрическая система власти с губернатором во главе — по сути, проекция суперпрезидентской республики, складывающейся на федеральном уровне. Региональные законодательные собрания, избранные в конце 1993 — начале 1994 г. взамен Советов, имели ограниченные полномочия и в большинстве случаев попадали в зависимость от губернаторов. Центр с помощью Конституционного суда фактически заблокировал попытки некоторых регионов ввести парламентскую модель правления, в соответствии с которой губернаторы были бы подотчетны законодательной власти.

Таким образом, влияние губернаторов в своих регионах продолжало усиливаться. Контроль со стороны полномочных представителей неуклонно слабел. Возникла ситуация, когда и полпреды, и все федеральные структуры в регионах попали под неформальное, но явное влияние губернаторов. В то же время центр обеспечивал вертикаль власти, не допуская перехода к выборности губернаторов.

12 декабря 1993 г. на всероссийском референдуме была принята Конституция, обозначившая основные параметры отношений «Центр — регионы». Был создан новый политический институт — избираемый Совет Федерации, что автоматически вело к усилению регионального влияния на федеральном уровне. Возник новый баланс отношений между центром и регионами, который, однако, никак нельзя было признать устойчивым. Формула отношений «Центр — регионы» определялась Конституцией лишь в самом общем плане, в то время как принятие необходимых федеральных законов откладывались. Поэтому значительная часть отношений «Центр — регионы» осуществлялась в «серой зоне», где отсутствовало должное правовое регулирование.

Сложилась модель, при которой центр делился полномочиями, шел на уступки регионам в обмен на политическую лояльность их руководителей. Логика борьбы за власть в России подталкивала центр заручиться поддержкой региональных элит. Причем, данная тенденция отчетливо обозначилась по мере приближения президентских выборов 1996 г. Выиграв эти выборы и усилив институт Президента на федеральном уровне, Б. Н. Ельцин продолжал идти на уступки региональным лидерам в расчете на их последующую лояльность.

Отношения с республиками носили еще более сложный характер. В обмен на политическую лояльность и отказ от сепаратистских устремлений республики получили возможность в индивидуальном порядке и особым образом разграничить свои полномочия с центром. Фактически же многие республики получили значительную часть не только совместной, но и федеральной компетенции. Практика заключения индивидуальных договоров о разграничении полномочий в первой половине 1996 г. в связи с приближением президентских выборов была резко расширена за счет подписания договоров с краями и областями. Главным содержанием этого времени стало стремление центра достичь элитного консенсуса. Элиты федерального и регионального уровня в процессе торга договорились о разделе полномочий.

Способом консолидации федеральных и региональных элит на том этапе были призваны стать «партии власти». Перед парламентскими выборами 1995 г. такой партией стало движение «Наш дом — Россия». Движение возглавил премьер-министр В.С. Черномырдин, и в его работе приняло участие подавляющее большинство руководителей краев, областей и национальных республик. Губернатор стал фактически единственным реальным центром силы в своем регионе, но центр продолжил практику назначения губернаторов и при необходимости мог отстранять их от должности.

Кульминацией развития этой модели стали президентские выборы 1996 г. Они показали практически полную консолидацию региональ-

ных лидеров, в особенности — ресурсных, вокруг Б. Н. Ельцина, поскольку их устраивала предложенная президентом система отношений. Результатом стало очевидное усиление регионов в ходе второго срока президентства Б. Н. Ельцина. С начала 1996 г. был введен новый порядок формирования Совета Федерации. В его состав по должности вошли первые лица регионов — губернаторы и председатели законодательных собраний (областных дум). Кроме того, в течение 1996 г. произошел переход к повсеместному выбору губернаторов. В результате лидеры регионов стали еще меньше зависеть от центра. Они оказались главными действующими лицами верхней палаты с соответствующим уровнем влияния. В этих условиях федеральный центр, пойдя на столь большие уступки региональным элитам, не мог не озаботиться поиском способов для выравнивания баланса центр-периферийных отношений.

**Центр-периферийные отношения в 1997–1999 гг.** В течение короткого периода власть предприняла существенные усилия по формированию новых моделей отношений «Центр — регионы». Содержание этих моделей сводилось к одному — созданию противовесов усилившимся губернаторам и региональным кланам. В 1995–1996 гг. в стране прошел первый электоральный цикл по выборам глав администраций областей, городов и районов, что привело к обвальному сменяемости элит. Центральная же власть была слаба, не укоренена в регионах и субрегионах, не имела опыта электоральных побед и не являлась монолитной. Ликвидация Советов укрепила режим личной власти президента институционально, но в региональных властных институтах только умножила ряды его противников. В ходе выборов победила хозяйственная номенклатура (бывшие директора заводов, строительных и аграрных организаций). Они накопили вполне определенные ресурсы, стали собственниками предприятий, где прежде были директорами. Одновременно они выступали с резкой критикой Б. Н. Ельцина, его назначенцев в регионе, заручились поддержкой влиятельной на тот момент КПРФ и победили во многих регионах.

Время показало, однако, что их век в руководстве был недолог — всего один срок. В условиях приближающегося второго электорального цикла (1999–2000 гг.) становилось все очевиднее, что в стране произошли серьезные изменения. Прошли насыщенные событиями годы. Изменился и тип успешного хозяйственника. Появились зоны негосударственного сектора экономики, и возглавила его совсем не прежняя номенклатура. Это были «вне номенклатурные хозяйственники», в течение 1990-х гг. сбившиеся в политико-экономические кланы. Для федерального центра это был серьезный вызов. Сложившуюся модель «Центр — регионы» решено было серьезно изменить.

Во-первых, центр попытался усилить институт местного самоуправления или, по крайней мере, пресечь попытки огосударствления его районно-городского звена в республиках. С 1991 г. по условиям властной вертикали губернатор назначал глав местных администраций. В соответствии с конституцией 1993 г. и законом РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» (с изменениями от 24 июня, 22 октября 1992 г., 28 апреля 1993 г.) в 1995–1996 гг. в регионах прошли выборы глав администраций городов и районов, обретших новую легитимность и политические права. Пространство губернаторского политического влияния в регионах значительно сократилось. Более того, центр возлагал на институты местного самоуправления задачу важнейшего ограничителя власти губернаторов.

Города вышли на передний план политической борьбы еще при М. С. Горбачеве, став опорой разнородных сил. В ходе первого президентского срока Б. Н. Ельцина в условиях региональной «вертикали власти» города жестко контролировались губернаторами. С середины 1990 гг. с переходом от фазы административных назначений к фазе выборов города стали первичными единицами деятельности правящих кругов России, не могущих мобилизовать голоса населения без помощи районных и городских администраций. Кроме того, им была уготована новая роль — позиционных союзников центра в его борьбе с регионами. Повсеместно разгорелись конфликты между главами областных администраций и мэрами городов, чаще всего — региональных столиц.

Федеральный центр публично демонстрировал поддержку местному самоуправлению, создав, например, в 1997 г. Совет по местному самоуправлению при президенте, а в 1998 г. — Конгресс муниципальных образований. В нашумевшем на всю страну «удмуртском деле» Конституционный суд постановлением № 708 от 24 января 1997 г. подтвердил право местного самоуправления Республики Удмуртия иметь выборных глав городов и районов<sup>1</sup>.

Во-вторых, центр пытался сделать более влиятельным уже существующий с 1991 г. институт полпредов. Чтобы вывести полпредов из-под губернаторской зависимости, были созданы коллегии при представителях президента. В состав коллегий включались руководители расположенных в регионе федеральных структур. Задача полпреда заключалась в координации их деятельности, согласовании интересов и позиций с помощью регулярно проводимых коллегий. В соответствии с замыслом

---

<sup>1</sup> Закон Республики Удмуртия от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике» ограничил местное самоуправление его нижней формой — сельским поселением, поселком, частями городских поселений. Город и район стал частью государственной вертикали. Конституционный суд признал такое решение незаконным.

это должно было вывести региональных «федералов» из-под губернаторского влияния и поставить их под определенный контроль чиновников президентской администрации, каковыми являлись полпреды. Одновременно существенно менялся и кадровый состав полпредов.

Показательно также, что полпреды стали назначаться и в республики, чего раньше не было. Более того, представители федерального центра начали выражать открытое недовольство особыми правами, которыми пользовались республики. Важно отметить, что центр на том этапе не обладал механизмами увольнения всенародно избранных губернаторов, но в то же время уже смог провести отдельные эксперименты по отстранению от должности некоторых избранных мэров. Не добившись полного подчинения губернаторов и усиления своего влияния в регионах, центр во многом изменил и свою тактику, прибегнув к выстраиванию жесткой экономической зависимости регионов. Губернаторы оказались в ситуации явной зависимости от центра. Вместе с тем в столь же сложном положении оказались и позиционные союзники центра — органы местного самоуправления.

Политику рецентрализации решительно продолжил председатель правительства (10 сентября 1998 г. — 12 мая 1999 г.) Е. М. Примаков. Его модель получила название «Согласие по вертикали» и предполагала серьезное укрепление федерального центра и всей вертикали власти за счет достижения политического и ресурсного превосходства центрального уровня над региональным. Примаков, пожалуй, впервые поставил вопрос о введении ответственности губернаторов и санкций в их отношении. Он был против всенародных губернаторских выборов. Прямое назначение губернаторов, как это было в недавней практике, тоже не подходило. В качестве компромиссного варианта было предложено назначение губернаторов региональными законодательными собраниями по представлению президента и с правом президента их отзыва. Фактически данная модель предполагала достаточно жесткий контроль губернаторов со стороны президента.

Другая линия Примакова — отказ от практики эксклюзивных отношений между центром и регионами, создание единообразного для всех формата. Полностью свертывалась практика заключения договоров о разграничении полномочий между центром и регионами (в 1994 г. подписаны 3 договора, в 1995 г. — 4, в 1996 г. — 17, в 1997 г. — 12, в 1998 г. — 6). Руководителя комиссии при президенте РФ по подготовке договоров о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ С. М. Шахрая 15 июля 1998 г. сменил тогдашний заместитель руководителя администрации президента В. В. Путин, и с тех пор ни один договор подписан не был. И не только потому, что дого-

воры противоречили федеральному законодательству, а, прежде всего, из-за их превращения, скорее, в пустую формальность.

Наконец, Примаков использовал прежде работавший на регионализм потенциал межрегиональных ассоциаций. Российские премьеры — и Кириенко, и Примаков — привлекли «восьмерку» как передаточное звено во взаимоотношениях с другими губернаторами. Кроме того, на том этапе межрегиональные ассоциации позиционировались как прототипы новых — укрупненных — субъектов федерации.

Модель Примакова отличалась, прежде всего, введением достаточно жесткого контроля губернаторов и преодолением политико-правовой асимметрии. Для реализации своих идей Примаков впервые в практике взаимоотношений центра и регионов сформировал в правительстве полноценный «региональный блок» во главе с первым вице-премьером. Его зоной ответственности стали отношения с регионами. Он курировал специально созданное министерство региональной политики.

Инициативы Е. М. Примакова по созданию властной вертикали по разным причинам реализованы не были. На этом этапе стало ясно, что при Б. Н. Ельцине политика ограничения губернаторской самостоятельности невозможна, поскольку президент по-прежнему считал губернаторов своей главной опорой. В истории отношений «Центр — регионы» предложения 1997–1999 гг. остались первой попыткой предложить комплекс мер, направленных на усиление федерального центра и радикальное изменение баланса сил в его пользу. В целом же можно отметить, что Россия 90-х гг. еще сохраняла инерцию распада. Ситуация властно требовала новых решений в укреплении российской государственности.

**Центр-периферийные отношения в 2000–2008 гг.** С приходом к власти В. В. Путина стали вырисовываться новые подходы федеральной власти в формировании центр-периферийных отношений. Б. Н. Ельцин, «добывая» политическую лояльность регионов, традиционно выступал в роли гаранта региональной самостоятельности и губернаторских свобод. Создание ограничителей «сверху» (полпреды) и «снизу» (местное самоуправление), по сути, мало что меняло в этом смысле. При В. В. Путине укрепление властной вертикали превратилось в лейтмотив действий центра. Федеральная элита во взаимоотношениях с регионами стала выступать единой силой.

Прежде всего, был реализован комплекс мер, направленных на устранение территориально-политической асимметрии и создание более или менее единого формата отношений «Центр — регионы» через воссоздание целостного правового пространства. К 1998 г. двусторонние договоры были подписаны центром с 48 субъектами РФ. Под угрозой санкций был запущен процесс приведения регионального законодательства в соответствие федеральному. В течение короткого времени,

пользуясь возможностями Конституционного суда, была произведена существенная реконструкция договорной федерации. Под нажимом центра многие регионы стали отказываться от договоров о разграничении полномочий. С 2003 г. договорная практика начала рассматриваться как «особые случаи»; прежде всего, во взаимоотношениях с Чечней и Татарстаном. В результате была заметно скорректирована региональная асимметрия. Обеспечить абсолютное единообразие региональных ситуаций центр был в тот момент еще не в состоянии.

Федеральный центр, приняв 6 октября 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ, на долгие годы заложил четкие основы единого стандарта поведения региональной государственной власти, а затем и местного самоуправления. С 29 июля 2000 г. до настоящего времени туда было внесено более сотни поправок, нацеленных на оттачивание механизмов функционирования региональной власти и норм ее контроля со стороны центра.

Институты федерального контроля значительно усилились. Важным решением стала реформа системы полномочных представителей президента во взаимосвязи с созданием федеральных округов. Указом президента РФ 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» были созданы 7 федеральных округов, оказавшихся промежуточным и одновременно связующим звеном между центром и 88 регионами России.

Создание округов отразило поиск федеральным центром более простого и эффективного политико-административного формата. Федеральные округа — это промежуточный управленческий уровень, созданный специально для размещения федеральных структур, обеспечивающих контроль региональных властных структур и территориальных органов федеральной исполнительной власти. Ключевым звеном оказались 7 полпредов, а на уровне субъектов федерации был создан подчиненный им институт главных и обычных федеральных инспекторов. В результате реформы обновленный институт полпредов стал гораздо более мощным ограничителем губернаторской деятельности в сравнении с прежним. Полпреды — фигуры федерального уровня — работали в непосредственном контакте с федеральным центром и являлись проводниками его интересов на местах.

В отношении региональных властей российское законодательство шло от создания системы санкций в отношении губернаторов до их отстранения от должности и формирования процедур роспуска законодательных собраний. Указом президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на

должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» отменялись губернаторские выборы. Последние в то время прямые губернаторские выборы — досрочные, ввиду смерти действующего губернатора — состоялись в Ненецком АО 23 января 2005 г. Первые же назначения прошли в начале 2005 г. Вместо всенародных выборов вводилась процедура наделения полномочиями. Президент представлял единственную кандидатуру на пост губернатора для утверждения региональным законодательным собранием. До этого предварительный список из двух и более альтернативных кандидатур представляли полпреды, чтобы президент мог сделать выбор (впоследствии право предлагать кандидатуру на пост губернатора получила партия, выигравшая выборы в региональное законодательное собрание). Либо губернатор сам досрочно ставил перед президентом вопрос о доверии, после чего, в случае подтверждения доверия, президент вносил его кандидатуру в законодательное собрание для наделения полномочиями губернатора. Важной новацией закона стало непосредственное право президента распускать региональные законодательные собрания (ранее президент должен был внести проект соответствующего закона в Госдуму).

Существенной частью контроля центром губернаторов стало и изменение порядка формирования региональных законодательных собраний. Его суть — введение «пропорционального сегмента» выборов (2003 г.) и запрет регистрации избирательных блоков. Формат блоков позволял губернаторам и региональным элитам создавать бренды регионального и локального масштабов и вести собственную игру. Первый опыт применения выборов на пропорциональной основе (7 декабря 2003 г. — 22 мая 2005 г.) продемонстрировал особую роль избирательных блоков в политике губернаторов. Трижды блоки занимали первое место. Два раза это были губернаторские блоки («Наша Родина — Сахалин и Курилы», 10 октября 2004 г., 19,9 % против 17,7 % у ЕР; «Мы — За развитие Амурской области», 27 марта 2005 г., 17,7 % против 16,3 % у ЕР) и один раз — объединенный блок левых сил («За наш Алтай» — коммунисты, аграрии, НПСР, 14 марта 2004 г., 26,9 % против 24,4 % у ЕР). Стоит добавить, что 6 раз блоки были вторыми и дважды — третьими.

Участие блоков в выборах снижало показатели всех политических партий, но особенно «Единой России». Региональные выборы 2005 г. оказались для нее наихудшими. В ходе кампаний 23 января — 22 мая 2005 г. в 8 регионах среднестатистические результаты партии в сравнении с выборами 7 декабря 2003 г. — 14 марта 2004 г. в 13 регионах упали на 11 %. В 6 регионах партия не набирала и 30 %. (среднее значение голосования за ЕР — 29,1 %). Более того, блоки, представляв-

шие интересы регионов, в одночасье становились самыми деятельными акторами.

Угроза региональной фронды центром резко была пресечена. Блоки с их выраженными региональными и даже местными интересами упразднились. Губернаторы назначались персонально ответственными за электоральные результаты ЕР. Оттого практика, когда губернатор становился первым лицом списка ЕР, стала чуть ли не повсеместной. Региональные элиты, начиная усваивать новые реалии, стремительно приспособивались к ним и искали возможность попадания в списки ЕР. Они понимали, что только этот список будет успешен и сделает их кандидатами. С другой стороны, даже успешные результаты в других списках сулили им в перспективе много неприятностей. Из таких списков начался заметный отток представителей бизнеса и, соответственно, финансовых ресурсов.

Финал новой политики федерального центра таков: выборы депутатов региональных законодательных собраний, прошедшие 16 октября — 25 декабря 2005 г. в 12 регионах сделали среднестатистическую ситуацию для ЕР уже более приемлемой — 46,5 %.

Излишнее региональное влияние на федеральном уровне было ослаблено и реформой Совета Федерации. 5 августа 2000 г. В. В. Путин подписал Федеральный закон № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». В соответствии с новым законом он формировался уже не из губернаторов и председателей законодательных собраний, которые, таким образом, теряли возможность прямого влияния на процесс принятия федеральных решений. Теперь Совет Федерации формировали делегированные исполнительной и законодательной властью регионов представители. Разработанная центром практика этого делегирования привела к резкому сокращению представительства региональных элит в верхней палате и столь же резкому увеличению в Совете Федерации кандидатур центра.

Определенной компенсацией региональным элитам за потерю Совета Федерации стал Госсовет, созданный указом президента № 1602 1 сентября 2000 г., куда с правом совещательного голоса вошли губернаторы и президенты республик. Практика работы Госсовета показала, однако, что влиять на процесс принятия политических решений на федеральном уровне в прежних форматах он не мог. Кроме того, вывод федеральных структур из-под фактического руководства губернаторов завершил их критическое ослабление. Состоявшееся в политической публицистике стали называть иногда «новым централизмом» (на относительно коротком отрезке российской истории второе после СССР издание централизма). На смену расколотому и слабому центру 1990-х гг. пришел центр, способный заставить регионы соблюдать общегосударственные интересы.

Итогом реализации такой модели «Центр — регионы» стало значительное смещение баланса сил в отношениях в пользу федерального центра. Процесс рецентрализации был в целом завершен.

**Центр-периферийные отношения в 2008–2019 гг.** К исходу второго президентского правления В. В. Путина в рамках политики централизации получили развитие институты федерального вмешательства, санкций и контроля, усилилось влияние центра на кадровую и бюджетную политику в регионах, на местах укрепились и расширились структуры федеральных ведомств, представительство регионов в центре было взято под контроль. Централизация в этот период способствовала унификации и управляемости политики в регионах и за пределами собственно административной вертикали. В значительной степени были упорядочены партийное строительство и избирательные институты, финансово-экономическая и идеологическая сферы. В партийной системе был закреплён приоритет федеральных партий, обеспечено доминирование «партии власти» — «Единой России». Были восстановлены и закреплены идеологемы сильного, централизованного, единого российского государства.

Вместе с тем рецентрализация показала, что в политике центра жесткое выстраивание и укрепление вертикали власти явно преобладало над горизонтальной функцией центра в федеративном государстве, направленной на формулирование и реализацию на общенациональном уровне общих интересов регионов. Баланс этих компонентов был нарушен в пользу административной централизации при ослаблении институтов взаимодействия с регионами, а также институтов политического участия и представительства внутри регионов. Демократическое развитие в регионах было подчинено централизованному бюрократическому управлению, по сути — сверхцентрализации. При этом в некоторых регионах возник феномен имитационного «варяжского» губернаторства, означающего фактическое отчуждение новых глав от политики в регионах. Выборные губернаторы 1990-х — начала 2000-х гг. были преимущественно местными. Назначенцы середины 2000-х гг. оказывались чаще пришлыми. И эта управленческая линия превращалась в устойчивую тенденцию. Проявили себя проблемы кадрового дефицита, ухудшения качества самого управления, требующие новых замен, отсутствия опыта публичности у новых глав. Не вполне оправдала себя и централизация через усиление в регионах федеральных партий. Их деятельность во многом являлась имитационной и отчужденной, а негативное отношение к ним неуклонно усиливалось. Издержки назначения губернаторов проявились и в том, что выборы перестали быть клапаном выхода общественного недовольства.

В результате возникла ситуация, когда вина за все негативные явления в регионах автоматически возлагались на федеральный центр. Что было предпринято?

Вначале Д. А. Медведев провел корректировку процедуры назначений губернаторов. 23 апреля 2009 г. был принят Указ Президента Российской Федерации № 441 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации». В соответствии с ним был введен новый порядок выдвижения кандидатур на должность глав субъектов РФ. Суть новшества состояла в значительном повышении роли политических партий в этом процессе. Партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов на выборах в законодательный орган субъекта, получал право выдвигать не менее трех кандидатов на должность главы субъекта РФ и предлагать их на утверждение президенту. Претендент на губернаторский пост, выбранный президентом РФ, должен также получить одобрение от законодательного органа субъекта РФ.

Следом, 28 декабря 2010 г., Д. А. Медведев подписал ФЗ № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», запрещающий именовать глав субъектов федерации президентами. Регионы до 1 января 2015 г. должны были привести свои Конституции и уставы в соответствие с этим законом. Президентские посты сразу упразднились в Чечне, Адыгее, Бурятии, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Марий Эл, Удмуртии, Чувашии, Якутии. Тем самым при некотором смягчении отношения центра к элитам регионов-областей произошло ужесточение отношений к элитам регионов-республик.

Дальнейший шаг — возвращение к практике выборных губернаторов. Политика корректировки модели централизации была начата в финале каденции Д. А. Медведева и продолжена уже в период третьего срока В. В. Путина.

В послании Федеральному Собранию в 2011 г. Д. А. Медведев объявил, что в Государственную Думу будет внесен пакет законопроектов о децентрализации, что предполагало проведение серьезного перераспределения властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов. В январе 2012 г. Д. А. Медведев внес в Госдуму законопроект, возвращающий прямые выборы губернаторов.

Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав

и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятый Государственной Думой 25 апреля 2012 г. и одобренный Советом Федерации 27 апреля 2012 г., завершил построение выборной модели формирования губернаторского корпуса.

В соответствии с законом кандидаты на должность главы субъекта Федерации выдвигались политическими партиями. При этом партии были вправе выдвинуть как партийного, так и беспартийного россиянина. Вводились президентский и муниципальный фильтры (кандидат в губернаторы должен был заручиться поддержкой от 5 % до 10 % местных парламентариев не менее чем из 3/4 муниципальных образований региона).

Между тем, учитывая разнообразие региональных институтов — в т. ч., неформальных — федеральный законодатель допустил возможность для регионов проводить выборы глав региональным парламентом. На этом основании 2 апреля 2013 г. по инициативе теперь уже президента В. В. Путина в закон были внесены поправки, дающие субъектам федерации право заменить всенародные выборы своих глав голосованием в парламенте по нескольким кандидатурам. При этом не скрывалось, что принятие таких поправок вызвано решением Кремля не допустить прямые выборы, прежде всего, в 6 республиках Северного Кавказа (Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии, Чечне). К тому времени почва для такого решения была подготовлена, в том числе, Указом президента Д. А. Медведева № 82 от 19 января 2010 г. «О внесении изменений в перечень федеральных округов» об изменении системы федеральных округов. Был создан Северо-Кавказский федеральный округ (восьмой по счету). Полпред президента РФ в А. Г. Хлопонин незамедлительно высказался за выборы глав всех северокавказских республик через парламенты.

В 2013 г. от прямых выборов главы добровольно отказались четыре республики Северного Кавказа: Дагестан (18 апреля 2013 г.), Ингушетия (2 марта 2013 г.), Северная Осетия (28 ноября 2013 г.) и Карачаево-Черкесия (26 декабря 2013 г.). В двух из них — Дагестане и Ингушетии — региональные парламенты уже 8 сентября 2013 г. избрали глав на следующие 5 лет. В Северной Осетии подобным образом главу избрали 13 сентября 2015 г. В Карачаево-Черкесии выборы главы через Народное Собрание прошли 18 сентября 2016 г.

Обновление управленческих кадров — от министров и полпредов до губернаторов и депутатов — Кремль продолжил. В результате нескольких волн отставок в 2016–2018 гг. сменилось 52 руководителя регионов (по 26 — в 2016–2017 гг. и за первую половину 2018 г.). При этом произошла массовая замена губернаторов-местных на присланных в регионы. В интервью С. Брилеву в программе «Вести в субботу» 9 июня

2018 г. В. В. Путин высказался о ротации «старых» глав регионов на новое поколение мотивированных, молодых, перспективных и профессионально подготовленных губернаторов как исключительно важной и тонкой работе.

Централизация в целом была завершена в 2017 г. и ликвидацией последнего островка «особости» в федеративном государстве, что застраховало Россию от гипотетического обратного движения от конституционной федерации в направлении договорной. Речь идет о непродлении «Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Он был подписан в Москве 26 июня 2007 г., утвержден Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ и вступил в силу 11 августа 2007 г. сроком на 10 лет. Документ учитывал опыт применения Договора Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 г.

В 2017 г. надо было принимать решение о судьбе договора. Позиция центра заключалась в его непродлении. Перед российским государством в тот момент в сравнении с 2007 г. и, тем более, 1994 г., стояла качественно иная задача: укрепление и совершенствование федеративных отношений в целях обеспечения равномерного развития всех территорий и с учетом стратегических потребностей будущего. В новых реалиях особый статус Татарстана — единственный в своем роде в РФ — превратился в серьезную проблему. Наличие в составе РФ одного особого субъекта означало постоянный риск, что любой другой регион может потребовать себе тех же привилегий. Оттого для Москвы вопрос носил принципиальный характер.

В элитах Татарстана преобладала обратная позиция. С просьбой создать специальную комиссию для выработки предложений по правовым вопросам президента В. В. Путина в обращении 11 июля 2017 г. попросили депутаты Госсовета Татарстана. Комиссия, однако, создана не была. В Кремле решили не продлевать действие документа, равно как и не заключать новый. 2–6 августа 2017 г. в Казани прошел VI съезд Всемирного конгресса татар. На нем какая-то особая позиция Татарстана по принципиальному вопросу о судьбе договора обозначена так и не была. Существующая асимметрия, следовательно, в 2017 г. была устранена.

Устранена она была и еще одной линией центра — отменой особой роли «третьего звена». Центр изменил роль органов местного самоуправления в системе отношений «Центр — регионы». Все поздние и пост-

советские годы районно-городское звено (локальные элиты) было использовано центром для давления на регионы (региональные элиты). Новая ситуация позволила сбалансировать позицию центра. Установка глав городов и районов, а значит — и их контроль, была полностью передана в ведение глав субъектов РФ. Форма установления первых лиц районно-городского звена, минуя их выборы населением, была разрешена федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Согласно ч. 2 ст. 37 закона главой местной администрации может быть лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Такая возможность предусматривалась наряду с практикой установления руководителей органов местного самоуправления через выборы. Динамика процесса была такова: если в 2006 г. новый порядок приняли около 4 тыс. муниципальных образований, а в 2009 г. — почти 9 тыс., то в 2017 г. эта практика приобрела уже повсеместный характер.

Регулярные реформы местного самоуправления, проводимые федеральным центром, привили локальным элитам привычку к внутренней самоорганизации. Вместе с тем эти же реформы, как отмечают многие исследователи, в итоге превратили местное самоуправление в проводника государственной власти, не обладающего выраженной политической субъектностью.

Попеременно ослабляя и усиливая свое влияние, центр постепенно полностью восстановил управляемость регионами при сохранении дееспособности и легитимности региональных властей. Федеральные реформы, регулирующие центр-периферийные отношения, всю постсоветскую историю представляли собой колебание маятника. Укрепление системы контроля администрации президента над губернаторами, губернаторов и «партии власти» — над региональными парламентами, главами субрегионов, локальными сообществами позволило отказаться от наиболее явных рычагов диктата центра — назначений губернаторов. При этом современная выборная процедура не преследует цели децентрализации и не ведет к ней. Скорее следует говорить о стремлении центра сделать механизмы управления более гибкими, способными работать, не вызывая раздражения населения и без потери центром управляемости региональными политическими процессами. Вместе с тем практика показала, что отладка отношений центра и регионов невозможна только совершенствованием механизмов взаимодействия соответствующих властных структур, но требует все большего включения в этот процесс институтов гражданского общества. Не случайно поэтому

и резкое увеличение внимания к их возможностям, находящее в последнее время выражение и в решениях государственной власти, и в общественных дискуссиях.

### *Вопросы и задания*

1. Что такое региональная политика государства и каковы ее существенные черты?
2. Каковы методы проведения региональной политики?
3. Назовите основные принципы региональной политики в России на основе политико-правовой базы.
4. Перечислите основные нормативные акты регулирующие вопросы региональной политики в современной России.
5. Опишите основные этапы отношений «Центр — регионы» в современной России.
6. Определите типологизацию и характерные черты модели региональной политики федерального центра во взаимоотношениях «Центр — регионы» в современной России.

### *Темы рефератов*

1. Основные этапы региональной политики в современной России.
2. Сущностные черты, стратегия и принципы региональной политики.
3. Модели отношений «Центр — периферия» субъектов РФ.

### *Литература*

- Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И.* Основы региональной политики. СПб.: Изд. дом Михайлова, 2012.
- Каганский В. Л.* Регионализация, регионализм, пострегионализм // Интеллектуальные и информационные ресурсы и структуры для регионального развития. М.: ИГ РАН, 2002. С. 12–18.
- Магомедов А. К.* Локальные элиты и идеология регионализма в новейшей России: сравнительный анализ. Ульяновск: Изд-во УлГТУ, 1998.
- Магомедов А. К.* Мистерия регионализма. Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» (сравнительный анализ на примере республик и областей Поволжья). М.: МОНФ, 2000.
- Медведев Н. П.* Политическая регионалистика: учебник. М.: ИД МИСиС, 2010.
- Политика в регионах: губернаторы и группы влияния / под ред. Р. Ф. Туровского. М.: Центр политических технологий, 2002.
- Региональная политика / под ред. Орлова Д. И. М.: Несерийные издания, 2017. 400 с.

- Региональные политические процессы: насколько «субъектны» субъекты РФ? / Гаман-Голутвина О. В., Авдонин В. С., Сергеев С. А., Черникова В. В., Сиденко О. А., Соколов А. В., Евдокимов Н. А., Тупаев А. В., Слатинов В. Б., Жуков И. К., Козлова Н. Н., Рассадин С. В., Чугров С. В., Никовская Л. И., Сунгуров А. Ю. // Полис. Политические исследования. 2013. № 5. С. 59–76.
- Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подгот. «Политология». М.: ИД ГУ ВШЭ, 2006.
- Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений: монография. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2006.
- Центр – регионы – местное самоуправление: сб. учебных материалов по курсу «Политическая регионалистика» / под ред. Г. М. Люхтерхандт-Михалевой и С. Н. Рыженкова. М. ; СПб.: ИГПИ: Летний сад, 2001.
- Федерализм: энциклопедия. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000.
- Федерализм: учебное пособие / под общей ред. В. И. Коваленко, О. В. Морозова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016. 496 с.

## ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ

### Национальная политика

**Национальный фактор в истории России.** С момента своего возникновения Российское государство отличалось неоднородностью этнического и конфессионального состава населения, состоящего из славянского, тюркского, финно-угорского элементов, но в его рамках всегда существовал некий *modus vivendi*, некий баланс интересов различных этнических и конфессиональных групп.

Расширение границ империи, безусловно, приводило некоторые государственные и протогосударственные образования к утрате независимости или к крушению (на ранних этапах Московского царства и Российского государства — завоевание Казанского, Астраханского и Сибирского ханств, присоединение Левобережной Украины; в рамках империи — участие в разделах Речи Посполитой, принятие в подданство грузинских феодальных княжеств и т. д.).

Однако в период активного расширения границ империи правительство, как правило, старалось не нарушать сложившейся системы хозяйствования, традиционного быта, не вторгаться в вопросы вероисповедания вновь присоединенных народов<sup>1</sup>.

В целом можно констатировать, что за свою многовековую историю Московская Русь, а затем Российская империя накопили уникальный опыт не только совместного общежития народов, но и административно-территориального управления, использования разнообразных моделей взаимоотношений между центром и регионами.

В мировой и отечественной научной литературе довольно подробно описаны различия между «сухопутными», «континентальными» империями и империями «морскими» («талассократия» — «теллурократия»). Россия исторически всегда развивала себя как «сухопутная» империя. Этот процесс реализовал себя путем колонизации, которую В. О. Ключевский определял в качестве основного фактора становления российской государственности. Примечательно то, что после татаро-монгольского владычества воссоздание государственности имело уже не чисто русское, а многонациональное измерение.

К периоду Нового времени Россия сложилась как многонациональное государство, колонизовавшее в XVI–XVII вв. обширные территории Восточной Европы, Урала, Зауралья и приступившее к освоению просторов Западной и Восточной Сибири. Имея за плечами опыт совместного государственного сожития (финно-угорские племена, торки,

<sup>1</sup> Более подробно см.: Федерализм: учебное пособие / под общей ред. В. И. Коваленко, О. В. Морозова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016.

берендеи и т. д.), полиэтническая Россия и далее весьма своеобразно развивала имеющиеся многовековые традиции<sup>1</sup>.

В основе интеграции российской территории лежала государственная идея, принимавшая различные формы в разные исторические эпохи. В годы Российской империи это была монархическая идея, гарантировавшая защиту всем подданным государя. Разумеется, Российская империя, как и любая другая империя, создавалась «железом и кровью». Временами процесс государственного строительства осуществлялся в России в крайне жестких формах, тем не менее в ходе совместного проживания, культурного и хозяйственного обмена, а затем и прямого соучастия в интегрированной экономической и социальной деятельности, у народов страны постепенно складывалось представление об общности их исторических судеб, а сами народы и территории стали приобретать характер единого социума<sup>2</sup>.

Стержнем российской политики в вопросах национально-государственного строительства была не национальная или религиозная, а социальная ассимиляция. Местные правящие верхи не вытеснялись, не лишались своего привилегированного положения (в этом правиле, конечно, бывали и исключения, достаточно нередкие, если речь шла о судьбах каких-либо отдельных фамилий или лиц), а входили в состав

<sup>1</sup> Если для британского господства в Индии была характерна полнейшая неслиянность, изолированность колониальных и местных управленческих структур, абсолютная несхожесть жизненных укладов поселенцев и коренного населения, то ситуация в России была прямо противоположной. Маркиз де Кюстин, не отличавшийся особыми симпатиями к нашей стране, описал достаточно поразивший его факт: когда он пожелал быть представленным петербургской знати, потомственных русских в ее числе он встретил совсем немного. Несколько позже, по данным переписи 1897 г., только 53 % потомственных дворян назвали родным языком русский. Почти половину их составили потомки польской шляхты, украинской казачьей старшины, остзейских рыцарей, грузинских князей, мусульманских ханов и беков. Сколь-нибудь существенных социальных различий не было и в рядах торгового сословия, да и низших классов. Земли в Новороссии (присоединенные к России в XVIII в. при Екатерине II и ныне составляющие южные и юго-восточные области Украины) распахивали бок о бок русские крестьяне и украинские казаки, в сибирской тайге охотились рядом русские промысловики, алтайцы, якуты и др.

<sup>2</sup> Можно сопоставить некоторые факты. В Северной Америке ко времени появления там англичан насчитывалось 2 млн индейцев, к началу XX в. их осталось не более 200 тыс. Писцовые книги в тот же самый период указывают на неуклонный рост в русской Сибири ясачного, т. е. коренного населения. Законодательные собрания колоний Новой Англии назначают цену за каждый доставленный индейский скальп от 50 до 100 фунтов стерлингов (плата варьируется в зависимости от того, снят ли скальп с мужчины-воина, или с женщины или ребенка). Царский же указ от 1598 г. запрещает местным русским властям брать у тюменских татар подводы для гонцов, освобождает от ясака татар и вотяков бедных, старых, увечных и больных, предписывает зачислять в стрельцы крестившихся ясачных людей, что также влекло за собой освобождение от ясака (Всемирная история. Т. V. М.: Изд. АН СССР, 1958. С. 351).

господствующих в России сословий, обычно сохраняя при этом свою веру, свои особые права и преимущества. В обмен они были обязаны служить верой и правдой великому государю (императору) или, иными словами, российской державе.

Соответственно, народы и земли, включавшиеся в состав Российской империи, в течение долгого времени сохраняли присущие им особенности внутреннего административного устройства, правовых и социальных отношений.

Политика национальной и конфессиональной терпимости, осуществляемая в течение долгого времени в Российской империи, делала ее весьма притягательной для выходцев из других стран — немцев, заселивших обширные территории в Поволжье, Новороссии, в Крыму; болгар, сербов, греков, переселявшихся большими группами в страну и принимавших участие в ее освоении. Со временем, однако, стал намечаться все более заметный перелом в национальной политике царизма, вызванный как объективными процессами экспансии индустриально-капиталистических форм организации экономики, разрушения традиционных устоев жизни народов, населявших Российскую империю, так и стремлением бюрократической верхушки страны к нивелировке процесса управления, русификации народов империи. Национальный вопрос стал приобретать крайне серьезные (и даже грозные) измерения.

В первой декаде XX в. Россия испытывала острейшую потребность в кардинальной перестройке своих государственных форм. Необходимость этой перестройки осознавали и некоторые наиболее дальновидные представители правительственной администрации. Так, проект крупной комплексной реформы, которая была направлена на расширение децентрализации государственного управления, был разработан Председателем Совета Министров П. А. Столыпиным. Большое внимание национальной проблематике уделялось Государственной Думой. Национальный вопрос стал занимать все большее место в деятельности возникших к тому моменту в России политических партий<sup>1</sup>. Позиция этих институций, однако, не отличалась выверенностью и последовательностью. Отмечались две политико-управленческие тенденции.

С одной стороны, Кабинет министров Российской империи и Государственная Дума шли на определенные шаги по культурной модернизации национальных окраин и развитию участия всех сословий населения, в том числе так называемых инородцев, в управлении местными делами. С другой, действия исполнительной и законодательной ветвей власти отличались консерватизмом, стремлением не допустить новых социальных конфликтов, что и определяло проведение по существу ан-

<sup>1</sup> Более подробно см.: Зорин В. Ю. Национальная политика российского государства в XX — начале XXI века. М.: Юрайт, 2018.

тидемократической политики. Усиливалась унификация, централизация и подавление всякой живой инициативы, направленной на материальный и духовный прогресс отсталых национальностей России. Росло социальное напряжение в обществе, активизировались национальные движения и организации, сблизившиеся с общероссийскими социалистическими партиями. Создавалась почва для радикализации общества в целом, усиливалось отчуждение между властью и народом, углублялся всесторонний кризис российского социума, приближался крах имперского режима. И хотя позже в чрезвычайных условиях распада государства<sup>1</sup>, трагедии Гражданской войны<sup>2</sup>, острейшей классовой борьбы различными политическими силами страны продолжался лихорадочный поиск новых моделей национально-государственного устройства России, логикой политической борьбы они были вытеснены большевиками, на которых историей и была возложена задача создания новой государственности.

**Межнациональные отношения в советский период.** Для большевистской партии, возглавившей борьбу за власть, за социальное и политическое переустройство России, значимость национального вопроса и необходимость целенаправленной деятельности в сфере межнациональных отношений, прав народов, национально-государственного строительства была очевидной. Тем не менее в ее доктринальных установках национальный вопрос по отношению к вопросу классовому занимал подчиненное положение. Такие известные деятели, как В. И. Ленин, И. В. Сталин, Г. К. Орджоникидзе, С. М. Киров считали, что угнетенные классы разных стран (крестьянство, батрачество, пролетариат) готовы к объединению, несмотря на принадлежность к разным национальностям и разным государствам. Призыв «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!» рассматривался ими и как призыв к решению национального вопроса через уничтожение классового эксплуататорского общества и частной собственности на средства производства и установление диктатуры пролетариата в форме Советов.

Вместе с тем большевики активно разрабатывали принципы национальной политики, федеративного устройства, национально-культурного самоопределения, выстраивания отношений с окраинами, где компактно проживали различные этносы. Поиски оптимальной стратегии

<sup>1</sup> Более подробно см.: *Зорин В. Ю.* Национальная политика российского государства в XX – начале XXI века. М.: Юрайт, 2018.

<sup>2</sup> Белое движение потерпело поражение во многом именно потому, что не смогло найти адекватных требованиям времени способов взаимодействия с национальными движениями и массами, выработать и осуществить эффективную национальную политику, которая обеспечила бы им столь необходимую социальную поддержку, особенно с учетом того обстоятельства, что все силы антибольшевистских организаций действовали на национальных окраинах бывшей империи.

и тактики в национальном вопросе и в национальном самоопределении рождали противоречия, проблемы, решать которые приходилось, перестраивая на ходу не только методы и приемы, но и принципы большевистской политики в целом. Это отражено в первых политико-доктринальных документах Советской власти 1917 г.: «Декларация прав народов России», обращение Советского правительства «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока», в которых содержались основные идеи и принципы национальной политики нового государства:

- утверждение власти Советов в регионах и провозглашение демократических принципов в отношении всех граждан независимо от их национальности;
- отмена всех национальных привилегий, равенство и суверенность всех народов России;
- право народов на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства;
- решение вопросов национально-государственного, национально-территориального деления страны (автономные округа, автономные республики, союзные республики, национальные районы);
- стремление к пониманию интересов народов и этнических групп, в том числе и малочисленных и национальных меньшинств;
- национально-культурное самоопределение, формирование национальных (этнических) рабочего класса, интеллигенции, национальной (этнической) партийно-советско-хозяйственной номенклатуры;
- разработка национальных (этнических) алфавитов для народов, не имевших ранее письменности, развитие национальных (этнических) литературы, театра, искусства и др.;
- вовлечение национальных масс в индустриальное развитие, в культурное строительство, в урбанизацию, в общее социальное пространство советского общества.

После перипетий гражданской войны на большей части бывшей Российской империи образовались советские республики, связанные между собой серией договоров военно-политического и экономического порядка. К 1922 г. встал вопрос об их дальнейшей интеграции, что породило острые дискуссии о характере создаваемого федеративного государства. В партийной элите обозначились разные подходы к пониманию принципов федерализма. Первый подход: унитаризация государства с автономиями областей и республик (И. В. Сталин); второй подход: федерализация государства со свободным и самостоятельным развитием его субъектов (представители национальных республик).

Сталинская идея была воплощена в проекте «автономизации», принятом комиссией Оргбюро ЦК РКП(б) на заседаниях 23 и 24 сентября 1922 г. Суть этого проекта состояла в том, что РСФСР объявлялась

единым государством, в которое на основе договора в качестве автономий должны были войти бывшие независимые советские республики. Решение высших органов государственной власти обновленной РСФСР и наиболее важных ее комиссариатов становились обязательными для центральных учреждений и комиссариатов республик. В сталинских предложениях прямо ставился вопрос о том, чтобы «признать целесообразным формальное вступление независимых советских республик: Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии и Армении в состав РСФСР».

Сталинская идея автономизации встретила, однако, сопротивление со стороны партийно-государственного руководства Грузии и Украины, наиболее решительно отстаивавших свою независимость. Так, председатель СНК Украины Х. Г. Раковский заявлял, что данный проект игнорирует неоднородность национального состава вновь создаваемого государства. В Грузии же дело дошло до крайнего обострения не только политических, но и личностных отношений, с применением рукоприкладства.

Несмотря на возражения, план автономизации в сталинской редакции был утвержден соответствующей комиссией ЦК 24 сентября. В споры, однако, счел необходимым вмешаться Ленин, выступивший с резкой критикой «затеи с автономизацией», которая была «в корне неверна и несвоевременна». Он указывал на нарушение принципа равенства народов и проявление «национальной несправедливости».

На представления о федерации видных большевиков существенно влияло то обстоятельство, что они как принципиальные интернационалисты мыслили в категориях мировой пролетарской революции. Ленин (особенно до того момента, когда ему пришлось в полном объеме погрузиться в решение практических задач создания новой государственности) о революции в России рассуждал как о достаточно частном моменте мирового революционного развития.

Новое качество в мире, по Ленину, возникнет при соединении высших на тот момент, как он считал, форм политической организации — советской власти с экономическими возможностями европейских стран. Так или иначе, над ним витал мираж «земшарной» республики Советов. В этих условиях провозглашенный им в качестве принципа строительства союзного государства лозунг «Вместе и наравне» учитывал не только наличные объективные обстоятельства в революционной России, но, по-видимому, преследовал и более дальние стратегические цели.

Если в отношении Туркестана или даже Украины и было возможно строить отношения на рельсах автономизации (со многими, впрочем, проблемами, что и подтвердила позднее реальная политическая практика), то возможность строить отношения с будущими («пролетарски-

ми», как он надеялся) Германией, Англией или, тем более, с Соединенными Штатами Америки подобным образом непредставима. В такой логике федеративные связи, безусловно, должны были иметь и более разносторонний, и более гибкий характер.

В понимании Ленина, с постепенным превращением национальных границ в достаточно эфемерные линии теряла свое значение и проблема права наций на самоопределение вплоть до отделения. Иллюзия, которой позднее предстояло сыграть для России роль мины замедленного действия.

Был принят ленинский план, хотя после его смерти на практике в целом утвердились установки И. В. Сталина, отвечавшие не только его представлениям о власти, но во многом опиравшиеся на традиционные для общественного менталитета идеи великой и неделимой России и подчиненности национального вопроса интересам централизованной государственности и власти.

Вопросам государственной национальной политики на все этапах ее эволюции уделялось тем не менее огромное внимание. Она, наряду с другими направлениями внутренней политики, способствовала модернизации всех сфер жизни регионов и народов страны. В ходе преодоления проблем и противоречий национальной политики сложились новые социальные и экономические взаимоотношения между различными этническими группами населения. При всех ее многих просчетах она заложила основы развития советского федерализма, внесла масштабный вклад в решение проблем и реализацию интересов народов и этнических групп, обеспечила развитие национальных культур и языков, создала условия для формирования национальной интеллигенции и кадров, способствовала включению всех народов страны в новую экономическую, социальную и общественно-политическую инфраструктуру. В рамках этой политики проводилась (и в целом ряде отношений небезуспешно) линия на формирование новой полиэтнической общности — советского народа с выраженной социокультурной спецификой, идеологией, ментальностью, стереотипами поведения, ценностями и критериями духовной жизни.

Вместе с тем подлинного федерализма в стране не было создано, в отношениях с республиками господствовали административно-командные методы, серьезной раной даже в годы позднего СССР оставалась депортация в ходе войны ряда народов, несмотря на их последующую реабилитацию. Предпочтение в национальной политике отдавалось пропагандистским мероприятиям, не обновлялись формы и методы регулирования межнациональных отношений, не оценивались проявления национализма, агрессивные вспышки которого не получали адекватного противодействия.

В годы перестройки межнациональные отношения оказались в эпицентре происходящих в СССР перемен. Наибольшую сложность и остроту им придавали политизация, использование национального фактора как инструмента в борьбе старых и новых элит за власть и ресурсы. Эти процессы происходили на фоне затянувшегося «кризиса идентичности» россиян и осложнялись националистами разных направлений. Заявленная в 1985 г. новым Генеральным секретарем ЦК КПСС М. С. Горбачевым политика перестройки не учитывала и недооценивала риски сепаратизма и национализма, не смогла дать адекватный ответ на открытые этнические конфликты. Прежние формулы интернационализма, дружбы народов, единого советского народа рушились под натиском радикально-националистических сил, идей «национального освобождения», «национального самоопределения». Все это подпитывалось углублением кризисных явлений, обострением экономических, социальных и идеологических противоречий.

Обострение межнациональных отношений стало не только проявлением общего системного кризиса, в который погружался СССР, но и важнейшим фактором его углубления. Идеология и политическая деятельность национальных элит в советских республиках (в том числе и автономных), а также стратегия осуществляемых ими реформ была нацелена на выход из СССР, утверждение государственности национальных титульных наций и на установление этномонополии в ряде важнейших сфер жизни и, прежде всего, в сфере управления.

Единство государства еще какое-то время поддерживалось характером КПСС, которая со временем все больше демонстрировала свои атрибуты не политической партии в ее классическом понимании, но «партии-государства». Понятно поэтому, что ослабление правящей партии объективно разрушало и скрепы советской государственности. Не случайно, отмена 6-й статьи Конституции, где закреплялась руководящая и направляющая роль КПСС в политической системе общества, в значительной степени стимулировала и центробежные тенденции в стране в период перестройки. После провала неуклюжей попытки ГКЧП взять под свой контроль ситуацию, в стране резко усилились настроения сепаратизма, что не позволило спасти СССР даже в форме конфедерации. Беловежские соглашения трех республиканских лидеров похоронили Советский Союз. 12 декабря 1991 г. Верховный Совет РФ их ратифицировал и тем самым денонсировал Союзный договор 1922 г. 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате была подписана Декларация и протокол о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). Алма-Атинская декларация провозгласила: «С образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое сосуществование».

**Государственная национальная политика Российской Федерации.** Правопреемником СССР стала Российская Федерация (Россия), остающаяся и после отделения союзных республик одним из самых многонациональных государств мира.

Государственное устройство России в 1985–1993 гг. прошло сложную и болезненную трансформацию: в 90-е гг. ей, по существу, была навязана модель, не реализованная в полном объеме в СССР времен перестройки, что создавало опасность повторения его судьбы на новом историческом повороте. К сложным вопросам традиционной государственной национальной политики добавились острые проблемы межэтнических отношений, а именно: дальнейшая политизация этничности и этнополитические конфликты; вооруженный этнический сепаратизм и религиозный радикализм; активизация международного терроризма; противоречия между Центром и республиками и неразвитость федеративных отношений; неэффективность сугубо централизаторского начала в управлении регионами; отсутствие необходимой юридической базы для практически самостоятельной хозяйственной деятельности местных властей; конкуренция субъектов РФ за образование «свободных экономических зон» и особые внешнеэкономические преференции. Нарастало и противоборство между национально-территориальными и административно-территориальными субъектами. Все это стало серьезными вызовами для молодой российской демократии.

Кризисные тенденции были во многом погашены подписанием 31 марта 1992 г. Федеративного договора и принятием Конституции Российской Федерации в декабре 1993 г. Конституция заложила легитимные основы национальной политики. Она:

- провозглашает единственным носителем суверенитета России ее многонациональный народ;
- не содержит градации субъектов Федерации на национально-государственные, административно-территориальные и национально-территориальные;
- не предусматривает за субъектами Федерации ни права, ни процедуры их выхода из состава Федерации;
- предполагает право народов на самоопределение как самоопределение в составе Российской Федерации;
- закрепляет равноправие субъектов Федерации и историческую преемственность государственно-правовых традиций, прежде всего в наименованиях субъектов РФ;
- предусматривает право граждан на «сохранение родного языка», на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества;

- обеспечивает свободу граждан в определении и заявлении ими своей национальности и религиозной принадлежности;
- заявляет гарантию прав малочисленных народов;
- запрещает пропаганду социального, расового, национального или языкового превосходства, пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.

Национальная политика РФ развивается на принципах национального паритета и межнационального партнерства, равенства республик и других субъектов федерации по отношению к федеральной власти. Важными принципами являются: отказ от исключительных возможностей контроля над территорией, институтами власти и природными ресурсами; необходимость принятия согласованных решений с учетом интересов различных этнических групп; учет национальных аспектов в развитии и совершенствовании федеративной сущности российского государства.

Государственная национальная политика реализуется во взаимодействии многих субъектов: федерального Центра, субъектов РФ, национальных общественных объединений, представляющих этносы, этнические группы, диаспоры и меньшинства на всей территории страны. Она нацелена на решение вопросов: управления федеративными отношениями в политике, экономике, социальной сфере; формирования общероссийского поликультурного пространства; создания условий для сохранения этнокультурной самобытности всех народов страны. Принципиально важно и то, что государствообразующими объявляются все нации и этнические группы, что, конечно же, не преуменьшает исторической роли русского народа как собирателя российских земель и первоосоздателя общего государства.

Особое значение для страны имело принятие «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» в 1996 г. Концепция закрепила принципы государственной национальной политики, определила ее основные цели и задачи, пути развития новых федеративных отношений, национально-культурного самоопределения народов России, основные направления программ их развития и межнационального сотрудничества, а также механизмы реализации национальной политики. Она сыграла важнейшую роль в переходный период и заложила прочные основы политики и управления в национальных отношениях. Началось возвращение государства в сферу этнополитики.

**Национальный состав многонационального российского народа.** Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных государств, сложившимся на федеративной основе, где проживают представители 182 этнических общностей, каждая из которых обладает уникальными особенностями традиционной материаль-

ной, соционормативной и духовной культуры. В России используется 239 языков и диалектов. Историко-культурный облик, настоящее и будущее Российской Федерации тесно связаны с такими ее чертами, как многонациональность и поликонфессиональность<sup>1</sup>, которые определяют современное состояние России, в том числе, и на международном уровне, являются ее стратегическим капиталом и инновационным ресурсом. Преобладающее большинство народов страны на протяжении веков сформировались именно на территории России, и в этом смысле они все являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российской государственности.

За постсоветский период в Российской Федерации было проведено две Всероссийские переписи населения, в 2002 г. и в 2010 г. и перепись 2014 г. в Республике Крым и городе федерального подчинения Севастополе. Результаты переписей подтверждает исторические корни многоэтнической природы российского народа и стабильную структуру собственно этнического состава. Несмотря на внутренние и внешние миграции, аккультурацию и ассимиляцию, остается стабильной этническая структура россиян с численным доминированием русских (80 %) и двух десятков других крупнейших групп, которые вместе с русскими составляют 97 % населения страны.

Этническое, религиозное и культурное разнообразие России является и является важным фактором конкурентоспособности российского государства и российской культуры, своеобразным внутренним ресурсом развития страны. В Российской Федерации выработаны механизмы интеграции в единую общность различных этнических групп без утраты ими своей самобытности. Вместе с тем не теряет своей актуальности дальнейшее совершенствование подходов к обеспечению устойчивого этнокультурного развития народов России при упрочении их гражданского единства.

**Государственные программы и планы реализации этнополитики в России.** Правовыми основами проведения национальной политики в современных условиях являются, в первую очередь, Конституция Российской Федерации, международное право, международные законы и политико-правовой опыт многовекового развития России как многонационального государства. Правовую основу защиты прав и свобод национальных меньшинств в Российской Федерации, составляют: конституционные акты, содержащие общие положения об охране прав этнических меньшинств; специальные законы, содержащие регламентацию правового положения национальных меньшинств, нормы, касающиеся их прав и свобод в различных сферах общественной жизни.

---

<sup>1</sup> См. гл. 14 настоящего учебного пособия.

Основными нормативно-правовыми актами, обеспечивающими реализацию базовых подходов государства в сфере национальной политики, в 90-е гг. XX в. были и остаются действующими в настоящее время (в современной редакции) следующие: Федеральные законы от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 6 октября 1997 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества».

В сфере национальной политики действовали и в ряде случаев действуют иные общегосударственные акты: «Концепция государственной национальной политики Российской Федерации» (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909), «Концепция государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества» (утверждена поручением Президента Российской Федерации от 2 июля 2008 г. № Пр-1355), «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 132-р). Правительством РФ была принята Федеральная целевая программа (ФЦП) «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России» с общим финансированием на период с 2014 г. по 2020 г. в 6 млрд 766 млн 35 тыс. руб.

**Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.** Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации (принята в декабре 2012 г.) — это официально признанная система принципов, целей и задач, обеспечивающая единство народов, целостность государства, способствующая сохранению этнокультурного многообразия, укреплению гражданского и межнационального согласия в стране. Стратегия является основополагающим документом государственной национальной политики, исходит из исторически сложившихся особенностей и актуальных проблем развития нашей страны как многонационального государства. Она служит базой для координации деятельности всей иерархии органов государственной власти Российской Федерации (т. е. федеральных, региональных, местного самоуправления), институтов гражданского общества. Стратегия определяет главные цели и принципы современной государственной национальной политики:

- упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации);

- сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России;
- гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений;
- обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;
- успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов.

Цели Стратегии имеют долгосрочный характер и достигаются совместными действиями гражданского общества и государства на основе конституционных принципов демократии и федерализма, принципов единства, патриотизма и социальной справедливости, стабильного и суверенного развития России, уважения национального достоинства ее граждан. Таким образом, создается основа для успешного решения задач государственного строительства, развития страны в экономической и социально-культурной сферах. Исключительная и важная роль в решении этих задач отводится институтам гражданского общества.

**Этнополитика Российского государства перед лицом современных вызовов.** Самой главной идеологической и практической задачей в сфере межнациональных отношений является сохранение и укрепление единого и неделимого государства – Российской Федерации. Ее можно решить только в русле национального мира и согласия, формирования единой российской нации, четко и недвусмысленно идентифицирующей себя с Отечеством. Вполне можно утверждать, что вопреки определенным трудностям трех последних десятилетий у народов России сохранилось чувство общности и гражданской солидарности, в основе которого лежат общая историческая память и общность исторических судеб, а также важные культурные, этические и нравственные традиции.

С точки зрения государства, гражданская идентичность должна быть базовой у граждан России, что не означает отмены других самоидентификаций (этнической, родовой, религиозной, социальной, профессиональной, корпоративной и пр.). В этом заключается мощный потенциал общегражданской солидарности. Цель любой национальной политики – удовлетворение конституционных прав граждан, этнических и конфессиональных, а также обеспечение общественно-политической стабильности. Это двуединая задача. Российская Федерация исторически сложилось как многонациональное и поликонфессиональное государство, для которого межэтнические отношения были актуальны со дня его основания. Поэтому главная задача этнополитики на современном этапе – разработка проекта российской гражданской нации и

обеспечение гражданского единства в условиях многообразия страны и этнокультурного развития общностей и регионов. Причем, как неоднократно отмечалось на заседаниях Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям, российская гражданская нация как феномен и институт настоятельно требует своего осмысления не только в культурологической, исторической и ментальной парадигмах, но и в системе политического и управленческого знания.

Проблема упрочения российской гражданской нации является одной из составляющих в реестре общих сущностных проблем развития Российского государства, а именно: упрочения международного авторитета, противостояния внешнеполитическим вызовам, проведения сильной внешней политики, совершенствования экономической и социальной сфер, демократизации общественных отношений, повышения качества образовательно-воспитательной и культурно-просветительской среды.

Развитие российской гражданской нации осуществляется в ходе диалектически-сложных системных взаимосвязей и противоречиво-конфликтных, общественно-политических процессов. Без отождествления с масштабной политической историей, богатой политической биографией и со сложносоставной политической действительностью современной России, граждане не могут принимать сознательного, творческого, преобразующего участия в том, чтобы страна становилась все более консолидированной, сильной, процветающей.

Российский гражданский проект является политико-правовым и духовным пространством преодоления ксенофобии, экстремистских и радикальных настроений, национализма и религиозной нетерпимости. В этом пространстве выделяется патриотическая идея, которая с особой силой проявилась в российском обществе в ходе празднования 70-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг., а также 75-летия победы в Сталинградской битве в 2018 г. Празднование этих и других знаменательных дат, связанных с разгромом фашизма, многочисленные акции во всех регионах России доказали верность граждан РФ идеалам единства, справедливости и патриотизма.

Фундаментальное положение о необходимости осуществления в России формулы «единства в многообразии» отвечает насущной потребности обеспечения гражданского согласия в многосоставном федеративном государстве. Это единственно возможная и успешно реализуемая формула устройства многоэтнической страны, оправдавшая себя в разные исторические эпохи.

Градус этнических интересов и вектор национального самоопределения групп и граждан различается в зависимости от многих объективных и субъективных обстоятельств. Это обязывает государство к учету со-

держания этнической идентичности в ее историко-социальных, инструменталистских, конструктивистских проекциях, а также к пониманию рисков политизации этничности и этнизации политики. Этнические сообщества существенно дифференцированы по сюжетам и факторам этногенеза, по этнодемографическому и социокультурному портрету и др. Вместе с тем общим достижением и достоянием всех народов и всех граждан России является российская история, российская культура и российская государственность, которая объединила множество народов и этнических групп.

Идеология гражданского национального строительства ни в коей мере не означает отрицание или растворение российских национальностей (наций в этническом смысле слова) в некой монокультурной общности под названием «российская нация». Последняя есть, прежде всего, форма надэтнической гражданской идентичности россиян, которые представляют собой по историческому и культурному наследию и по современным лояльностям и патриотизму представителей одного российского народа, многообразного, но единого.

Россия в социокультурном плане — это уникальная страна, в которой состоялся этногенез многих народов и этнических групп. В этой связи российская гражданская нация предполагает возможность универсального отождествления граждан с государством и с политической нацией, а также и высокую ответственность граждан всех национальностей за суверенитет, территориальную, социокультурную, политическую целостность страны.

Россия — это нация наций, и суть современной национальной политики становится двуединой. С одной стороны, это обеспечение национальных интересов российского народа внутри страны и на международной арене, в том числе и через национальные проекты, инновационное развитие экономики, систему национального образования. С другой стороны, это сохранение и поддержка историко-культурного и религиозного разнообразия проживающих в России представителей разных национальностей и религий.

Одно не исключает другое, а наоборот, возможно только в сложном единстве и при эффективном, демократическом управлении. Объединяющую роль в этом единстве играет русский народ. Как отмечает Президент России В. В. Путин: «...великая миссия русских — объединять, скреплять цивилизацию. Языком, культурой, “всемирной отзывчивостью”»<sup>1</sup>. В этой связи одной из важнейших новаций Стратегии является положение о том, что русский народ рассматривается в ней не

---

<sup>1</sup> Путин В. В. Россия: национальный вопрос. «Самоопределение русского народа — это полиэтническая цивилизация, скрепленная русским культурным ядром» // Независимая газета. 2012. 23 января.

только как объект, но и как субъект государственной национальной политики.

В связи с событиями вокруг Украины и недружелюбными акциями против РФ со стороны США и ряда стран Европы скрепляющая, объединяющая миссия русского народа расширяется. Свое воплощение она нашла в отношении русского и российского народа, в целом, к судьбе русского населения Украины, в помощи русскому населению Луганской и Донецкой областей.

Эта миссия русского народа все более активно проявляется вовне с целью защиты соотечественников за рубежом, сохранения и позиционирования «русского мира», а также и объединения русскоязычного мира, всех друзей русского языка, энтузиастов русской культуры. «Русский мир» – это важнейший сегмент мировой культуры, политики. Он составлен не только этническими русскими, которые проживают вне России, но всеми соотечественниками – русскоязычными гражданами зарубежных стран, выходцами из Советского Союза, которые в культурном плане соотносят себя с Россией.

**Миграционные процессы.** Современный этап исторического развития характеризуется динамичной сменой глобальных тенденций в миграционных процессах: от относительно равномерного миграционного движения к его радикальным формам. Сегодня в мире насчитывается более 60 миллионов людей, вынужденно покинувших свои дома, что в 1,5 раза больше, чем было в 2005 г.

Массовые потоки мигрантов нарушают стабильность в принимающих государствах, приводят к снижению уровня жизни коренного населения, способствуют возникновению межэтнических конфликтов, росту преступности, распространению терроризма, наркотиков, эпидемий. В настоящее время миграционные процессы нередко используются для достижения внешнеполитических целей путем шантажа других государств с применением технологий «гибридных войн» в рамках реализации модели «контролируемого хаоса».

Проблема внешней миграции особенно обострилась в настоящее время в Европе, которая переживает самый крупный миграционный кризис со времен Второй мировой войны. По данным Международной организации по миграции, с начала 2015 г. в Европу прибыло около 1 миллиона беженцев и иных мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки. В результате члены Евросоюза начали оперативно разрабатывать и реализовывать комплекс мер по усилению пограничного и миграционного контроля, ужесточать порядок приема беженцев, однако, ситуация не улучшается.

Россия продолжает оставаться привлекательной для мигрантов, несмотря на сохраняющиеся кризисные проявления в экономике. РФ –

вторая в мире страна по количеству принимаемых мигрантов после США. В настоящее время на территории России с различными целями находятся более 11 миллионов иностранных граждан. Около 72,3 % из них — граждане государств СНГ, 10,2 % — граждане государств Европейского союза. Такое соотношение сохраняется уже много лет с незначительными колебаниями.

Наибольшее количество граждан к нам приезжает из Украины, Узбекистана, Таджикистана и Казахстана. На динамику въезда повлияла ситуация на юго-востоке Украины. Только в результате последствий государственного переворота и гражданской войны на Украине на территорию России прибыло более 2,5 миллионов беженцев. В отличие от Европы, все это не привело к возникновению миграционного кризиса. Во многом это результат политики, проводимой в стране в отношении трудовых мигрантов.

И все же следует отметить, что законодательство Российской Федерации в области межнациональных отношений и миграционной политики не в полной мере соответствует потребностям общества в укреплении гражданского единства, снижении межнациональной напряженности, порой не содержит норм, способствующих межэтническому диалогу, обеспечению гражданского мира и межнационального согласия.

Многие мигранты, прибывающие в страну, обладают не только низким уровнем образования и знания русского языка, но часто не предрасположены к принятию и соблюдению общероссийских социально-культурных ценностей и правил поведения, что порождает мигрантофобию. В свою очередь, мигрантофобия приводит к обострению этнического экстремизма.

По данным федеральных органов России и руководителей ее субъектов большинство регионов Российской Федерации отмечают наличие связи между социально-экономическим развитием своих территорий и уровнем напряженности в межнациональных отношениях. В первую очередь, рост напряженности в межнациональных отношениях связывают с ростом как внешних, так и внутренних миграционных потоков.

Миграционное законодательство Российской Федерации ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит достаточных мер, способствующих адаптации и интеграции трудовых мигрантов в социально-культурное пространство основного населения страны. Эти и другие вызовы ставят новые задачи в сфере государственной национальной политики.

Масштабную работу в Совете при президенте РФ ведет Комиссия по вопросам миграции, с 2018 г. — Комиссия по вопросам миграции и социально-культурной адаптации иностранных граждан. Образование Комиссии обусловлено значимостью миграционных процессов, кото-

рые после распада СССР приобрели большое значение в отношениях между новыми независимыми странами. В состав Комиссии входят политики, депутаты Государственной Думы ФС РФ, эксперты, ученые, ректоры вузов, журналисты и руководители общественных организаций. Комиссия образована для общественного мониторинга качества, динамики, проблем и противоречий, миграционного притока в РФ, прежде всего, из зарубежных стран, а также и потоков внутренней миграции — между регионами РФ. Комиссия занимается изучением конфликтных ситуаций между мигрантами и местным населением, рассматривает случаи мигрантофобии в разных регионах РФ, проводит выездные заседания в разных городах РФ.

В 2012 г. была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., в которой сформулированы цели, принципы, задачи реализации миграционной политики, ее основные направления и механизмы.

В рамках реализации первого этапа Концепции (2012–2015 гг.) были внесены изменения в федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О беженцах», «О Государственной границе Российской Федерации», а также в иные нормативные правовые акты.

В частности, был ограничен въезд для нарушителей миграционного и трудового законодательства. Усилена ответственность за организацию незаконной миграции, а также за незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан, введена уголовная и административная ответственность за фиктивную регистрацию и постановку на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. В 2014–2015 гг. за различные нарушения российского законодательства из страны было выдворено более 200 тысяч иностранных граждан и закрыт въезд в Российскую Федерацию более чем для 1,1 миллиона человек.

Одновременно принят ряд мер в целях поддержки легальной миграции. В частности, упрощено регулирование трудовой деятельности иностранных граждан. Трудовой кодекс Российской Федерации дополнен главой 50 «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства».

Для содействия адаптации мигрантов определен порядок подтверждения навыков владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации иностранными гражданами, обращающимися за получением разрешения на временное проживание

ние, вида на жительство, разрешения на работу либо патента. В субъектах Российской Федерации действует более 330 курсов для мигрантов по изучению русского языка.

С 1 января 2016 г. вступили в силу изменения в Закон «О занятости населения в Российской Федерации», которыми устанавливаются требования к частным агентствам занятости, претендующим на право осуществления деятельности по предоставлению услуг по трудоустройству, а также Правила аккредитации частных агентств занятости на право осуществления деятельности по предоставлению услуг по трудоустройству.

На пространстве СНГ регулирование миграционных процессов осуществляется путем заключения соглашений между государствами — участниками СНГ. В рамках Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ разработано и принято около 20 модельных законодательных актов и других документов, регламентирующих различные аспекты миграционных процессов.

С 1 января 2015 г. начал свою деятельность Евразийский экономический союз, расширяется состав его государств-участниц и партнеров. Установлены единые трудовые и медицинские гарантии для их граждан, предусматриваются меры правового и организационного характера, нацеленные на упорядочение миграционных процессов, повышение их прозрачности, на противодействие нелегальной миграции и связанным с ней негативными явлениями.

**Противодействие этническому экстремизму.** Экстремизм и ксенофобия характерны для многих стран со сложным составом населения, большой долей мигрантов. Об этом еще раз свидетельствуют погромы во Франции, Великобритании, теракты в Норвегии. Россия как самое многоэтническое и поликонфессиональное государство европейского пространства не исключение. Однако фундаментальных и непреодолимых факторов для роста межэтнической вражды и этнического национализма в нашей стране нет.

Напряженность и конфликты возникают там, где неблагоприятная социально-экономическая обстановка соединяется с плохим управлением, и когда политики и безответственные активисты используют этнический и религиозный факторы для достижения собственных целей. Только государство обладает всеми средствами обеспечивать межэтническое согласие, и только оно имеет право применять силу для противодействия разжиганию розни и проявлениям насилия, тем более что в ряде случаев это может отливаться в сугубо террористические акции. Масштабность государственных задач возрастает и в связи с тем (и это было наглядно продемонстрировано и во время чеченских событий и в ходе сегодняшней войны в Сирии), что национально-религиозный терроризм — это, в сущности, международный терроризм, имеющий

свои каналы финансирования, снабжения оружием, наркотрафика и др. И в борьбе с ним чрезвычайно важную роль играют Антитеррористический комитет, силовые структуры, спецслужбы и т. п. Их деятельность при этом отнюдь не сводится только к осуществлению резонансных спецопераций по уничтожению террористических группировок, но подразумевает наличие эффективно действующих робототехнических и кибернетических систем безопасности, систем выявления и парирования угроз биологического и химического терроризма, систем информационной безопасности и др.

И все же основные приоритеты государственной политики в этой сфере — предупреждение и оперативное реагирование на возникающие угрозы, на урегулирование конфликтных этнополитических ситуаций в целом. В этой связи чрезвычайно важную приобретает задача выработки эффективных социально-гуманитарных моделей противодействия терроризму и национально-религиозному экстремизму. Моделей, нацеленных на соответствующую трансформацию отношений в экономической, социальной, правовой и духовной областях, учитывающих национальную, религиозную, демографическую и прочие ситуации в проблемных регионах.

Следует особо выделить еще одно обстоятельство. В последнее время появилось немало работ, в которых межэтнические отношения рассматриваются, прежде всего, в рамках изучения конфликтов. Эта ситуация также нуждается в своей серьезной коррекции. Огромный позитивный опыт совместного сожития этносов на территории России и их воздействия друг на друга на протяжении столетий в настоящее время изучен и освоен далеко не полностью.

Реальностью повседневной жизни населения стал, в частности, мультилингвизм, когда жители свободно владеют несколькими языками. Так, 98 % населения Российской Федерации владеют русским языком, а более 50 тыс. русских жителей Республики Башкортостан знают татарский, башкирский, чувашский, мордовский, марийский и другие языки соседних народов. В Татарстане около 80 тысяч русского населения знают языки соседних народов. Высок уровень билингвизма в мордовско-чувашских, удмуртско-татарских селах. Позитивные практики межкультурного сотрудничества в России можно подтвердить и многочисленными примерами из других областей (совместные художественные коллективы, совместное проведение национальных праздников и др.).

Развитие России на основе сохранения ее этнокультурного и религиозного многообразия, равно как и формирование российской нации на условиях включения в ее сложную структуру элементов гражданско-территориальной и этнокультурной общности, бесспорно, может служить залогом прочности российской государственности, одним из

факторов укрепления которой является межкультурное и межрелигиозное взаимодействие. При этом главными целями государственной национальной политики должны стать укрепление гражданского единства российской нации и обеспечение этнокультурного развития народов России при гармонично развивающихся межэтнических и межрелигиозных отношениях.

### *Вопросы и задания*

1. В чем специфика имперского пути развития России?
2. Какова роль государства, этнических движений, элит и диаспор в этнополитическом процессе в России?
3. Каковы наиболее оптимальные формы решения этнополитических противоречий в России?
4. Как обеспечивается представительство этнических интересов в Российской Федерации?
5. Каковы способы осуществления оптимальной миграционной политики в России?
6. Каковы особенности политики Федерального центра по упрочению межэтнического и межконфессионального мира в России?

### *Темы рефератов*

1. Достоинства и недостатки советской модели национальной политики.
2. Природа и источники этнополитических конфликтов в современной России.
3. Основные приоритеты и цели Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

### *Литература*

- Путин В. В.* Россия: национальный вопрос «Самоопределение русского народа — это полиэтническая цивилизация, скрепленная русским культурным ядром» // Независимая газета. 23.01.2012.
- Путин В. В.* Обращение к Российской нации // Вестник Российской нации. 2014. № 2.
- Абдулатипов Р. Г.* Этнополитология. СПб.: Изд-во: Питер, 2004.
- Авксентьев В. А., Гриценко Г. Д., Дмитриев А. В.* Региональная конфликтология: концепты и российская практика. М.: Альфа-М, 2008.
- Зорин В. Ю.* Национальная политика российского государства в XX — начале XXI века. М.: Юрайт, 2018.
- Идентичность как предмет политического анализа: сборник статей по итогам Всероссийской научно-теоретической конференции / отв. ред. И. С. Семененко. М.: ИМЭМО РАН, 2011.

- Мчедлова М. М.* Ислам и единство российского общества: современность и исторический опыт // Ислам в современном мире. 2015. Т. 6, № 1.
- Российская нация: становление и этнокультурное разнообразие / под ред. В. А. Тишкова. М.: Наука, 2010.
- Султыгов А.-Х. А.* Этнополитические противоречия и формы их решения. М.: Макс Пресс, 2006.
- Тишков В. А.* Этнополитика в истории постсоветской России // Этнический и религиозный факторы в формировании и эволюции российского государства. М., 2012.
- Тишков В. А., Шабает В. П.* Этнополитология: политические функции этничности. 2-е изд., испр. и доп. М.: изд-во Моск. ун-та, 2013.
- Гражданские инициативы в сфере этнической политики. Возможности посредничества гражданских структур в деле предупреждения и урегулирования этнических конфликтов / ред. Зорин В. Ю., Степанов В. В. М.: ИЭА РАН, 2013.
- Федерализм: учебное пособие / под общей ред. В. И. Коваленко, О. В. Морозова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016.
- Федерализм: энциклопедия. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000.

## ГЛАВА ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ

### Государственно-религиозные отношения в современной России

**Зарубежные (европейские) модели государственно-церковных систем.** Говоря о роли религиозного фактора в российском политическом процессе, целесообразно обратиться к соответствующему зарубежному опыту, принимая во внимание, что этот опыт порой уникален в разных странах и регионах мира.

Традиционная классификация государственно-церковных систем в Западной Европе определяет три модели:

- 1) сепарационную — отделение церкви от государства;
- 2) кооперационную — отношения сотрудничества между государством и церковью, выраженные в договоре (конкордате);
- 3) систему национальных или государственных, церквей — признание привилегированной одной из конфессий.

В реальности 2-я и 3-я модели — кооперационная и система государственных церквей — образуют одну дифференцированную модель, которая включает в себя различные виды партнерства (статус государственной церкви, статус официальной или традиционной церкви, соглашение и конкордат). Следовательно, можно говорить о двух моделях в Западной Европе: дифференцированной и универсальной (сепарационной).

Последний тип отношений всегда был характерен для лютеранских стран Северной Европы, Великобритании и Греции. Однако в последние годы произошло отделение церкви от государства в Исландии (1995 г.) и в Швеции (2000 г.), где в соответствии со статьей 2 Конституции 1809 г. сохраняется обязательное исповедание лютеранской веры только для монарха.

Союз религиозных и светских властей Норвегии длился пять веков. Норвегия отказалась от христианства в качестве государственной религии, когда 21 мая 2012 г. парламент изменил конституцию страны, приравняв Евангелическо-лютеранскую церковь к другим религиозным течениям. Евангелическое христианство было лишено статуса государственной религии Норвегии, а церковь стала независимой от светских властей структурой. Ранее назначение архиепископов и старших пасторов находилось в компетенции чиновников, отныне эта функция возложена на духовенство страны.

Статус государственной религии предполагает такой характер связей между государством и церковью, при котором последняя пользуется привилегированным положением и наделяется большими правами и

полномочиями, но при этом деятельность ее находится под контролем государственных учреждений. Привилегированное положение церкви проявляется в большинстве случаев в возможности участия в политической жизни страны, выражающегося в замещении священниками высших государственных должностей, наделении их исключительными полномочиями в области воспитания и образования, в преподавании вероучения в государственных учебных заведениях. К тому же церковь обладает правом собственности на широкий круг объектов недвижимости, освобождаемый от налогообложения, получает финансовые субсидии и материальную помощь от государства, что предполагает государственное жалование и пенсионное обеспечение для священнослужителей, а также введение системы церковного налога. Таким образом, церковь допускается к участию в публичной жизни, но самостоятельность ее ограничивается, так как государство имеет право вмешиваться в конфессиональную жизнь, церковное управление (замещение высших церковных должностей), осуществлять внутриконфессиональное правовое регулирование и управление церковным имуществом.

В Великобритании существуют две национальные церкви — Англиканская церковь в Англии и Пресвитерианская церковь в Шотландии. Обе они управляются британским монархом. Развитие и положение англиканства наложило глубокий отпечаток на всю политическую культуру страны. Государство обладает в церковной сфере важными прерогативами и осуществляет жесткий контроль над определенными сторонами деятельности церкви. Монарх в Великобритании является «верховным правителем Церкви Англии и защитником ее веры», он и его наследник должны быть англиканами, а супруга (или супруг) не может принадлежать к католической церкви. Решения Синода — высшей принимающей решения инстанции в Церкви Англии — должны получать одобрение парламента, а «каноны» — одобрение короля (королевы). Парламент утверждает формы и правила богослужения, и именно с одобрения парламентом соответствующего закона в 1993 г. было разрешено рукоположение женщин в сан священников. Молитвенная книга, утвержденная парламентом в 1662 г., также не может быть изменена без его согласия.

Англиканская церковь играет важную роль в сфере образования. По закону о реформе образования 1988 г. любая новая программа должна отражать «тот факт, что религиозные традиции в Великобритании в большинстве своем являются христианскими». В государственных школах Англии разрешено религиозное преподавание, и 99 % государственных религиозных школ, которых в 2012 г. было около 7000, контролировались протестантами и католиками. Мусульмане в Великобритании пока не добились разрешения на создание мусульманских

государственных школ и соответствующей финансовой поддержки. Англиканскую церковь защищает и закон о богохульстве. Он относится только к христианству и официальной церкви. Когда группа мусульман обратилась в суд для применения этого закона к Салману Рушди, автору «Сатанинских стихов», их доводы были отвергнуты. Многие юристы рассматривают этот закон как дискриминацию по отношению к другим религиям, но отменять его не собираются.

В остальном Англиканская церковь не располагает монополией в религиозной жизни страны. Она не получает государственных субсидий. Источниками средств для выплаты жалования священникам и финансирования различных церковных программ являются сами ее члены. Другие религии наравне с англиканством пользуются статусом благотворительных организаций. Этот статус предполагает освобождение от уплаты налогов. В настоящее время благотворительные фонды могут создавать католики, баптисты, квакеры, иудеи, сикхи, мусульмане, буддисты и индуисты. Новые религиозные движения такой статус не получили. Несмотря на решающее влияние англиканства в системе образования, в последние годы все сильнее утверждается тенденция к плюрализму, мультирелигиозному образованию с официальным признанием в национальных программах кроме христианства еще пяти религиозных традиций: иудаизма, ислама, индуизма, буддизма и сикхизма. При этом главными характеристиками религиозного обучения должны быть описательность, объективность, критичность (учет наличия разных точек зрения), привязка обучения к повседневным заботам школьников, уважительность. Таким образом, образование строится на максимальной терпимости, фактически размывающей основные понятия христианства.

В протестантской Дании статусом государственной церкви обладает Евангелически-лютеранская церковь, которая является Народной церковью Дании. В Дании церковное законодательство осуществляется парламентом, а церковным управлением ведает соответствующее государственное учреждение – Министерство по делам Церкви. Поэтому священнослужители считаются государственными служащими. В Дании государство обеспечивает содержание церкви за счет средств бюджета или за счет церковного налога. В Дании государственные ассигнования составляют только 12 % доходов церкви, главная же часть поступает за счет церковного налога, который платит каждый крещеный, который, таким образом, становится автоматически членом Церкви.

Наиболее яркий пример кооперационного типа отношений является собой Бельгия. Теоретически законодательство признает здесь равенство всех религий, но те из них, которые представляют «социальную ценность в служении народу» пользуются необходимым официальным признанием. Таким статусом в Бельгии обладают 6 конфессий: католицизм,

иудаизм (с начала XIX в.), англиканство (с 1870 г.), ислам (с 1974 г.), и православие (Греческая и Русская церкви с 1985 г.). Статус традиционных конфессий в Бельгии включает в себя отдельные элементы государственной церковности. Они имеют следующие привилегии: священнослужители получают жалование и пенсии за счет государственного бюджета, церковь имеет право запрашивать государственные субсидии для строительства и реставрации церковных зданий, право получать время на радио и телевидении, назначать армейских и тюремных капелланов, чья деятельность также оплачивается государством. Расходы церковной администрации возмещаются местными органами власти. Католическая церковь при этом признается «первой среди равных» — это не значит, что она обладает какими-либо преимуществами, но подчеркивается ее особая историческая роль и уважение к ней как традиционной религии.

Договорные отношения государства с церковью имеются в Италии, Испании и Германии.

В Италии в соответствии со статьей 7 Конституции 1947 г. государство и Католическая церковь независимы и суверенны в принадлежащей каждому из них сфере, а их отношения регулируются Латеранскими соглашениями, заключенными в 1929 г. между Италией и Ватиканом. Соглашения эти включают договор, предусматривающий образование государства — города Ватикан, финансовую конвенцию, регулирующую отношения сторон в финансовой области, и конкордат — кодификационный договор, устанавливающий права и привилегии католической церкви в Италии. В феврале 1984 г. между Ватиканом и Италией был заключен новый конкордат, признающий, в частности, что католическая религия не является больше единственной религией Итальянского государства. Статья 8 Конституции фиксирует, что другие религиозные конфессии имеют право создавать свои организации согласно своим уставам, и их отношения с государством определяются законом на основе соответствующих соглашений. В течение 1980–1990 гг. такие соглашения были заключены с 6-ю религиозными сообществами: вальдезианцами (1984 г.), пятидесятниками и адвентистами (1988 г.), иудеями (1989 г.), баптистами и лютеранами (1995 г.). В 2000 и 2001 гг. были подписаны соглашения с Буддистским Союзом, «свидетелями Иеговы», мормонами, Православной церковью Константинопольского патриархата, индуистами, Апостольской церковью и Сока Гаккай, правда, эти положения до сих пор еще не ратифицированы парламентом.

В статье 9 Конкордата (1984 г.) определяется, что «Итальянская республика, признавая ценность религиозной культуры и учитывая, что принципы католицизма являются историческим наследием итальянского народа, в общих целях образования будет продолжать преподавание

католической религии в государственных учебных заведениях всех видов и ступеней, кроме университетов». Еженедельно 2 часа католический катехизис преподается в детских садах и начальной школе, и 1 час — в средней школе. Государство несет полное финансовое бремя по обеспечению религиозного образования. Остальные 6 религиозных сообществ могут посылать своих преподавателей в государственные школы в том случае, если их запрашивают родители или школьные органы, а финансовое бремя несут сами сообщества. До 1984 г. только католическая церковь имела право требовать финансовой поддержки из государственного бюджета, а в 1985 г. была введена новая система финансирования, распространенная на те конфессии, которые этого пожелали. По новой системе 0,8 % суммы подоходного налога должно направляться либо на религиозные нужды, либо на социальные. Право же выбора принадлежит самому налогоплательщику, волеизъявление которого показывает налоговая декларация. Также предусмотрено наличие налоговых скидок на доход в случае пожертвований в пользу той или иной религии.

В Испании официальный статус Римско-католической церкви был упразднен после смерти генерала Франко. В Конституции 1978 г. признано право на идеологическую, религиозную свободу и свободу вероисповедания, а также установлено, что никакая религия не может быть официальной. Законное признание в стране получили 4 группы религиозных конфессий:

- 1) Католическая церковь;
- 2) Церкви, в отношении которых применяется термин «глубоко проникшие» в испанское общество, имеющие право заключать соглашения с государством;
- 3) Другие церкви и организации, имеющие законный статус;
- 4) Религиозные группы, которые могут добиться религиозного статуса как частные ассоциации — «секты» или «новые религиозные движения».

Церковь в Испании пользуется льготами по налогообложению, финансовыми льготами для некоммерческих организаций и финансовой поддержкой. В 1992 г. испанским государством были заключены также соглашения с 3-мя религиозными конфессиями — Федерацией евангельских общин, Федерацией израильских общин и Исламской комиссией, а в 1996 г. им были подписаны соглашения о преподавании протестантизма и ислама.

Особый характер имеют церковно-государственные отношения в Германии. Реформация расколола народ на два религиозных сообщества — католическое и лютеранское. В соответствии с Конституцией 1949 г., религиозные общины признаны как «корпорации публичного права». Это означает, что государство уступает часть публичного пространства

религиозным институтам, за которыми признается их общественная и политическая роль. Статусом «корпорации публичного права» обладают наряду с евангелистами и католиками и методисты, Новоапостольская церковь, адвентисты седьмого дня, иудеи. Такие корпорации могут взимать налоги на основании гражданских налоговых списков, которые составляют 8–9 % от подоходного налога, а налогоплательщик указывает предпочтительную конфессию в налоговом листе. Что касается преподавания религии в государственных школах, то оно, за исключением школ неконфессиональных, обязательно. «Без ущерба для права надзора со стороны государства, — говорится в статье 7 Конституции, — религиозное обучение проводится в соответствии с принципами религиозных общин». Государство может оказывать финансовую поддержку некоторым религиозным организациям в силу ряда исторических причин. Например, были отреставрированы некоторые церкви и монастыри, пострадавшие от экспроприации в период французского господства в 1803 г. Государство субсидирует также многие религиозные школы и больницы. Особым вниманием в стране по понятным причинам пользуется еврейская община. В январе 2003 г. канцлер Г. Шредер подписал договор о сотрудничестве с Центральным Советом евреев, в соответствии с которым государство должно вкладывать ежегодно 3,4 млн долларов на «сохранение и развитие еврейского немецкого наследия». Речь идет о подготовке раввинов, функционировании еврейских школ и различных общинных учреждений.

Политическая система Франции является примером наиболее последовательного и полного воплощения принципа светскости. Статья 2 Конституции Франции гласит: «Франция является неделимой, светской, демократической и социальной республикой». Закон 1905 г. об отделении церкви от государства утвердил религиозную свободу, свободу совести и вероисповедания, свободное коллективное отправление культов, равенство и отсутствие дискриминации религий. Государство не признает, не оплачивает и не субсидирует никаких культов, т. е. не вмешивается в дела церкви. Данный подход, подготовленный всем ходом революции 1789 г. и последующим развитием событий, предполагает категорический отказ государства признавать какую-либо религию государственной.

Совершенно иные тенденции обнаруживаются в развитии североамериканской модели государственно-церковных отношений. На территории будущих США начиная с XVII в. расселились представители самых различных христианских (в первую очередь протестантских) конфессий. С самого начала религиозный плюрализм оказался весьма значительным, а в дальнейшем, по мере прибытия иммигрантов из различных европейских стран, он только укреплялся. Первая поправка (1789 г.)

к Конституции США 1787 г. гласит: «Конгресс не должен принимать законов, устанавливающих какую-либо религию или ограничивающих ее свободное исповедание». В тексте самой Конституции содержалось положение о свободном доступе ко всем должностям, вне зависимости от религиозной принадлежности. Отсутствие привилегированной государственной церкви привело к тому, что в американском обществе так и не сформировались клерикальный и антиклерикальный полюса. Недовольство какой-либо конкретной конфессией никогда не переносилось на государство, поскольку ни одна из них не была связана непосредственно с ним.

**Основополагающие принципы государственно-религиозных отношений**, гарантирующие свободу совести и свободу вероисповедания закреплены в Основном законе государства — Конституции Российской Федерации.

Статья 14 Конституции РФ гласит:

- 1) «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».
- 2) «Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом».

Данная статья Основного Закона подтверждает светский характер государства путем конкретизации следующих основных принципов:

- Запрета на установление какой-либо религии как государственной или обязательной.
- Отделения религиозных объединений от государства.
- Равенства всех религиозных объединений перед законом.

На 22 апреля 2019 г. в стране насчитывалось 30 896 зарегистрированных религиозных организаций, принадлежащих более чем к 50-ти религиозным течениям. Из них — религиозных организаций, считающихся в России традиционными:

- Русская Православная Церковь — 18550;
- Ислам — 5954;
- Иудаизм — 269;
- Буддизм — 268.

Нужно отметить при этом, что значительное число религиозных групп осуществляет свою деятельность без государственной регистрации, не получая статуса юридического лица. Такое многообразие религиозного пространства в России не является уникальным в мировой практике. Оно явилось результатом длительного исторического процесса, воздействием различных факторов политического, национального, экономического и военного характера. Сказалось и непрерывно расширяющееся географическое пространство страны, включение в ее состав новых тер-

риторий с населявшими их народами, которые исповедали свои религии и культы. Сыграло свою роль и развитие экономических связей России с зарубежными странами, миссионерство, культурный обмен, собственные духовные поиски граждан и т. д.

Сложившаяся в России религиозная ситуация отражает объективную мировую тенденцию. Характеризуя современную религиозную картину мира, можно констатировать наличие в ней двух составляющих: возрождение и возрастание влияния традиционных для России конфессий и развитие новых религиозных движений. Но прежде выясним, что такое религиозная организация, религиозное объединение, каковы соотношения религии и политики, государственно-религиозных отношений в современном мире и мировом политическом процессе.

Вопросы выбора конкретного вероисповедания, распространения религиозных убеждений, создания религиозных объединений и их деятельности входят в сферу духовной свободы и частной жизни людей, в которую не вправе вмешиваться ни другие частные лица, ни государство. Соответственно, указанные вопросы не подлежат государственному регулированию в той мере, в которой религиозная деятельность верующих и их объединений остается в рамках частной жизни и не затрагивает права и свободы других лиц.

Хотя принцип отделения церкви от государства предполагает отсутствие государственного финансирования деятельности религиозных организаций, это не является препятствием для оказания финансовой, материальной или экспертной помощи религиозным организациям в содержании и в охране культовых объектов и зданий, являющихся памятниками истории и культуры. Государство может способствовать содействию и поддержке благотворительной деятельности религиозных организаций, придав им статус «социально ориентированных некоммерческих организаций», поскольку такая деятельность служит во благо всего общества и граждан государства.

26 сентября 1997 г. в России был принят Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (действует с изменениями, внесенными 5 февраля 2018 г.), который регулирует правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений.

В преамбуле закона отмечается, что «Федеральное Собрание Российской Федерации, подтверждая право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также на равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений, основываясь на том, что Российская Федерация является светским государством, признавая особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, уважая христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие

религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России, считая важным содействовать достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания, принимает настоящий Федеральный закон».

Пункт 1 статьи 3 данного Федерального закона гласит:

«В Российской Федерации гарантируется свобода совести и свобода вероисповедания, в том числе право исповедать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом на свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации и несут установленную федеральными законами ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях.

Религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками:

- вероисповедание;
  - совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;
  - обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.
- 1) Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.
  - 2) Создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и органах местного самоуправления, воинских частях, государственных и муниципальных организациях запрещается.
  - 3) Запрещаются создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону.

Религиозной группой в настоящем Федеральном законе признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Помещение и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в использование группы ее участниками.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных

основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные.

Местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста восемнадцати лет и постоянно проживающих в одном городском или сельском поселении.

Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

Иностранной религиозной организацией именуется организация, созданная за пределами РФ в соответствии с законодательством иностранного государства.

Иностранной религиозной организации может быть предоставлено право открытия своего представительства на территории Российской Федерации. Представительство иностранной религиозной организации не может заниматься культовой и иной религиозной деятельностью, и на него не распространяется статус религиозного объединения, установленный настоящим Федеральным законом».

Правовое положение тех или иных религиозных объединений и организаций не снимает вопроса об их роли в политической жизни страны. Не случайно в последнее время внимание государственных политических структур и лидеров всех политических партий к мнению глав тех или иных религиозных объединений, к позиции, которую занимают различные религиозные конфессии по тем или иным социально-значимым проблемам, заметно возросло.

Это вполне закономерно. Религия и религиозный фактор играют огромную роль в современном политическом процессе. К сожалению, в российском политологическом сообществе проблеме взаимодействия религии и политики уделяется недостаточное внимание. Причин здесь немало. Это и сравнительная молодость российской политической науки, у которой еще не в полной мере определены общепризнанные составные части предметного поля, и то, что в течение всего советского периода религия, религиозные институты и представители церкви были отстранены от участия в реальной политической жизни. Важной причиной является также положение, записанное в конституциях многих стран, в том числе и в России, об отделении религиозных организаций от государства. Это положение подчас трактуется как взаимная отстраненность друг от друга религии и политики (например, Архиерейский

собор РПЦ, состоявшийся 18–23 февраля 1997 г. вновь подчеркнул, что для РПЦ характерен «отказ от вовлеченности в политическую борьбу, от поддержки каких-либо политических сил, от вмешательства в дела государства...»). С таким заявлением трудно спорить, но существующая практика, как представляется, требует более детальных исследований.

Мы выше обратили внимание, на отмеченное в Преамбуле Федерального закона о свободе совести и о религиозных объединениях положение об особой роли православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры.

Началом распространения православного христианства в России считается крещение Руси в 988 г. великим князем Владимиром. Православие оказало ключевое историческое влияние в формировании российской государственности и дальнейшего пути древней Руси, а в дальнейшем и России. Без православия невозможно представить формирование и развитие духовной культуры России.

Основой вероучения православия является Никео-Цареградский символ веры. Священная книга всех христиан — Библия, состоящая из Ветхого и Нового Завета.

В отличие от Католической Церкви, Вселенская Православная Церковь не имеет единого церковного центра и единого главу церковной власти, как Ватикан и Папа Римский, а представляет собой совокупность поместных православных церквей — автокефальных, т. е. самостоятельных Поместных церквей в пределах определенной страны или региона и автономных, поместных церквей, ранее входивших в состав автокефальной церкви как ее структурные единицы и получивших от нее самостоятельность в сфере внутреннего управления.

Русская православная церковь (РПЦ) стала называться так официально с 1943 г. До этого времени именовалась «Поместной российской православной церковью».

В первые столетия своего существования русское православие возглавляли представители Константинопольского патриарха, ставившего во главе Киевской митрополии своих священников. С упадком Киева, захваченного ханом Батыем и утратившего значение общерусского государственного и церковного центра, глава церкви перенес свою резиденцию во Владимир-на-Клязьме (1299 г.). Затем она была перенесена в Москву (1325 г.). При митрополите Алексии (1353–1378 гг.) Константинопольский патриарх признал перемещение церковного центра в Москву, однако архиерей Московской митрополии продолжал носить титул «митрополит Киевский и всея Руси».

В 1448 г. русская церковь провозгласила себя автокефальной (самоуправляемой, т. е. административно независимой) и вышла из канонической зависимости от Вселенского патриарха, избрав в Москве нового

митрополита Иону (1448–1461). Он стал называть себя «митрополитом Московским и всея Руси». После падения Византии в 1453 г. Иона получил благословение Византийского патриарха, а Русская митрополия — право самостоятельно избирать своего митрополита. В 1589 г. главе Русской православной церкви (Иову) был присвоен титул Патриарха Московского и всея Руси. В 1686 г. Киевская митрополия освободилась из-под юрисдикции Константинопольского патриарха и перешла к патриарху Московскому.

Большое значение для судьбы Русской православной церкви имели реформы патриарха Никона (1605–1681 гг.) по исправлению богослужебных книг и обрядов. Часть духовенства и мирян отказалась признать реформы Никона, откололась от господствующей православной церкви и стала называть себя староверами, или старообрядцами. Церковный собор 1667 г. утвердил реформы, поскольку они в полной мере отвечали задачам обретения государством своего нового качества — движения в сторону империи (уже воссоединение Украины с Россией доказало, что без реформ это осуществить было бы крайне проблематичным) и «регулярного государства». Вместе с тем Собор осудил патриарха, лишив его сана вследствие охлаждения отношений между царем Алексеем Михайловичем и Никоном, вызванного попытками Никона сместить традиционную для византийской традиции формулу «симфонии властей» в пользу церкви. Признав независимость патриарха в решении церковных проблем, собор тем не менее подтвердил необходимость подчинения церкви светской власти. Полное подчинение православной церкви самодержавию сумел, однако, осуществить лишь Петр I. После смерти одиннадцатого патриарха Адриана, он осуществил ряд реформ, в результате которых 25 января 1721 г. был учрежден Святейший Синод, взамен патриаршей власти и Поместных Соборов, образованный из нескольких высших церковных иерархов.

И только по прошествии почти 200 лет, 18 ноября 1917 г. в храме Христа Спасителя жребием из трех кандидатов патриархом Московским и всея Руси был избран Тихон. Таким образом, был восстановлен институт патриаршества Русской православной церкви.

В настоящее время Русская православная церковь (РПЦ) имеет более 303 епархий, 36 878 храмов и приходов, в которых совершается Божественная литургия, 462 мужских и 482 женских монастырей. Пастырское служение осуществляет 377 архиереев, штатное духовенство РПЦ состоит из 39 414 клириков, включая 34 774 штатных пресвитера и 4 640 диаконов (Из доклада Патриарха Московского и всея Руси Кирилла на Архиерейском Соборе в ноябре — декабре 2017 г.). Высшая власть в Русской Православной Церкви в вопросах избрания Патриарха Московского и всея Руси, предоставления автокефалии, автономии

и самоуправления частям РПЦ принадлежит Поместному собору. Ему также принадлежит верховенство в области православного учения, церковного управления и церковного суда. Членами собора являются все архиереи по должности, а также руководители епархий, избираемые епархиальными собраниями, от монастырей и духовных школ. На Поместном Соборе, состоявшемся в июле 1990 г. Патриархом Московским и всея Руси был избран Алексей II.

В связи с кончиной 5 декабря 2008 г. Патриарха Московского и всея Руси Алексея II 25 января 2009 г. в храме Христа Спасителя состоялся Архиерейский Собор Русской православной церкви для избрания кандидатов на Московский Патриарший Престол. Поместный Собор (27–28 января 2009 г. избрал на Московский Патриарший Престол митрополита Смоленского и Калининградского Кирилла. Интронизация Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Кирилла состоялась 1 февраля 2009 г.

Фактически высшим органом власти церкви в России в 90-е гг. стали Архиерейские соборы (собрание, в котором принимают участие лишь архиереи, т. е. высшее духовенство: епископы, архиепископы, митрополиты, патриарх). Постоянным органом при патриархате является Священный Синод, функционирующий в период между Архиерейскими Соборами. Он состоит из семи постоянных членов: митрополита Киевского и всея Украины, митрополита Санкт-Петербургского и Ладожского, митрополита Минского и Слуцкого, патриаршего экзарха всея Белоруссии, митрополита Крутицкого и Коломенского, митрополита Смоленского и Калининградского, митрополита Солнечногорского, митрополита Кишиневского и всея Молдавии. Непостоянные члены синодальных сессий утверждаются сроком на 1 год. Для организации текущей деятельности РПЦ в Священном Синоде созданы синодальные учреждения: Управление делами и канцелярия Московской патриархии; Отдел внешних церковных сношений; Издательский дом Московского патриархата; Комиссия по экономическим и гуманитарным вопросам; Отдел по церковной благотворительности и социальному служению; Отдел по религиозному образованию и катехизации; Отдел по связям с Вооруженными силами и правоохранительными учреждениями; Учебный комитет; Комиссия по делам монастырей; Историко-правовая комиссия; Церковно-научный центр «Православная энциклопедия»; Синодальная библиотека; Софринское художественно-производственное объединение.

В административном отношении РПЦ делится на епархии, во главе которых стоят епархиальные архиереи. Епархии включают благочинные округа, округа делятся на приходы. Главой прихода является священник, который руководит его деятельностью с помощью выборного

органа мирян – церковного совета. Приходы РПЦ существуют также за пределами России – более 150 приходов. В Европе они объединены в семь епархий – Сурожскую (Лондон), Корсунскую (Париж), Берлинскую, Цюрихскую, Брюссельскую, Гаагскую и Венскую.

Североамериканские приходы подчиняются Московской патриархии. В состав РПЦ входит также автономная Японская церковь. Громадным шагом вперед стало объединение РПЦ и Русской Православной Церкви за рубежом, которое положило конец искусственному разъединению православных христиан, вызванному сложными перипетиями революционного водоворота в стране в начале XX в. И хотя не все организационные вопросы к настоящему времени решены, это, безусловно, факт серьезнейшей значимости не только для Церкви, но и для политического статуса России в мире.

На территории России создана сеть церковных учебных православных заведений: действуют 5 духовных академий и 54 семинарии, 7 православных университетов и богословских институтов, 37 духовных училищ, которые объединены в единую сеть, состоящую из Общецерковной аспирантуры и докторантуры. В 1991 г. основан Православный Свято-Тихоновский богословский институт (ныне: Православный Свято-Тихоновский гуманитарный университет). Работают 28 иконописных школ. Важнейшее место в жизни РПЦ занимают средства массовой информации – 20 центральных периодических изданий и 70 местных, православное информационное агентство «Русская линия», радиостанция «Вера» и православное информационное агентство (ПИТА) – ведущий производитель православных телепрограмм, среди которых еженедельные: «Слово пастыря» (ОРТ), телеканал «Спас». В православии важное место отводится монастырям. В каждом монастыре имеются храмы, службу в которых отправляют сами монашествующие, имеющие священнический сан. В храмах женских монастырей служат назначенные церковной властью священники и диаконы, так как женщины, даже монахини и настоятельницы монастырей, совершать богослужение не могут – запрещено канонами. Настоятель монастыря – игумен (игуменья), настоятель лавры (наиболее крупный мужской монастырь) – архимандрит. Патриарх Московский и всея Руси является архимандритом ставропигиальных (центрального подчинения) монастырей.

Говоря о роли РПЦ в современном политическом пространстве и в обществе, важно отметить следование общемировым тенденциям в отношениях политики и религии, выражающемся в принципиальном стремлении не допустить между ними какого-либо публичного противостояния. С 90-х гг. православие в России стало приобретать особое значение культурного стержня и символа национальной идентичности. В атмосфере 1990-х гг. идеологическая роль РПЦ как выразителя и

хранителя национальной традиции была принята всеми основными политическими силами. «Выбор России», «НДР», «Единая Россия», «КПРФ», «ЛДПР», «Яблоко», «Родина» — идейные противники по политическим вопросам, были единодушны в своей лояльности к деятельности РПЦ.

К примеру, в дни противостояния Верховного Совета и администрации Ельцина в 1993 г., Патриархия предложила себя в качестве арбитра, и это предложение было принято обеими сторонами. Переговоры в Свято-Даниловом монастыре, к сожалению, не привели к мирному исходу, и конфликт был разрешен посредством жестких силовых мер.

Отказ церкви от непосредственного вовлечения в политику выражается, в частности, в подчеркивании нежелательности членства священнослужителей в политических партиях, движениях, блоках, ведущих предвыборную борьбу, нецелесообразности их участия в выборах в представительные органы в качестве кандидатов в депутаты. Это новое положение в социально-политической позиции церкви.

Официальное признание обеими сторонами (властью и церковью) автономии политики и церкви, даже при наличии их целенаправленных усилий на деполитизацию религиозных организаций, на практике не означает их взаимной изоляции, что понимают и государственные, и религиозные деятели. На это влияет не только объективное положение верующих, которые являются одновременно и гражданами государства, и участниками политических движений, и членами религиозных организаций. Считая своей важнейшей задачей обеспечение духовного и нравственного здоровья общества, социального блага, церковнослужители не могут быть безразличными к тем процессам, которые происходят в обществе. Более того, представители всех существующих в России сколь-нибудь развитых религиозных систем, заявляя об отказе вмешиваться в конкретные вопросы политики, экономики, и т. п., в то же время считают своим прямым долгом высказываться по вопросам, касающимся социального и духовного бытия человека<sup>1</sup>.

Однако в обществе все, так или иначе, связано с положением и деятельностью человека, поэтому разные современные религиозные оценки и позиции могут трактоваться при определенных обстоятельствах

---

<sup>1</sup> К примеру, Государственная Дума приняла постановление от 18 марта 1998 г.: «В связи с показом телекомпанией НТВ художественного фильма «Последнее искушение Христа», который по заявлению Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Алексия II, оскорбил религиозные чувства миллионов православных христиан России. Было принято решение о подготовке законопроектов, предусматривающих более строгие меры ответственности за пропаганду порнографии, культа насилия и жестокости, а также умышленное, публичное или в средствах массовой информации оскорбление чувств граждан в связи с их отношением к религии. Также было вынесено письменное предупреждение телекомпании НТВ за показ этого фильма.

весьма расширительно, содержать подчас оправдания клерикализма. Все зависит от степени развития демократии в обществе, даже от особенностей того или иного региона, популярности в нем светских или религиозных идей, характера местных религиозных догматов и традиций. Воздействие религии на политику неизменно ощущается, прежде всего, в том, что религия как определенная мировоззренческая система, включающая обязательные общественно-нравственные установки, влияет на умонастроения своих последователей, их жизненные устремления, социальное поведение, политические действия. Воздействие это тем сильнее, чем глубже вера приверженцев данной религии, чем больше их готовность следовать ее нормам в повседневной жизни.

Масштабное влияние на политику осуществляют не только собственно религиозные учреждения, но и примыкающие к ним специальные общественно-политические институты, различные, созданные по профессиональному признаку, движения и структуры.

Говоря об усилении влияния РПЦ в политической жизни современной России, отметим расширение ее участия в разных сферах государственной жизни. В марте — апреле 1995 г. были подписаны договоренности о взаимодействии с Министерством обороны и другими силовыми ведомствами, были созданы Координационный комитет по взаимодействию с Минобороны и рабочие группы с другими силовыми ведомствами. В декабре 1999 г. было подписано соглашение о сотрудничестве между РПЦ и Министерством юстиции. В январе 2003 г. — соглашение о сотрудничестве с Министерством здравоохранения. В 2003 г. митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл и статс-секретарь — первый заместитель министра иностранных дел РФ В. Лощинин подписали документ «Порядок взаимодействия Русской православной Церкви и Министерства иностранных дел РФ». В результате всех этих соглашений РПЦ приобрела исключительные возможности присутствия в армии и других правоохранительных структурах, в учреждениях здравоохранения и российских представительствах за рубежом, а также особые права по защите и лоббированию своих интересов в различных органах власти. Только в сфере образования позиция РПЦ натолкнулась на серьезное сопротивление и стала предметом публичных дискуссий.

Российское законодательство утверждает принцип отделения церкви от школы, светский характер образования, хотя и допускает преподавание религии факультативно в дополнительное время. Многие годы духовенство РПЦ добивалось разрешения на преподавание в школах «Основ православной культуры». В результате многолетних дискуссий «Основы православной культуры» (ОПК) включены Министерством образования и науки Российской Федерации в школьную программу (4-й класс общеобразовательной школы) в качестве учебного предме-

та и федерального базового компонента в рамках курса «Основы духовно-нравственной культуры народов России» с 1 сентября 2012 г. во всех регионах страны. Предметом острых споров стало и преподавание теологии в вузах, в чем вузовское сообщество преподавателей-обществоведов и академические круги далеко не едины. Так, академики РАН во главе с лауреатом Нобелевской премии В. Гинзбургом написали открытое письмо к Президенту России, в котором выразили несогласие с действиями РПЦ в сфере образования, что, по их мнению, будет мешать развитию науки. Последовали и другие шаги со стороны научной общественности<sup>1</sup>.

9 ноября 2007 г. Президент России В. В. Путин выступил с заявлением: «Прежде всего, речь идет о предоставлении высшим духовным учреждениям права аккредитовывать свои образовательные программы по Госстандарту, что, в свою очередь, предоставляет возможность выдавать дипломы государственного образца».

Как бы то ни было, вопрос о характере религиозного образования в стране продолжает оставаться сложным (в том числе, не только по светским, но, учитывая поликонфессиональный контекст, и религиозным соображениям), и пути его решения еще требуют серьезной оптимизации.

Основным публичным форумом, через который Патриархия влияет на общество и политику, становится Всемирный русский народный собор, который был создан под эгидой патриарха в 1994 г. На Архиерейском соборе 27 декабря 1995 г. было решено превратить Всемирный русский народный собор в постоянно действующую организацию. Патриархия привлекает на различные мероприятия Собора все наиболее заметные политические силы и представителей всех ветвей власти. В итоговом документе 5-го Собора отмечалось: «Мы призываем избирательные объединения помнить, что есть ценности превыше власти, превыше личных и партийных амбиций. Это гражданский мир, выживание нации, ее духовная независимость, то есть, в конечном счете, ее будущее. Противостояние политиков может разрушить страну, но мы верим, что народ не даст этого сделать». В работе 6-го ВРНС, состояв-

---

<sup>1</sup> В июне 2013 г. появилось в интернете письмо 91 академика и членов-корреспондентов РАН по поводу открытия годом ранее кафедры теологии в Московском инженерно-физическом институте, где готовят специалистов в области ядерной энергетики. «Открытие кафедры теологии воспринимается учеными и преподавателями вузов как знаковое событие, отражающее общую тенденцию нарастающей клерикализации общества», — говорится в тексте обращения. «Россия — светское государство. Существенно, что в нашей стране представлены все основные мировые религии, а также все основные конфессии христианства. Появление в государственном вузе кафедры теологии под руководством православного священника находится в прямом противоречии с Конституцией России (ст. 14) и со здравым смыслом тоже».

шегося 8 декабря 2001 г. и посвященного теме «Россия: вера и цивилизация. Диалог эпох», принял участие Президент России В. В. Путин. В марте 2005 г., в преддверии празднования 60-летия Великой Победы, прошел 9-ый ВРНС «Единство народов, сплоченность людей — залог победы над фашизмом и терроризмом». Это был самый представительный общественный форум, в котором приняли участие видные военачальники, представители ветеранских организаций, политики, ученые, писатели, деятели культуры и образования. 21 июля 2005 г. ВРНС был предоставлен специальный консультативный статус при ООН. Другие темы, которым посвящает свои заседания ВРНС, наглядно говорят о роли, значении и влиянии РПЦ на общественно-политическую жизнь:

- 4-ый ВРНС — Здоровье нации.
- 5-ый ВРНС — Россия накануне 2000-летия Христианства.
- 6-ой ВРНС — Вера. Народ. Власть.
- 7-ой ВРНС — Вера и труд: духовно-культурные традиции и экономическое будущее России.
- 8-ой ВРНС — Россия и православный мир.
- 10-ый Юбилейный ВРНС — Вера. Человек. Земля. Миссия России в XXI веке.

В 2000-м г. РПЦ приняла документ, представляющий собой ее официальную общественно-политическую доктрину. На Архиерейском соборе были приняты в качестве официальной позиции церкви в социально-политической области «Основы социальной концепции РПЦ». Это документ утверждает как образец для православия принципы государственного устройства Византии с ее «симфонией» церкви и государства, определяет позицию РПЦ в отношении сложных проблем современности<sup>1</sup>: «При проведении политики, связанной с принятием обязывающих международных организаций, правительства должны отстаивать духовную, культурную и иную самобытность стран и народов, законные интересы государств. Церковь обращает внимание на внутреннюю противоречивость процессов глобализации и связанные с ними опасности. Глобализация наряду с изменениями привычных способов организации хозяйственных процессов, начинает менять традиционные способы организации общества и осуществление власти».

Касаясь взаимоотношений церкви и политики, РПЦ формулирует свою позицию вполне четко: «Приветствовать диалог и контакты Церкви с политическими организациями в случае, если подобные контакты не носят характера политической поддержки. Считать допустимым со-

<sup>1</sup> Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, продолжая и развивая идею «симфонии» государственно-церковных отношений, подчеркивает: «...это понятие предполагает гармоничное сочетание интересов, распределение ответственности, и очертания симфонии запечатлены в Каноническом предании Православной Церкви».

трудничество с такими организациями в целях, полезных для Церкви и народа, при исключении интерпретации подобного сотрудничества как политической поддержки. Считать недопустимым участие архиереев и священнослужителей в какой-либо предвыборной агитации, а также членство их в политических объединениях, уставы которых предусматривают выдвижение своих кандидатов на выборные государственные посты всех уровней».

Религиозный фактор может играть различную роль в обществе и в политическом процессе в зависимости от социально-политической и конкретно-исторической ситуации. В периоды смен общественно-политических систем, социальных кризисов и потрясений религиозный фактор становится одним из самых влиятельных факторов, используемых различными политическими и социальными группами в собственных интересах. Так, значимым событием, характеризующим использование религиозного фактора в политических и геополитических целях, стало предоставление Константинопольским Патриархатом томоса об автокефалии искусственно созданной Православной церкви Украины, которое усиливает разделение между православными Украины, существенно обостряя межконфессиональные отношения.

В этой связи Священный Синод Русской Православной Церкви на своем заседании от 26 февраля 2019 г. принял заявление, в котором выражается глубокая обеспокоенность в связи с резким ухудшением положения Украинской Православной Церкви, вступлением в силу дискриминационных законов, принятых Верховной Радой Украины, целью которых является ликвидация Украинской Православной Церкви Московского Патриархата.

Одной из важнейших целей предоставления томоса Православной церкви Украины является дальнейшее ухудшение в целом российско-украинских отношений, в котором заинтересованы многие политические силы не только на Украине, но и за ее пределами.

**Исламская традиция в России и в мире.** Религиозно-политическое взаимодействие в странах ислама имеет свою специфику, в силу того, что основатель ислама пророк Мухаммед был создателем не только религии, но и государства, масштабы которого первоначально ограничивались общиной верующих-мусульман. Поэтому здесь отсутствует характерное для христианства отделение религии от политики. В руках халифа, который был избран после смерти Мухаммеда в 632 г., оказалась сосредоточена как светская, так и духовная власть, а сам он считался подотчетным Аллаху, правящим от его имени, поощряющим (в идеале) добродетель и искореняющим грех. Хотя в дальнейшем развитие государственных форм в мусульманском мире претерпело определенную эволюцию, титул «халифа» утратил свое значение и был упразднен

в начале XX в., отсутствие разделения власти на светскую и духовную сохранилось. В немалой степени этому способствует отсутствие в исламе такого института, как церковь, а с ней и соответствующей духовной иерархии — специального рукополагаемого духовенства. В христианстве именно церковь считается носителем высшей истины, в исламе же вся община верующих (умма).

Одной из характерных черт ислама является регулирование всех проявлений человеческой активности системой норм и предписаний, установленных, как считается, Аллахом и зафиксированных в Коране, священной книге мусульман, состоящей из 114 сур (глав) и Сунне (сборник хадисов Пророка Мухаммеда на различные темы). Эти нормы и предписания именуется шариатом. Хотя единой версии шариата не существует, он в принципе считается неотделимым от ислама. Сегодня более чем 20 государств с преобладающим мусульманским населением не только официально провозглашают ислам государственной религией, но и шариат — основой законодательства. Это такие страны, как Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Кувейт, Бахрейн, Оман и др. Поэтому в мусульманском мире каждый, кто выступает против ислама, фактически ставит себя вне социума. В мире ислама религия и политика находятся в гораздо более тесной взаимосвязи, чем в регионах традиционного преобладания христианства. В то же время, по крайней мере, теоретически, ислам представляет собой несколько более особую систему, чем христианство, благодаря такой категории Корана как «Люди Писания». К их числу относят обычно иудеев и христиан, которые, согласно исламской традиции, обладают, пусть и в искаженном виде, Писанием Бога. Исторически при овладении какой-либо территорией мусульмане не требовали от «Людей Писания», в отличие от язычников, обязательного принятия ислама, они получали статус «покровительствуемых» и сохраняли возможность отправления своего культа.

Говоря о роли религиозного фактора в исламских странах в настоящее время, мы можем с большей долей вероятности констатировать, что любой проект модернизации и даже демократизации может проводиться в жизнь и быть реалистичным только при условии, что он будет осуществлен в рамках или, по крайней мере, с учетом исламской политико-правовой традиции. И, наоборот, — политические реформы здесь вряд ли будут успешными, если они осуществляются как альтернатива исламу и, следовательно, воспринимаются мусульманским обществом в качестве угрозы исламским ценностям.

**Россия.** Еще в 1773 г. Екатериной II был подписан указ «О терпимости всех вероисповеданий», а в 1788 г. по ее же указу была создана первая официальная организация мусульман России — «Магометанское духовное управление» в г. Уфа.

Рассматривая проблему влияния ислама — второй традиционной конфессии в России — на политический процесс, можно говорить преимущественно о регионах, населенных в большинстве своем мусульманским населением. Это республики Северного Кавказа, Поволжья (татары, башкиры), а также те регионы, где доля мусульман значительна. Мусульман в России насчитывается, по разным оценкам, от 15 до 20 млн человек. В стране — 5 954 религиозных мусульманских организаций.

В РФ зарегистрированы и действуют 4 централизованные религиозные организации — Духовное Управление Мусульман Европейской части России; Центральное Духовное Управление Мусульман России; Духовное Управление Мусульман Азиатской части России; Координационный центр мусульман Северного Кавказа.

Мусульмане в России исповедуют в основном ислам суннитского толка. Относительно проблемы влияния исламского фактора в России, вопросов власти и политики, можно говорить о некоторых сходствах и различиях в этом отношении в мусульманских странах и в мусульманских регионах России. Главное различие в том, что в мусульманских странах ислам является не просто государственной религией, но, в некотором роде, и образом жизни, регулирующим все проявления человеческой активности, системой норм и предписаний. В российских регионах с преобладанием мусульман, в законодательном пространстве в целом действуют только нормы Конституции РФ. Сходство в том, что в республиках с преобладанием мусульман ислам и политика находятся, как правило, в гораздо более тесной взаимосвязи, чем в регионах России с преобладанием христиан, — и в системе государственной, и, тем более, в частной жизни.

Можно выделить три крупных ареала ислама в России. К первой группе можно отнести мусульман Татарстана и Башкортостана, которые имеют многовековой опыт совместной жизни с христианами, к тому же мусульманское население здесь не является преобладающим. В этом регионе менее выражен радикализм, фундаментализм, исторически сложились отношения веротерпимости. Нужно отметить также взвешенную политику властей этих республик<sup>1</sup>.

Второй ареал — это республики Северного Кавказа. Впервые ислам на территории современной России возник в Дагестане. Северокавказ-

---

<sup>1</sup> М. Шаймиев в свою бытность Президентом республики отмечал: «Если я как президент Татарстана отвечаю за судьбы людей, населяющих территорию нашей республики, в том числе за судьбы наших граждан-мусульман, то почему я должен спокойно смотреть на разногласия и конфликты, потрясающие общество? Ответственность перед обществом у нас должна быть одинакова — и у власти, и у духовенства. Больше скажу: мы рука об руку должны идти вперед».

ские республики были включены в состав России намного позднее Татарстана и Башкирии, следовательно, имеют меньший опыт совместной жизни с представителями народов христианской культуры. Исторически религиозный исламский фактор играл решающую роль в политике и общественных делах Северного Кавказа. Теократическое государство имама Шамиля на территории Дагестана и Чечни наложило большой отпечаток на взаимоотношения власти и религии.

Следует особо подчеркнуть влияние, которое оказывали и продолжают оказывать на Северный Кавказ религиозные центры стран, арабского мира, Турции и Ирана. Функционирование в регионе многих сотен суфийских общин (особенно среди дагестанцев, чеченцев и ингушей) со своей системой религиозно-духовных упражнений и практикой полного подчинения их приверженцев духовному наставнику не только в религиозных, но и в светских вопросах, делает развитие политического процесса в большей мере зависимым от позиций, занимаемых религиозными лидерами.

Религиозно-экстремистские движения, нередко при активной зарубежной поддержке (например, салафиты) используют религиозные идеи в сугубо политических целях — попытки нарушения территориальной целостности России, дестабилизации ситуации в регионе, свержения в республиках Северного Кавказа государственной власти, навязывания клерикальных порядков. Все это приводит к тому, что в республиках Северного Кавказа достаточно заметно прослеживается влияние экстремистского крыла мусульманского фундаментализма, выступающего за полную исламизацию всех сторон общественной и личной жизни граждан.

Наконец, ареал третий представляют мусульмане, дисперсно проживающие в иноэтнической и иноконфессиональной среде — в Москве, Санкт-Петербурге, краях, областях, автономных образованиях, а также в республиках, «титulyные нации» которых не относятся к мусульманской культуре. Их жизнь в наибольшей степени подверглась секуляризации, и исламский фактор не так заметен в политической жизни и в обществе, как на Северном Кавказе и Поволжье. Тем не менее можно говорить, в частности, о заметном влиянии на политические процессы московской и санкт-петербургской мусульманских общин и их духовных лидеров.

Осуждая проявления религиозного фундаментализма и экстремизма, религиозные деятели ислама, мусульмане страны все более активно выступают за повышение их вклада в дело духовного оздоровления россиян, укрепление дружбы между народами страны, толерантности и активной гражданской позиции.

**Иудаизм в России.** Иудаизм это древнейшая монотеистическая религия, которая определяла и определяет верования и жизненный уклад

большинства еврейского народа. Иудаизм в России имеет длительную историю распространения, объединяя иудеев России в многочисленные и сплоченные общины.

Наиболее известный символ веры иудаизма шестиконечная Звезда Давида. Центральным трудом иудаизма является Танах — письменная Тора, состоящая из 24 книг, куда входят Пятикнижие Моисея, Пророки и Писания. Устная Тора — Талмуд является сводом правовых и морально-этических положений иудаизма. Основным местом проведения общественных богослужений и центром религиозной жизни еврейской общины является синагога.

Иудаизм — одна из традиционных конфессий в России и вторая большая нехристианская религия. Иудеи в Российской империи в значительном количестве появились в 1772–1815 гг. с присоединением к России большей части Речи Посполитой. При Екатерине II в России обострился еврейский вопрос, который выразился введением черты оседлости (1791–1917 гг.) и установлением процентных норм в университеты для иудеев. В 1815–1915 гг. Россия занимала первое место в мире по количеству иудеев: почти 50 % иудеев проживали в России, которая тогда включала Царство Польское и Великое Княжество Финляндское.

Иудаизм представлен следующими направлениями: ортодоксальным иудаизмом; хасидами Любавичского направления; реформистами — относительно немногочисленным направлением, координируемым Обществом «Гинейни». В целом на конец 2017 г. в России зарегистрировано 269 иудейских религиозных организаций.

Централизованные религиозные иудейские организации России:

- 1) главный раввинат России;
- 2) Федерация еврейских общин России;
- 3) Конгресс еврейских религиозных организаций и объединений России.

Иудейские организации России осуществляют широкую миссионерскую деятельность, вносят значительный вклад в развитие культуры, поддержание международных связей, утверждение принципов толерантности в обществе.

**Буддизм в России.** Традиционной конфессией в России является и буддизм, официально признанный в России в 1741 г. по распоряжительному указу Елизаветы Петровны, а Екатерина II в 1764 г. учредила пост Пандита-хамбо-ламы, что явилось окончательным признанием буддизма одной из государственных религий России.

Основной идеей буддизма является учение о дхармах и их бесконечных сочетаниях, сформулированных в проповедях Будды в виде четырех истин:

- существуют страдания для всех живых существ, вращающихся в бесконечном процессе перерождений — сансаре;

- причина страданий — желания;
- страдания можно прекратить;
- существует путь, который ведет к избавлению от страданий — Благородный восьмеричный путь. Он ведет к праздне — постижению истинной мудрости, которая является первым шагом к нирване.

Важную роль в буддизме играет учение о Шамбале — стране всеобщего благоденствия. Основным символом буддизма является Дхармачакра (колесо Сансары). Священной книгой буддизма является Трипитака, в которой увековечены заветы Будды.

В современной России зарегистрировано 268 буддийских религиозных организаций, в которых состоят более миллиона человек.

Организациями буддистов Бурятии является централизованная Буддийская традиционная сангха России (БТСР), Объединение буддистов Калмыкии, независимое от БТСР, Объединение буддистов Тувы, которое тоже является самостоятельной в отношении БТСР.

Социокультурное и в определенной степени политическое влияние буддизма в России возрастает в связи с осуществлением многовекторной внешней политики в России, ростом значения ее восточного направления, а также с этическими компонентами, содержащимися в учении Будды.

**Старообрядчество в России.** Старообрядчество представлено совокупностью разного рода религиозных организаций, возникших в результате раскола в русском православии, рожденного отказом части верующих признать церковную реформу, проведенную во второй половине XVII в. патриархом Никоном. В результате раскола образовались две группы старообрядцев: поповцы (имели священников) и беспоповцы (заменили священников уставщиками и начетчиками). В свою очередь эти группы стали делиться на множество толков и согласий.

Для старообрядчества характерны: строгий аскетизм, пищевые ограничения, приверженность к старым традициям и образу жизни. В настоящее время в России действует ряд самостоятельных церквей поповского толка (Русская православная старообрядческая церковь — 197 приходов, Русская Древлеправославная церковь — 111 приходов) и беспоповского толка (Древлеправославная поморская церковь — 48 приходов, Московская Преображенская община федосеевского согласия).

В середине XVIII в. от православия отделился ряд групп, известных под общим названием «Духовные христиане». К ним относятся духоборы, молокане, христоверы (хлысты), скопцы. Духовному христианину свойственно противопоставление себя православной церкви и отрицание церковной иерархии, монашества, почитания икон, мощей, культа святых. В России действуют «Союз духоборцев России» и «Союз общин духовных христиан — молокан». В силу своей мало-

численности эти церкви не оказывают сколько-нибудь существенного влияния на общественно-политическую жизнь.

Кроме традиционных для России религий в стране существует множество других религиозных течений. В России большое количество церквей **протестантского** направления. Одной из самых многочисленных конфессий протестантизма в России являются евангельские христиане-баптисты (888 зарегистрированных религиозных организаций). Распространенным направлением являются «христиане веры евангельской» — пятидесятники (1171 зарегистрированных религиозных организаций). Значительное место среди протестантских общин России занимают Адвентисты Седьмого Дня (АСД) — более 573 общин. В России также действуют 27 общин церкви Полного Евангелия, 150 общин других харизматических течений, 57 общин мормонов.

Говоря о **нетрадиционных конфессиях** (религиях), следует подчеркнуть их сравнительно недавнее возникновение. Независимо от того, придерживаются ли новые религии христианских, буддистских или же других традиций, их, как правило, объединяют:

- авторитаризм харизматического лидера;
- эклектичность вероучения и культа;
- специфичность социального состава;
- оппозиционность к традиционным религиям;
- жесткая регламентация религиозной жизни.

В соответствии с данной типологией нетрадиционные религиозные верования условно делят на 8 направлений:

- 1) Неохристианское направление (Церковь Богородицы, миссия «Армии спасения» и т. д.);
- 2) Неоориенталистское направление (от лат. *orientalis* — восточный), (международное общество сознания Кришны);
- 3) Синтетическое направление (слияние буддизма, индуизма, ислама и христианства: Бахаизм, Великое белое братство);
- 4) Сциентистское направление (от лат. «*scientia*» — знание) — «околонаучные» культы («Церковь сайентологии», «Наука разума»);
- 5) Мистико-оздоровительное направление («Синанон», «Ивановство»);
- 6) Неоязыческое направление: цель — реабилитация религий, существовавших в древности на определенных территориях (друидизм, движение колдунов);
- 7) «Сатанинское» возвеличивающее зло и насилие («Церковь Сатаны» и др.);
- 8) Тоталитарное направление: объединение культа с открытой деструктивной направленностью своей деятельности.

Серьезную опасность представляют тоталитарные секты. В 1978 г. в Гайане по причине религиозных убеждений более 900 человек покон-

чили жизнь самоубийством, в 1993 г. 80 приверженцев «Ветви Давида» сожгли себя, в 1995 г. 16 членов секты «Храм Солнца» в Швейцарии добровольно ушли из жизни. Из тоталитарных сект наиболее активной и опасной является «АУМ Синрике», известная своими «химическими» атаками в японском метро.

Деятельность тоталитарных сект получает значительный резонанс в обществе в силу их незаконных действий, подрывающих стабильность и порядок в обществе, вносящих смуту в сознание граждан. В отношениях традиционных конфессий и новых религиозных систем обострились проблемы, которые серьезно затрагивают интересы верующих. Большинство верующих, в согласии с властью, выступает за то, чтобы эти проблемы решались в рамках законности, пресечения антиобщественной деятельности членов любых экстремистских религиозных организаций.

Религиозный фактор в современных общественно-политических условиях имеет огромное значение. Религиозными лозунгами (христианскими, мусульманскими, буддистскими) вдохновлялись народные социальные движения от начального периода формирования Российского государства до наших дней. В современной России обращение значительных слоев населения к религии обусловлено среди прочих причин ухудшением экономического положения, политической нестабильностью, ситуацией духовного, нравственного кризиса, распространением коррупции, порнографии, межэтнической и межконфессиональной напряженностью. В гуманистических общечеловеческих ценностях, идеях духовности и душевной чистоты, проповедуемых религией, они видят заслон от цинизма в политике, от нравственного упадка, поразившего общество, опору исконных национальных ценностей. В этих сферах, как и в области благотворительности, милосердия, сохранения исторических памятников, воспитательной, культурной деятельности, борьбе за мир, они выступают за сотрудничество общества, государства и религиозных организаций.

Для координации работы государства с религиозными организациями в России создан Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации, утвержденный Распоряжением Президента Российской Федерации от 7 февраля 2004 г. № 47-рп, куда входят представители власти многих религиозных конфессий, религиозно-учебных заведений.

### *Вопросы и задания*

1. Что такое религиозные объединения и религиозные организации? В чем их различие?
2. Какие типы государственно-конфессиональных отношений существуют в мире?

3. Что характерно для ислама в отличие от христианства в системе государственно-конфессиональных отношений?
4. Что означает отделение церкви от государства?
5. Дайте типологию «нетрадиционных религий».
6. Перечислите и охарактеризуйте «традиционные» религии в России.
7. Какова структура РПЦ и ее роль в политической жизни страны?
8. Охарактеризуйте государственную политику в области религии?
9. В чем специфика «исламского» фактора в современной России?

### *Темы рефератов*

1. Роль православия в государствовроении российского общества.
2. Проблема взаимоотношения светской и духовной власти в христианстве и исламе.
3. Религиозная панорама современной России.

### *Литература*

- Бурьянов С. А. Свобода совести и светскость государства в Российской Федерации. М.: Мир, 2010.
- Введение в общее религиоведение: учебник. М.: Университет Книжный дом, 2007.
- Володина Н. В. Теоретические основы правового регулирования отношений государства и религиозных объединений: (сравнительно-правовой анализ). СПб. Изд-во Юрид. ин-та, 2010.
- Конституции государств Европы. М.: Норма. 2001.
- Монтаж и демонтаж секулярного мира / под ред. А. Малашенко, С. Филатова ; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2014.
- Нуруллаев А. А., Нуруллаев А. Ал. Религия и политика. М.: КМК, 2006.
- Религия и конфликт. М.: РОССПЭ, 2007.
- Смирнов М. Ю. Религия и религиоведение в России. СПб.: Изд-во Русской христианской гуманитарной академии, 2013.
- Четверикова О. Н. Религия и политика в современной Европе. М.: Московские учебники и Картолиитография, 2005.
- Шахов М. О. Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. М.: Изд-во Сретен. монастыря, 2013.
- Элбакян Е. С. Религии России: словарь-справочник. М.: Энциклопедия, 2014.
- Официальный сайт Московского патриархата.
- Религиозные объединения. Свобода совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. (Нормативные акты). М.: Юриспруденция, 2006.

## ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ

### Политические конфликты. Роль и функции конфликтов в современном политическом процессе

**Роль и функции политических конфликтов.** В современном политическом процессе конфликт — одна из основных форм взаимодействия субъектов политических отношений. Политический конфликт представляет собой столкновение двух или более разнонаправленных политических сил по поводу власти и осуществления политического управления, обусловленное существованием объективных противоречий в развитии политической системы общества и вызванное наличием у конфликтующих сторон неурегулированных претензий, взаимоисключающих политических интересов и целей и нереализованных амбиций.

Можно выделить конфликты, возникающие между участниками международных отношений. Такие конфликты принято называть международными и отделять от немеждународных (внутриполитических) конфликтов, цели, объекты и субъекты которых полностью ограничены рамками политической системы одного, отдельно взятого государства.

Политические конфликты, затрагивающие основу мировой политической системы, — национальные государства, — носят название **политических кризисов**. Внешнеполитические кризисы обусловлены международными противоречиями и конфликтами и затрагивают сразу несколько государств, остающихся в современном мире главными участниками международных отношений и мировой политики.

Объект политического конфликта, в широком смысле, — власть и властные отношения, в природе которых и кроются причины возникновения политических конфликтов, в том числе и в системе международных отношений. В узком смысле объектом политического конфликта может выступать как система политической власти (на глобальном, региональном и национально-государственном уровне), так и ее отдельные компоненты, структуры. На международном уровне в качестве такой системы выступает сама система международных отношений и ее верхняя институциональная надстройка, представленная международными организациями (такими как ООН) и военно-политическими союзами глобального и регионального уровня.

Предмет политического конфликта — противоречия, возникающие в результате осуществления различными политическими акторами функций политического руководства и управления политическими процессами в государстве и обществе.

У непосредственных участников политического конфликта указанные противоречия могут проистекать из несовпадения интересов, ценностей

или идентификации (связанные с претензиями, возникающими при разделении общества на «своих» и «чужих» по определенному признаку). По данному критерию политические конфликты принято разделять на «конфликты интересов», «конфликты ценностей» и «конфликты идентификации».

Основная цель политического конфликта заключается в выявлении и конкретизации существующих объективных противоречий в развитии системы политических отношений общества, привлечении внимания институционализированных политических сил к существующим противоречиям, а также в выработке эффективных способов, методов и инструментов разрешения этих противоречий. Все это достигается в результате согласованного взаимодействия в конфликте всех вовлеченных в него сторон, включая наблюдателей, посредников и арбитров.

При этом каждая из сторон, участвующих в политическом конфликте, преследует собственную цель: противоборствующие стороны — свои; посредники, арбитры, агенты государственных структур, международных институтов и организаций — свои. Иногда они совпадают, нередко — расходятся.

Политический конфликт связан с деятельностью институционализированных социальных групп, нацеленных на систему властных отношений. В системе международных отношений в роли таких групп выступают государства, их союзы и коалиции, а также международные организации. В мировой политике к ним относятся еще и негосударственные акторы международных отношений, «акторы вне суверенитета»: транснациональные корпорации, международные неправительственные организации и фонды, национальные и религиозные движения, трансграничные политические партии (такие, как Коминтерн, БААС) и др. Они и выступают в международном конфликте в роли субъектов — активной стороны, способной создавать конфликтную ситуацию и влиять на ход и течение международного конфликта в зависимости от своих интересов.

Противоборствующие стороны в политическом конфликте стремятся к максимально полной реализации собственных политических интересов и к получению конкурентных преимуществ, используя возможности, предоставляемые самим форматом конфликтного взаимодействия: особый характер процессов приобретения, перераспределения и использования политической власти; овладение ведущими (ключевыми) позициями в международных или национальных властных структурах и институтах; приобретение права на влияние или доступ к принятию политических решений о перераспределении власти и материальных ресурсов в национальном или даже в мировом масштабе.

Посредники в целом стремятся направить политический конфликт в русло его мирного урегулирования и разрешения, используя возмож-

ности медиаторства и переговорного процесса. Однако это не исключает преследование посредниками в конфликте собственных целей, поиска выгод, вытекающих из их возможности воздействовать на противоборствующие стороны и тем самым управлять их политическим поведением.

Любой политический конфликт имеет свою структуру, которая понимается как совокупность устойчивых связей конфликта, обеспечивающих его целостность как системы политического взаимодействия вовлеченных в него сторон.

**Структура политического конфликта** включает: конфликтные отношения; противоречия, лежащие в основе конфликта; причины конфликта; участников конфликта; объект и предмет конфликта.

Конфликтные отношения — это форма и содержание взаимодействия между субъектами, их действия, направленные на дальнейшую эскалацию или урегулирование политического конфликта, как мирными, так и военными средствами. В международных отношениях взаимодействие конфликтующих сторон может строиться как в рамках общепринятых международных процедур, так и в нарушение их. В некоторых случаях — при вмешательстве в конфликт международных организаций, исполняющих миротворческие функции, — конфликтное взаимодействие может развиваться в условиях принуждения конфликтующих сторон к особому формату взаимоотношений, связанному с одним из четырех основных видов миротворческих операций ООН.

Конфликтные противоречия — это основные пункты разногласий субъектов политического конфликта и содержание их взаимных претензий друг к другу, связанных с их разнонаправленными политическими интересами, устремлениями, потребностями, амбициями. В международных конфликтах интересы, устремления, амбиции и т. д. могут служить концентрированным выражением воли как государства в целом, так и отдельных его лидеров, получивших, в силу различных обстоятельств, право единолично решать судьбу страны. В этом случае на определенных отрезках времени частные интересы отдельных лидеров могут подменять интересы национально-государственные. Типичным примером такой подмены интересов является политика Н. Саркози и Д. Кэмерона, которые из-за собственных амбиций вовлекли свои страны в вооруженный конфликт с Ливией, едва не обернувшийся для них крупным военным поражением. Помимо прочего, противоречия в мировой политике могут возникнуть из-за несовпадения интересов негосударственных участников международных отношений, как правило, лежащих вне рамок одних только национальных государств. Вступая в конфликтные взаимоотношения, эти акторы рассматривают суверенитет и территориальную целостность как абстрактные и во многом устаревшие понятия,

все еще удерживаемые в сфере мировой политики в силу устоявшихся традиций, с которыми тем не менее приходится пока считаться.

Причины конфликта — это условия, ведущие к обострению существующих политических противоречий между участниками политических отношений (как государственными, так и негосударственными), для разрешения которых стороны вынуждены вступить в конфликтные отношения друг с другом. Причины конфликтов обнаруживают себя в конкретных конфликтных ситуациях, устранение которых является необходимым условием разрешения конфликтов. Участников конфликта часто называют сторонами или противоборствующими силами. Это те субъекты конфликта, которые непосредственно совершают активные (наступательные или оборонительные) действия друг против друга.

В политическом конфликте противоборствующие стороны — ключевое звено. Их набор не всегда постоянен и с течением конфликта может меняться, как количественно, так и качественно. Некоторые его участники могут выйти из конфликта, удовлетворившись промежуточными результатами, частичным разрешением исходных противоречий и достижением важных договоренностей и конкурентных преимуществ по отношению к другим участникам политического процесса. Другие могут продолжать борьбу уже не самостоятельно, а в составе международных союзов и коалиций; третьи, явно не рассчитав свои силы, могут покинуть ряды участников, временно отказавшись от борьбы и т. д. Помимо собственно противоборствующих сторон — прямых участников конфликта — в политическом конфликте принимают участие так называемые косвенные участники, спектр которых довольно широк: к ним относятся посредники, медиаторы, арбитры, наблюдатели, агенты и т. д. Каждый из них выполняет в политическом конфликте свою функцию и преследует собственные цели, иногда совпадающие с общими.

Исходя из особенностей возникновения и динамики развития политического конфликта, принято считать его состоящим из пяти стадий:

- предварительная стадия, в течение которой происходит накопление противоречий и формирование отношений сторон к возможным методам и способам их разрешения;
- подготовительная стадия, в течение которой в среде потенциальных участников происходит нарастание напряженности и обострение взаимных отношений, в том числе касающихся предметов спора. На этой стадии происходит выдвижение взаимных претензий, нередко ультимативного характера;
- инициация конфликта, в результате которой отношения сторон переходят в формат конфликтных отношений. Для инициации конфликта, как правило, требуется формальный повод;

- стадия конфликтного взаимодействия (стадия собственно конфликта), в ходе которой стороны стремятся разрешить существующие между ними противоречия на своих условиях, т. е. навязать эти условия соперникам силовым путем;
- стадия урегулирования или разрешения конфликта, в которую конфликт может перейти в результате:
  - нахождения взаимоприемлемого разрешения существующих противоречий;
  - достижения компромисса, в известной степени удовлетворяющего интересы всех конфликтующих сторон;
  - силового подавления конфликта, осуществляемого стороной-победителем (в случае достижения ею неоспариваемого превосходства над другими участниками конфликта) или усилиями международного сообщества («принуждение к миру»);
  - естественного угасания конфликта, вызванного полной растратой им своего потенциала, а также конечностью ресурсов конфликтующих сторон и невозможностью с их стороны продолжать дальнейшую борьбу. В этом случае конфликт, не разрешив противоречия, ставшие его причиной, тем не менее переходит в «замороженную» фазу.
- и, наконец, стадия постконфликтного миростроительства, в которой отношения между бывшими участниками конфликта приобретают новый характер и содержание.

В предварительной стадии происходит накопление противоречий, выяснение позиций сторон, консолидация потенциальных и действующих союзников, скрытое накопление сил и ресурсов, необходимых для участия в будущем конфликте. На этой стадии вмешательство в ход развития конфликта внешних сторон — посредников, переговорщиков, арбитров, миротворцев, — практически всегда позволяет реального конфликта избежать.

Именно в предварительной стадии между будущими участниками политического конфликта складывается то, что можно охарактеризовать термином **«конфликтная ситуация»**. Конфликтной ситуацией принято считать такую совокупность обстоятельств, которая содержит предпосылки возникновения конфликта: это накопившиеся противоречия, связанные с деятельностью соперничающих сторон и создающие почву для реального противоборства в сфере политики<sup>1</sup>. Конфликтная ситуация может сложиться объективно, помимо воли и желания потенциальных противоборствующих сторон, а может быть вызвана или создана одной или даже несколькими сторонами. Каждая ситуация

<sup>1</sup> Дмитриев А. В., Кудрявцев В. Н. Введение в общую теорию конфликтов. М.: 2000.

имеет объективное содержание (оно определяется происходящими в действительности политическими событиями) и субъективное значение (оно зависит от того, какую интерпретацию этим событиям дает каждая сторона), в соответствии с которым субъект начинает предпринимать в конфликте реальные действия. Субъективное отражение конфликтной ситуации не обязательно соответствует действительному состоянию политических отношений или процессов. Осознание конфликта всегда несет в себе элементы субъективизма и поэтому является в определенной мере искаженным.

В подготовительной стадии политического конфликта происходит разделение (дифференциация) и постепенная поляризация сторон, обостряются противоречия, стороны перестают воспринимать аргументы друг друга. Идет активное наращивание силового потенциала, поиск и привлечение на свою сторону союзников, нейтрализация возможных союзников у своих соперников. На этой стадии форма выражения противоречий между конфликтующими сторонами приобретает форму взаимных претензий, ультиматумов, угроз. Формируется «образ врага» и установка на борьбу с ним. Тем не менее на этой стадии конфликта еще можно избежать, поскольку, даже сознательно идя на обострение ситуации, ни одна из сторон еще не готова к применению силы первой. Поэтому даже самые агрессивные действия конфликтующих сторон в подготовительной стадии носят в основном демонстративный характер, преследующий цель еще до его начала запугать соперников и вынудить их принять выдвигаемые противоположной стороной условия.

Инициация конфликта — это такая стадия его развития, в ходе которой происходит окончательная потеря взаимопонимания между конфликтующими сторонами и, как следствие, сознательный отказ от мирных средств разрешения существующих противоречий, общепринятых процедур конфликто разрешения, посредничества и переход к методам силового принуждения. Обязательным условием инициации конфликта в сфере политики является политический инцидент — формальный повод, становящийся для всех сторон, находящихся в противостоянии, сигналом для начала силовых действий. Инцидент может произойти случайно, явиться результатом естественного хода событий, может быть спровоцирован субъектом (субъектами) конфликта или третьей стороной, преследующей в конфликте свои цели.

В ходе конфликтного взаимодействия происходит собственно столкновение конфликтующих сторон по поводу власти и осуществления политического руководства, которое может приобретать острые формы (например, форму вооруженного конфликта), затрагивать интересы и вовлекать в конфликт новых участников. В политическом конфликте таких столкновений может быть несколько, различной интенсивности,

с периодами относительного затишья и временного спада активности конфликтующих сторон между ними; каждое из таких столкновений имеет шанс привести конфликт к политической «развязке».

Верхней точки эскалации конфликта соответствует его особое состояние (фаза), носящее название кульминации. При кульминации конфликт достигает такого накала, что всем его участникам становится ясно, что продолжать его больше не следует. Кульминация непосредственно подводит стороны к осознанию необходимости прервать как дальнейшее обострение отношений, так и усиление враждебных действий и искать выход из конфликта<sup>1</sup>.

В стадии урегулирования или разрешения политического конфликта происходит завершение его открытой фазы — прямого столкновения противоборствующих политических сил. В эту стадию конфликт может перейти естественным путем — если конфликтующие стороны разрешили существующие противоречия или пришли к компромиссу, устраивающему все стороны конфликта, — или его могут к этому вынудить внешние или внутренние обстоятельства. К внешним обстоятельствам здесь следует отнести вмешательство третьей стороны, например, миротворцев, разведших конфликтующие стороны и принудивших их к миру, или силовое вмешательство в конфликт нового политического актора, сумевшего подчинить своим интересам других участников конфликта. К внутренним причинам можно отнести безусловную победу в конфликте одной из сторон, превращающейся из соперника в диктатора, или угасание конфликта, связанное с истощением у всех его участников сил и ресурсов, необходимых для его продолжения.

Встречаются и смешанные причины, сочетающие в себе внутренние и внешние факторы: так, в 1991 г. во время операции «Буря в пустыне» США были вынуждены остановить наступление на Багдад и временно отказаться от уничтожения режима С. Хусейна в связи с тем, что в Ираке вспыхнуло восстание шиитов, грозившее смести политический режим суннитского меньшинства и взять власть в свои руки. Для США этот исход не предвещал ничего хорошего: приход к власти в Ираке шиитов автоматически делал страну союзником Ирана. Вот почему операция «Буря в пустыне» так и не была завершена окончательным разгромом военной мощи С. Хусейна и свержением диктаторского режима: США отвели войска, дав С. Хусейну возможность жестко подавить восстание шиитов.

Политические конфликты заметно различаются по масштабам и интенсивности протекания. Наиболее значимыми и опасными из них яв-

---

<sup>1</sup> Дмитриев А.В., Кудрявцев В.Н. Введение в общую теорию конфликтов. М.: 2000.

ляются конфликты, охватывающие все уровни системы политических отношений и затрагивающие фундаментальные основы национальной (или международной) безопасности. В то же время можно наблюдать и такие конфликты, которые не нарушают естественного процесса политической интеграции и заключают в себе положительный потенциал развития. Их можно рассматривать как сигналы, указывающие на необходимость совершенствования или изменения существующей политической системы<sup>1</sup>.

Отсюда следуют две важнейшие **конструктивные функции** политического конфликта в национальном и мировом политическом процессе: сигнальная и модернизационная.

Сигнальная функция позволяет вовремя выявлять и конкретизировать противоречия в развитии системы политических отношений общества, что, в свою очередь, дает возможность оперативно на них реагировать, не запаздывая с их устранением или разрешением.

Модернизационная функция политических конфликтов заключается в том, что именно в ходе острого и напряженного конфликтного взаимодействия вырабатываются новые нормы политического поведения, которые не только позволяют в дальнейшем избегать таких конфликтов, но и существенным образом меняют сложившиеся представления о политике и роли в ней политических институтов и технологий, о ее структуре и функциях. Новые политические концепции, рожденные в конфликтах, становятся основой для выработки парадигм политического развития и инструментами политической модернизации всего национального (или международного) сообщества и его политической надстройки.

Это объясняется тем, что политическому конфликту свойственна не только деструктивная функция, но и функция стабилизации существующей системы политических отношений как на национальном, так и на глобальном уровне. Противоречия и конфликты выступают движущей силой общественного развития. Поэтому сами по себе конфликтные отношения нельзя рассматривать как исключительно негативное явление. Отправной точкой для такого изменения взглядов на конфликт стала классическая работа Л. Козера «Функции социального конфликта», в которой он выделил конструктивные функции социального конфликта, проявляющиеся, в том числе и в международных отношениях<sup>2</sup>.

Напротив, к негативным функциям и проявлениям конфликта следует отнести:

<sup>1</sup> *Макеев А. В.* Политика и безопасность. М.: Щит-М, 1998.

<sup>2</sup> *Козер Л. А.* Функции социального конфликта // Американская социологическая мысль. М., 1996. С. 542–556.

- дестабилизацию и хаотизацию существующей системы отношений;
- дискредитацию политических оппонентов (государств и их лидеров);
- дискредитацию ценностей;
- разрушение основ существующего миропорядка.

Политические конфликты малой интенсивности играют позитивную роль, выполняя функцию обратной связи, так как само их возникновение означает для центров принятия решений сигнал о назревшей проблеме, требующей соответствующего реагирования. В то же время «при недостаточном внимании к регулированию конфликтов малой интенсивности может произойти эскалация конфликтов, разрастание их до масштабов, способных вызвать политическую дестабилизацию»<sup>1</sup>.

**Классификация и типология политических конфликтов.** Современные представления о политическом конфликте являются результатом длительной эволюции идей и представлений о конфликтах в различных сферах деятельности личности и общества. Общая конфликтология исходит из двух посылов о природе конфликтов, происходящих в обществе:

- теории «исходного конфликта» (М. Вебер, Р. Дарендорф), согласно которой конфликты присущи, имманентны обществу, неизбежны, их нельзя предотвратить, можно лишь смягчить их негативные последствия;
- теории «производного конфликта» (Т. Парсонс, Э. Дюркгейм) сторонников системного подхода, полагающих, что конфликты в обществе возникают в результате несогласованных действий его участников.

По мнению Р. Дарендорфа, разработавшего «конфликтную модель общества», конфликт вездесущ и пронизывает все сферы общества. Основные структурные изменения в обществе происходят под воздействием конфликтов, которые возникают из-за неравенства социальных позиций людей по отношению к власти. Л. Козер, автор концепции позитивно-функционального конфликта, считал, что обществу всегда присуще неравенство и психологическая неудовлетворенность его членов. Это приводит к напряженности, выливающейся в конфликт. По его мнению, конфликты есть продукт внутренних изменений в обществе, результат взаимодействия различных элементов мировой социальной системы. По мнению автора «общей теории конфликта» К. Боулдинга, конфликт неотделим от общественной жизни: стремление к борьбе с себе подобными, к эскалации насилия лежит в природе человека, сущность конфликта лежит в его стереотипных реакциях. В связи с этим Боулдинг полагает, что конфликт можно преодолевать и разрешать, ма-

<sup>1</sup> *Макеев А. В. Политика и безопасность. М.: Щит-М, 1998.*

нипулируя ценностями, влечениями, реакциями индивидуумов, не прибегая к радикальному изменению существующего общественного строя.

В отличие от сторонников теории «исходного конфликта», сторонники «теории производного конфликта» и близкие к ней Чикагская и индустриальная школы социологии для сохранения стабильности предлагают установить взаимопонимание и сотрудничество между различными элементами социума, гармонизировать отношения социальных групп, а также разрабатывать методики разрешения столкновений<sup>1</sup>. По их мнению, целостность общества определяется согласием большинства его членов следовать единой системе ценностей, общим менталитетом, а функция социальной интеграции воплощается в правовых институтах, обычаях и религии<sup>2</sup>.

Различные исследователи выделяют типологии политических конфликтов в зависимости от того, что берется в качестве основания для классификации. Существуют типологии конфликта, в основе классификации которых лежат причины возникновения конфликта (типологии ролевых конфликтов), внимание при этом акцентируется на индивидуально-психологических особенностях поведения его участников; типологии, основанные на дифференциации последствий конфликта, в которых выделяются «интегративный» (конструктивный) и «разрушительный» (деструктивный) типы (М. Дойч); типологии, основанные на характере конфликтного взаимодействия и др. Существуют типологии конфликта, базирующиеся на уровнях анализа конфликтных явлений, выдвигаемых в качестве общих методологических оснований к изучению этих явлений: социально-психологических, социологических, семантических (Дж. Бернанд); их видах (борьба, игры, дебаты) (А. Раппопорт); степени структурированности (полностью неструктурированные, частично структурированные, полностью структурированные (нормативные) и революционные конфликты) (Ф. Брикман).

Наиболее часто встречающийся способ типологии конфликтов основывается на критериях «тип участника» (отдельные личности, группы) и «вид структурных отношений» (принадлежность участника конфликта к определенной политической системе или его относительная независимость от нее). Достаточно компактная типология конфликта по критериям «тип участника» и «вид структурных отношений» предложена Дж. Гальтунгом: внутриличностный, межличностный, внутринациональный и интернациональный. Наиболее точная типология подобного рода дана М. Дойчем, выделившим по уровню структурности участников — личность, группу и нацию; по видам отношений — внутри- и межси-

<sup>1</sup> Конфликтология. / Кибанов А. Я., Ворожейкин И. Е., Захаров Д. К., Коновалова В. Г. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 23–24.

<sup>2</sup> Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Академический проект, 2000.

темный уровни. В его представлении, типология конфликтов должна включать в себя: внутри- и межличностный (индивидуально-психологический уровень), внутри- и межгрупповой (социально-психологический уровень), внутринациональный и международный (социальный и политический уровень) типы конфликтов<sup>1</sup>.

С точки зрения урегулирования конфликтов важна их типология в зависимости от структуры интересов сторон: являются ли они практически противоположными (конфликты с нулевой суммой) или смешанными (конфликты с ненулевой суммой). Первые урегулировать мирными средствами крайне сложно, они должны быть «переведены» в конфликты с ненулевой суммой за счет увязки интересов или снятия противоречий, лежащих в их основе<sup>2</sup>.

На Западе получила широкое распространение методология уровневого анализа политических конфликтов К. Уолтца, в которой придается большое значение личностному, субъективному психологическому фактору. По мнению К. Уолтца, все многообразие представлений об их причинах может быть сведено к трем уровням:

- причины политических конфликтов первого уровня кроются в природе и поведении человека;
- причины политических конфликтов второго уровня связаны с внутренней природой государств;
- причины политических конфликтов третьего уровня связаны с поведением и политикой других государств<sup>3</sup>.

Однако современные конфликты зачастую не укладываются в известные типологии, поскольку отличаются «многомерностью и содержат в себе не один, а несколько кризисов и противоречий, уникальных по своему характеру»<sup>4</sup>. Именно поэтому в большинстве современных конфликтов прослеживается сочетание не одного, а сразу нескольких типов, что еще больше затрудняет их урегулирование.

Так, типичным примером конфликта с отличительными чертами и признаками как международного, так и внутривнутриполитического, являются, в частности, современные **цветные революции**. Если власть стабильна и конфликта как такового нет — его надо сначала создать.

Цветные революции — это технология осуществления государственных переворотов и внешнего управления политической ситуацией в

<sup>1</sup> Более подробно см.: *Соснин В. А.* Типология конфликтов // Российская социологическая энциклопедия / под ред. Г. В. Осипова. М. 1998.

<sup>2</sup> *Лебедева М. М.* Международные процессы / Международные отношения: социологические подходы / рук. авт. колл. П. А. Цыганков. М., 1998. С. 224–245.

<sup>3</sup> *Цыганков П. А.* Кеннет Уолтц и неореализм в науке о международных отношениях // Теория международных отношений: хрестоматия / П. А. Цыганков. М.: Гардарики, 2002, 400 с.

<sup>4</sup> *Цыганков П. А.* Международные отношения. М., 1996. С. 254.

стране в условиях искусственно созданной политической нестабильности, предполагающая использование молодежного протестного движения в качестве основного инструмента политического шантажа действующей власти. При этом единственной целью любой цветной революции является организация государственного переворота, выдаваемого за стихийные протестные явления и массовые акции гражданского неповиновения.

Современные цветные революции отличаются высокой степенью технологичности и почти театральным уровнем драматургии, цель которой — выдать все происходящее за самопроизвольное и стихийное проявление воли народа, внезапно решившего вернуть себе право управлять собственной страной. Несмотря на существенные различия государств, в которых они вспыхивают (в геополитическом, социальном, экономическом плане и международном положении), все они укладываются в одну и ту же организационную схему, предполагающую организацию по шаблону молодежного протестного движения, преобразования его в политическую толпу и использование этой силы против действующей власти в качестве инструмента политического шантажа.

Технологии цветных революций непрерывно эволюционируют: так, если еще в начале 2000-х гг. целью цветных революций была организация государственного переворота в отдельно взятой стране (Украине, Грузии, Киргизии и т. д.), то теперь целью цветных революций становится управление политическими режимами в масштабах целых регионов — всего Ближнего Востока, всей Центральной Азии, всей Северной Африки и т. д. Масштабы и опасность технологий цветных революций непрерывно возрастает, в их структуре появляются новые способы и приемы воздействия как на современные, так и традиционные общества.

Цветные революции часто называют технологиями или инструментами «мягкой силы». Этот подход, основанный на принципе аналогии (внешне цветные революции — это несиловые технологии смены политических режимов), вводит в заблуждение, заставляя считать цветные революции более мягкой и поэтому менее социально опасной формой воздействия на авторитарные режимы. Тем самым разворачивается кампания по пропаганде цветных революций в пику любым формам собственно вооруженных переворотов. Между тем, цветные революции — это не что иное, как организационная форма осуществления государственного шантажа (т. е. шантажа, объектом которого является независимое и суверенное государство), маскирующегося под легендой и лозунгами национальной революции. Это инструменты взлома демократических режимов переходного типа, скопированные с англосаксонских образцов.

**Способы урегулирования и разрешения политических конфликтов.** Политическое урегулирование конфликтов, т. е. нахождение взаимоприемлемого согласия между участниками конфликта политическим путем, при помощи переговоров, политических технологий и процедур, сегодня является важнейшей задачей современной конфликтологии и политической науки<sup>1</sup>. Поиск и разработка технологий политического разрешения конфликтов строится на выявлении совпадающих интересов и признании ценностей всеми конфликтующими сторонами, что позволяет разрешать конфликты мирными средствами.

Вместе с тем урегулирование конфликта не устраняет и не искореняет существующих противоречий, лежащих в основе конфликта, а лишь стремится их максимально сгладить и выработать формулу компромиссного решения, препятствующего дальнейшей эскалации конфликта.

В отличие от политического урегулирования, всегда имеющего временный характер, разрешение политических конфликтов преследует цель окончательного решения существующей проблемы, устранения противоречия, лежащего в основе конфликта и ставшего его причиной. Политический конфликт может быть прерван на любой из стадий его развертывания, если будут изжиты его коренные причины. Именно эту цель и преследует разрешение конфликтов.

Способами разрешения политического конфликта является: дипломатическое урегулирование путем переговоров; смена политических лидеров или режимов; достижение временного компромисса; война.

Вместе с тем искоренение (и даже просто выявление) исходных причин конфликта — чрезвычайно сложная задача. Это подтверждает тот факт, что в основном современные конфликты не поддаются окончательному разрешению, хотя перевод их в стадию урегулирования или «заморозки» вполне возможны и реализуемы на практике.

Под управлением конфликтами понимают организацию внешнего воздействия на конфликт, способного направить его течение в определенное русло. Современными конфликтами можно и нужно управлять, исходя из общих для всех них закономерностей возникновения, эволюции и разрешения. Так, представления о международных конфликтах как о сугубо индивидуальных и непрогнозируемых явлениях ведут к запоздалому и неэффективному реагированию по факту, к практике политических импровизаций.

Управление конфликтами может иметь своей целью его мирное урегулирование или разрешение. Но далеко не всегда. С доминированием в современных международных конфликтах идеологии межцивилизационного и культурно-ценностного противостояния в миротворческих

<sup>1</sup> Лебедева М. М. Политическое урегулирование конфликтов: подходы, решения, технологии. М.: Аспект Пресс, 1999. С. 8.

операциях происходит смена целеполагания: вместо объекта, который надо «склонить» или «принудить» к миру, международные конфликты начинают рассматриваться как объекты внешнего политического управления, не предполагающего их прямое и скорейшее разрешение. Умиротворенный конфликт в современной глобальной политике не интересен и не выгоден никому (кроме мирного населения): в мирной фазе он не может обеспечить геополитический перевес в данном регионе ни одной из великих держав. Ценность «мирного разрешения» отходит на второй план и заменяется новыми ценностными ориентирами — «политической необходимостью» и «политической целесообразностью».

**Политические конфликты в современной России.** При анализе концептуальных подходов к выработке в России национальной стратегии в сфере управления конфликтами необходимо одновременно исходить, во-первых, из выявления приоритетных для страны геополитических пространств с наличием конфликтного потенциала, во-вторых, из рассмотрения позиций и взглядов сложившегося сегодня мировоззренческого и политического плюрализма, определения доминирующего влияния тех идей, из которых исходят государственные концепции и доктрины.

Конфликты и конфликтные ситуации — объективная реальность российского общества. Их истоки обусловлены не только становлением и развитием новых социально-экономических и политических структур, но и недавним прошлым, когда в течение продолжительного времени господствующей была идеологическая установка на «бесконфликтность», гармоническое единство составляющих советское общество личностей (граждан) и социальных групп. Это способствовало формированию отношения к конфликту как явлению, не присущему советскому обществу. Тем более отрицалась возможность возникновения в советском обществе политических конфликтов, поскольку все вопросы о распределении власти были, как казалось тогда, навечно решены постулатами коммунистической идеологии.

Формирование государственного устройства Советской России по принципу «наций-государств» заложило почву для многочисленных национальных конфликтов 1990-х гг., когда центральная власть в растущей степени начала терять управление страной и ей на смену пришла власть региональных (в основном этнических) элит. Лозунг «Права наций на самоопределение вплоть до отделения», получивший новое звучание в последние годы существования СССР, в историческом плане был логическим развитием западноевропейской концепции наций-государств, перенесенной на российскую почву, и привел Россию-Евразию к печальным результатам в государственном строительстве.

Конфликты 90-х гг. XX в. на постсоветском пространстве отражали помимо множества других причин столкновение, внутреннее противоречие между культурно-цивилизационной общностью, существовавшей в имперском статусе советского государства, и национально-этнической мозаикой, ищущей своей реализации в создании самостоятельных наций-государств.

Эти исторические наслоения, фрагменты системы государственно-го управления СССР, которые в изменившихся условиях уже не могли функционировать, помноженные на серьезнейшие издержки политического и экономического развития начала 90-х гг., обусловили резко конфликтотенный характер политического процесса в новой России. Стремление правительства «молодых реформаторов» Е. Гайдара перенести на российскую почву модель либеральной демократии западного типа привело к глубокому кризису как российской экономики, так и всей системы общественно-политических отношений, породило высокий уровень социальной напряженности и недоверия к власти.

Спекулятивная игра тогдашних российских лидеров (президента Б. Н. Ельцина и его команды) на национальном самосознании народов СССР и России, призывы «брать столько суверенитета, сколько сможете проглотить» привело к возникновению на пространстве бывшего СССР множества этнополитических конфликтов. С некоторыми из них Российскому государству пришлось разбираться, пройдя через череду внутренних войн (ликвидация сепаратизма в Чеченской республике). Другие конфликты того периода (в основном, в республиках Северного Кавказа) были временно стабилизированы в своих границах и отчасти притушены, отчасти — заретушированы. Между тем, объективные причины, лежащие в их основе, несмотря на многие позитивные подвижки последних лет, окончательно не искоренены, и опасность инициации новых конфликтов сохраняется.

Не менее конфликтным было и становление в России новых демократических институтов, сопровождавшееся острой борьбой за власть между различными ее ветвями — законодательной и исполнительной. Политический кризис 1993 г., завершившийся расстрелом Дома Правительства из танковых орудий, показал, что в России в условиях конфликта возможны сценарии развития политической ситуации, характерные для некоторых стран Африки, Азии и Латинской Америки. Однако именно в результате этого конфликта сформировался институциональный дизайн республики президентского типа, характерный для современной России.

Борьба за власть в 1990-е гг. сопровождалась многочисленными конфликтами между новой политической элитой и «неформатными» политическими лидерами, которые стремились войти во власть, опира-

ясь на поддержку не бюрократического аппарата, а различных слоев населения, армии, нарождающихся структур гражданского общества.

Вместе с тем в современных условиях конфликты в России — реальный способ выявления объективных противоречий, возникающих в процессе реформирования и модернизации российского общества. Сложная социально-политическая ситуация в России не только определяет в значительной степени содержание конфликтов и формы их проявления, но и влияет на их восприятие населением, на действенность применяемых средств их регулирования. Урегулирование и разрешение конфликтов затрудняет отсутствие в России конституционных основ и правовых норм разрешения внутривнутриполитических конфликтов. По этой причине и по причине отсутствия опыта легитимного управления конфликтами в разрешении последних подчас используются не переговоры и компромисс, а силовые методы, связанные с прямым подавлением политических оппонентов.

Конфликтные по сути методы реформирования российского общества продолжают создавать условия для сохранения политической напряженности. Отчуждение масс населения от власти и политики не только не ведет к снижению легитимности господствующих политических сил, но обуславливает нестабильность функционирования политической системы в целом. Сложность процессов системной трансформации, поляризация социальной структуры и низкий уровень доверия граждан к политическим институтам стимулируют сохранение более высокой степени конфликтности российского общества по сравнению с государствами с устоявшимися политическими и социально-экономическими системами и затрудняют разрешение возникающих в политической среде России конфликтов.

В современной России конфликты в сфере власти могут возникнуть между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти на разных уровнях (события 1993 г.); Государственной Думой и Советом Федерации и внутри них (внутрипарламентские конфликты); политическими партиями и движениями, придерживающимися разных идеологических и политических установок; разными звеньями государственно-административного аппарата. Потенциальным источником борьбы за власть в стране являются претензии новых социальных групп на политическое доминирование или просто утверждение в политической жизни. Значительную долю политического электората в России составляет молодежь в возрасте от 18 до 35 лет, которая в основной своей массе не политизирована, но весьма подвижна и охотно примыкает к любым протестным политическим движениям с яркой символикой. Этим пользуются технологи «цветных революций», ведущие в среде молодежи активную работу.

Немаловажная причина политических конфликтов в современной России связана со стратегией и тактикой перераспределения политической власти, государственной собственности и доходов, что определяет их остроту и ведет к социально-экономической и политической нестабильности и напряженности во всех сферах жизни общества. Все это происходит в условиях резких изменений в социальной структуре общества, проявляющихся в стремительной дифференциации населения по уровню доходов и идеологической ориентации; деформации системы ценностей; расширения поля социально-этнической напряженности на базе конституционных, территориальных и межнациональных противоречий; отсутствия опыта пребывания в конфликте, нетерпимости к инакомыслящим и инакодействующим, радикализма сознания; различных нарушений гарантированных Конституцией РФ прав и свобод, прежде всего, социально-экономических и права на получение правдивой информации о деятельности власти в условиях продолжающегося идеологического вакуума и ценностной дезориентации.

В этой связи весьма актуальна задача формирования интегративной идеологии, основанной на общероссийских культурно-цивилизационных ценностях, способной составить конкуренцию (предложить наилучшую альтернативу) идеологиям экстремизма, указывающей направления преодоления духовного вакуума. Без такой четко сформулированной, конкретной и понятной каждому гражданину идеологии реализация реформы государственного управления, всей системы общественных отношений невозможна. Эта идеология должна не только пропагандировать ценности российской государственности, патриотизма, социальной справедливости, ценности совместного проживания различных этносов, конфессий, наций, народов в одном государстве — Российской Федерации — но и разъяснять необходимость изменений, вносимых политической модернизацией, их сущность и содержание, цели и задачи государственной политики во всех основных сферах жизни общества.

С 2014 г. внутренние конфликты в РФ протекают на фоне динамично меняющейся международной обстановки: вхождения в состав РФ Крыма; войны на Донбассе; войны с международным терроризмом в Сирийской Арабской Республике; резкого обострения отношений России с США, одним из следствий которого стали экономические и политические санкции, введенные Соединенными Штатами и ЕС против РФ; беспрецедентно агрессивных действий военно-политических союзников Соединенных Штатов (в частности, Великобритании, обвинившей Россию в отравлении бывшего офицера ГРУ и агента МИ-6 С. Скрипаля боевым нервно-паралитическим газом «новичок»); обвинений о вмешательстве РФ в выборы в США и, в свою очередь, попыток США вмешаться в президентские выборы в России с целью признания институ-

та выборов в РФ несвободным, недемократическим и нелегитимным. «Война санкций», развязанная США и его союзниками против России, ведет к сокращению доходов государственного бюджета и обострению противоречий между элитными группами, вынужденными вступать в острую борьбу за долю в уменьшающейся ресурсной базе.

В результате в новую каденцию президент В. В. Путин вошел при наличии двух острых конфликтов (на Украине и в Сирии), неустойчивых союзнических отношений с Турцией, остром неприятии российской политики со стороны США и ведущих стран Запада. Следует иметь в виду и сохраняющееся напряжение внутри страны, вызванное продолжающимся падением уровня жизни, ростом цен, налогов (прямых и косвенных — штрафов, обременений, сборов), прогрессирующим социальным неравенством и продолжающимся социальным расслоением общества. В настоящий момент самую большую угрозу политической стабильности представляют ожидания населения, которые связывались с программными заявлениями о необходимости прорыва в технологической и социальной областях и которые подтачиваются сохраняющимися сегодня серьезными дисфункциями в экономической, социальной и кадровой политике. Обостряется проблема доверия к властным структурам, требующая своего радикального решения.

Выступая на Валдайском форуме 2013 г., В. В. Путин отметил, что США и страны Европы пытаются навязать свое видение демократии, но «есть страны и целые регионы мира, которые не могут жить по общим лекалам — там другое общество, другие традиции». Фактически, как заявил президент, действия Запада являются попыткой «реанимировать однополярную модель мира и размыть институт международного права и национального суверенитета». Суверенитет и территориальная целостность страны являются той «красной линией», за которую заступать нельзя. Такую линию российское руководство последовательно проводит в своей политике в настоящее время.

### *Вопросы и задания*

1. Что такое политический конфликт?
2. Что такое политический кризис?
3. Раскройте взаимосвязь и взаимозависимость политических конфликтов и кризисов.
4. Перечислите основные типы политических конфликтов. Назовите основные критерии, лежащие в основе типологии политических конфликтов.
5. Назовите основные функции и последствия политического конфликта в международных отношениях и мировой политике.
6. Раскройте тактические методы и приемы урегулирования и разрешения международных конфликтов.

7. Что такое межнациональный конфликт? Раскройте сущность межнационального конфликта и перечислите пути его разрешения.
8. Раскройте основные проявления политических конфликтов в российском обществе.

### *Темы рефератов*

1. Сущность и структура политического кризиса.
2. Стадии политических конфликтов.
3. Межнациональные конфликты в России и пути их решения.
4. Роль духовно-нравственных начал в разрешении конфликтов в России.

### *Литература*

- Аклаев А. Р. Этнополитическая конфликтология: анализ и менеджмент. М.: Дело, 2005.
- Алисова Л. Н., Голенкова З. Т. Политическая социология. М.: Мысль, 2000.
- Анципов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учебник для вузов. 5-е изд. СПб.: Питер, 2013.
- Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика. М.: URSS, 2010.
- Гришина Н. В. Психология конфликта. СПб.: Питер, 2007.
- Макеев А. В. Политика и безопасность. М.: Щит-М, 1998.
- Манойло А. В. Технологии несилового разрешения современных конфликтов / под ред. проф. А. И. Петренко. М.: Горячая линия — Телеком, 2008.
- Политическая конфликтология / под ред. С. Ланцова. СПб.: Питер, 2008.
- Россия в современной архитектуре международной безопасности: вызовы и перспективы. Материалы научной конференции. Нижний Новгород, 28–30 сентября 2015 г. / под ред. П. А. Цыганкова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016.
- Тимофеева Л. Н. Политическая конфликтология. М.: Изд-во Рос. акад. гос. службы, 1996.

## ГЛАВА ШЕСТНАДЦАТАЯ

### Внешняя политика Российской Федерации

**Внешняя политика** Российской Федерации представляет собой целенаправленную деятельность по реализации национальных интересов в системе международных отношений путем выстраивания стабильных, долгосрочных и взаимовыгодных отношений с другими государствами и международными организациями, в том числе в форме участия в реализации международных программ, осуществляемых под эгидой ООН и других межправительственных международных организаций.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент страны является главным звеном конституционно-правового внешнеполитического механизма. Президенту России подчинены такие государственные органы, как Министерство иностранных дел (МИД РФ), Федеральная служба безопасности, Совет безопасности и другие государственные органы, наделенные полномочиями в области осуществления внешней политики. Наряду с указанными выше государственными структурами, в выработке внешней политики принимают непосредственное участие Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Совет безопасности РФ, Администрация Президента РФ. Центральным федеральным органом исполнительной власти России, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области отношений с иностранными государствами и международными организациями, является МИД России<sup>1</sup>.

В сфере реализации внешней политики Россия выступает как суверенная, независимая держава, придерживающаяся принципов справедливости, сотрудничества, равноправия всех участников международных отношений и невмешательства во внутренние дела суверенных государств. Россия также выступает за уважение существующих норм и принципов международного права и приветствует процессы формирования многополярного мира. В качестве одного из пяти постоянных членов Совета безопасности ООН Россия, наравне с другими постоянными членами, несет особую ответственность за поддержание мира и международной безопасности, противодействие вооруженным конфликтам.

Внешняя политика Российской Федерации включает две ключевые составляющие: **внешнеполитическую стратегию и дипломатию**. Под внешнеполитической стратегией следует понимать направление развития внешней политики, при формировании которого учитываются основные приоритеты международно-политической деятельности

<sup>1</sup> Богучарский Е. М. Институты современной дипломатии: курс лекций. М.: МГИМО, 2015. С. 60–63.

России, ее национальные интересы. Внешнеполитическая стратегия определяет набор конкретных долгосрочных целей внешней политики. Главным инструментом реализации внешнеполитической стратегии России выступает дипломатия, представляющая собой совокупность способов, методов и процедур осуществления внешней политики.

Правовую основу внешней политики Российской Федерации составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Концепция внешней политики Российской Федерации (утвержденная Указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640), федеральные законы, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность федеральных органов государственной власти в сфере внешней политики, а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации в этой сфере.

Концепция внешней политики Российской Федерации представляет собой систему взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели и задачи внешней политики российского государства.

Согласно Концепции внешней политики России, в целях обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации внешнеполитическая деятельность государства направлена на выполнение следующих основных задач:

- обеспечение безопасности страны, ее суверенитета и территориальной целостности, укрепление правового государства и демократических институтов;
- создание благоприятных внешних условий для устойчивого роста и повышения конкурентоспособности экономики России, ее технологического обновления, повышения уровня и качества жизни населения;
- упрочение позиций Российской Федерации как одного из влиятельных центров современного мира;
- укрепление позиций России в системе мирохозяйственных связей, недопущение дискриминации российских товаров, услуг, инвестиций, использование возможностей международных и региональных экономических и финансовых организаций в этих целях;
- дальнейшее продвижение курса на укрепление международного мира, обеспечение всеобщей безопасности и стабильности в целях утверждения справедливой демократической международной системы, основанной на коллективных началах в решении международных проблем, на верховенстве международного права, прежде всего, на положениях

Устава Организации Объединенных Наций (Устав ООН), а также на равноправных и партнерских отношениях между государствами при центральной координирующей роли Организации Объединенных Наций (ООН) как основной организации, регулирующей международные отношения;

- формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами, содействие устранению имеющихся очагов напряженности и конфликтов на их территориях и предотвращению возникновения таких очагов и конфликтов;
- развитие двусторонних и многосторонних отношений, взаимовыгодного и равноправного партнерства с иностранными государствами, межгосударственными объединениями, международными организациями и в рамках форумов на основе уважения принципов независимости и суверенитета, прагматизма, транспарентности, многовекторности, предсказуемости, неконфронтационного отстаивания национальных приоритетов; расширение международного сотрудничества на недискриминационной основе, содействие становлению сетевых альянсов, активное участие в них России;
- всесторонняя эффективная защита прав и законных интересов российских граждан и проживающих за рубежом соотечественников, в том числе в различных международных форматах;
- усиление роли России в мировом гуманитарном пространстве, распространение и укрепление позиций русского языка в мире, популяризация достижений национальной культуры, национального исторического наследия и культурной самобытности народов России, российского образования и науки, консолидация российской диаспоры;
- укрепление позиций российских средств массовой информации и массовых коммуникаций в глобальном информационном пространстве и доведение до широких кругов мировой общественности российской точки зрения на международные процессы;
- содействие развитию конструктивного диалога и партнерства в интересах укрепления согласия и взаимообогащения различных культур и цивилизаций<sup>1</sup>.

**При рассмотрении внешней политики современной России, весьма объемной и сложной проблемы, целесообразно воспользоваться возможностями системного анализа, а именно ставшим классическим для теории международных отношений и мировой политики уровневый подходом.** Данный подход позволяет рассматривать положение России на различных уровнях международной системы (глобальном, макрорегиональном, двустороннем) с учетом

<sup>1</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640).

влияния внешней (технологической, экономической, энергетической, экологической) и внутренней (гуманитарной, социальной) среды<sup>1</sup>.

Анализируя положение России в современной международной системе, следует принимать во внимание, что текущий этап эволюции международных отношений характеризуется кардинальной трансформацией существующего миропорядка. Эта трансформация обусловлена рядом обстоятельств, в числе которых представляется возможным выделить: изменение глобального международно-политического баланса сил; нарастание кризисных явлений в существующей модели глобализации и дальнейшее обострение глобальных проблем; дисфункцию многих существующих международно-правовых режимов, эволюцию неправительственного инструментария международно-политического влияния; тотальную информатизацию международных отношений; качественные изменения в военном строительстве и изменение характера ведения боевых действий<sup>2</sup>. Самым серьезным образом сказываются последствия распада СССР и мировой системы социализма с их организациями (Совет экономической взаимопомощи, Организация Варшавского договора).

Все большее количество российских и зарубежных исследователей говорят о необходимости искоренения любой возможности гегемонии и построения такой организации международных отношений, которая бы гарантировала многополярность. Одни исследователи рассматривают отмирание гегемонии преимущественно как результат двух процессов — снижения относительной экономической мощи США и увеличения экономического и политического веса развивающихся стран. Другие обращают внимание на объективную невозможность «единоличного» доминирования в условиях обострения глобальных проблем и возникновения качественно новых вызовов<sup>3</sup>. Президент Российского совета по международным делам И. С. Иванов говорит об особой важности текущего момента в долгосрочных процессах эволюции международной системы: «Именно сегодня закладываются основы грядущего миропорядка, испытываются новые модели мировой политики и экономики, вырабатываются и согласовываются правила игры на обозримое будущее вплоть до второй половины XXI века»<sup>4</sup>. Эксперт-международник Ф. А. Лукьянов констатирует усиление глобального тренда,

<sup>1</sup> Международные отношения и мировая политика: учебно-методический комплекс / под ред. П. А. Цыганкова. М.: Политическая энциклопедия, 2014. С. 132–153.

<sup>2</sup> Столетов О. В. Стратегия «разумной силы» в политике глобального лидерства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2018. С. 59–70.

<sup>3</sup> Столетов О. В. Политические аспекты формирования полицентричного мира в условиях «гибридных войн» // Русская политология = Russian political science. 2016. № 1. С. 88.

<sup>4</sup> Иванов И. С. Новые вызовы и новые горизонты // Российская газета. 23.03.2018. URL: <https://rg.ru/2018/03/23/ivanov-vneshniaia-politika-rf-budet-effektivnoj-tolko-mnogovektornoj.html> (дата обращения: 20.03.2019). Текст: электронный.

который он называет #MeFirst («Я прежде всего»). В современных государствах все чаще большее значение придается вопросам собственной внутренней устойчивости, чем международным вопросам, а глобальное управление отступает в тень перед управлением локальным<sup>1</sup>. Следствием этих тектонических изменений в мировой системе является высокий уровень глобальной неопределенности<sup>2</sup>. Процессы формирования нового миропорядка оказывают непосредственное влияние на основные уровни международно-политической системы, в рамках которых Россия определяет свое место в мире.

Россия рассматривает формирование полицентричного мира как движение в сторону демократизации международно-политических решений на глобальном уровне. Становление демократического миропорядка связывается с получением более равноправного доступа развивающихся государств к преимуществам глобализации и развитием механизмов, способных защитить участников международного сообщества от ее негативных последствий<sup>3</sup>.

Анализ международного положения России через призму уровня подхода позволяет говорить о том, что на *глобальном уровне* Россия все более интенсивно вовлекается в стратегическую конкуренцию XXI в. ведущих экономик мира — США и Китая, что открывает для нее новые возможности, и вместе с тем создает серьезные риски. На *макрорегиональном уровне* Россия как великая держава становится активным участником политических процессов, характеризующихся значительной турбулентностью ввиду сложного переплетения множества интересов различных государств и негосударственных акторов. Состояние двусторонних отношений России с другими государствами в существенной мере определяется системой внешнеполитических приоритетов, устанавливаемых самой Россией. Кроме того, на двусторонние связи России с другими странами существенное влияние оказывает международно-политический контекст, характеризующийся кризисом ее взаимоотношений с «коллективным Западом»<sup>4</sup>. *Внутригосударственный уровень* анализа места и роли России в международных отношениях позволяет охарактере-

---

<sup>1</sup> Лукьянов Ф. А. #Mefirst против стратегической стабильности // Глобальный прогноз РСМД 2019–2024. URL: <http://russiancouncil.ru/2019-globalgovernance> (дата обращения: 20.03.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Цыганков П. А. Глобальная неопределенность и внешняя политика России // Внешняя политика России в условиях глобальной неопределенности: монография. М.: Ру-сайнс, 2015. С. 4–8.

<sup>3</sup> Богатуров А. Д., Фененко А. В. Кризис стратегии «навязанного консенсуса» // Свободная мысль. 2008. № 11. URL: <http://mgimo.ru/files/73144/bced5e078c6344ffdc589685a4edb1ff.pdf> (дата обращения: 20.03.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> Глобальная система на переломе: пути к новой нормальности: пер. с англ. / под ред. А. Дынкина, М. Барроуза. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 4.

ризовать текущее состояние основных внутригосударственных систем, обеспечивающих стабильность, устойчивость и конкурентоспособность российского государства в сравнении с другими международно-политическими акторами.

**Россия в ключевых макрорегионах современного мира.** Усиление полицентризма в современной международной системе способствует повышению реальной многовекторности российской дипломатии, в первую очередь, в ключевых для России макрорегионах. Особую значимость для России сохраняют отношения с Соединенными Штатами Америки.

В качестве фундамента российско-американских отношений в Концепции внешней политики России определены «равноправие, взаимное уважение интересов и невмешательство во внутренние дела друг друга». На практике начиная с 2012 г. имел место процесс деградации двусторонних отношений<sup>1</sup>. Этот процесс усилился после украинского кризиса 2014 г. Избрание на пост президента США Д. Трампа не привело к положительным изменениям в политической повестке двусторонних отношений. В 2018 г. Пентагон обнародовал краткое изложение новой Национальной оборонной стратегии США (National Defense Strategy)<sup>2</sup>, в соответствии с которой Россия была названа в числе главных угроз для американской безопасности<sup>3</sup>.

В экономической сфере ситуация в двусторонних отношениях является неоднозначной. В 2018 г. товарооборот России с США составил 25 млрд долл.<sup>4</sup> По доле в российском товарообороте в 2018 г. США заняли 7 место среди всех внешнеторговых партнеров России<sup>5</sup>. Выступая на Петербургском международном экономическом форуме 2017 г., президент В. В. Путин указывал на то, что в России работает примерно 3 тысячи фирм с участием американского капитала, их совокупные активы составляют около 75 млрд. долл. и обеспечивают трудоустройство свыше 180 тысяч человек<sup>6</sup>. Например, развивается сотрудничество меж-

<sup>1</sup> Шаклеина Т. А. Россия и США в мировой политике: научное издание / Т. А. Шаклеина. М.: Аспект Пресс, 2018. С. 268.

<sup>2</sup> Полный текст стратегии засекречен.

<sup>3</sup> National Defense Strategy of the United States of America. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> Для сравнения объем товарооборота между Россией и США в 2011 г. составил 31 млрд долл., в 2014 г. — 25 млрд долл., в 2015 г. — 21 млрд долл., в 2016 г. — 20 млрд долл., в 2017 г. — 23 млрд долл.

<sup>5</sup> Посольство Российской Федерации в США. Торгово-экономические отношения. URL: <https://washington.mid.ru/ru/countries/bilateral-relations/trade-economic-cooperation/> (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>6</sup> Встреча с представителями российского и американского бизнеса // Kremlin.ru, 02.06.2017. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54665> (дата обращения: 16.06.2019). Текст: электронный.

ду крупнейшим в мире производителем титана — российской корпорацией «ВСМПО-Ависма» и американской корпорацией Boeing<sup>1</sup>. В то же время сотрудничество России и США в космической сфере, ранее находившееся за рамками санкционной политики<sup>2</sup>, становится все более проблематичным. Под давлением США Россия в сентябре 2018 г. была вынуждена отказаться от ранее планировавшегося участия в проекте американской окололунной станции Deep Space Gateway<sup>3</sup>. В 2019 г. Пентагон включил Россию в список стран, чьи услуги запрещено пользоваться при проведении космических пусков. Данный запрет вступает в силу с 31 декабря 2022 г.<sup>4</sup>

Россия, сталкиваясь с недружественной, а по ряду принципиальных позиций — с враждебной политикой, проводимой Соединенными Штатами, проявляющейся в санкционных законах, провокациях и дискредитирующих международных информационных кампаниях, проводит политику комплексного ответа: аргументированные выступления российских дипломатов на различных международных площадках, публичные высказывания высокопоставленных представителей силовых, правоохранительных органов и научно-экспертного сообщества, авторитетные журналистские расследования, активная внешняя информационная политика, совершенствование правовых механизмов контр-санкционного реагирования<sup>5</sup>.

Принимая во внимание особую ответственность России и Соединенных Штатов за глобальную стратегическую стабильность и состояние международной безопасности в целом, руководство России продолжает ограниченный политический диалог с США по значимым международным вопросам, в числе которых контроль над вооружениями и уре-

---

<sup>1</sup> СП Boeing и ВСМПО ввело второй завод по выпуску деталей для самолетов // Интерфакс, 19.09.2018. URL: <https://www.interfax.ru/business/629829> (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>2</sup> Rogozin сообщил, что Россия и США продолжают сотрудничество в космосе // ТАСС. 24.06.2018. URL: <https://tass.ru/kosmos/5319402> (дата обращения: 16.06.2019). Текст: электронный.

<sup>3</sup> «Не можем себе позволить»: почему Россия не летит на Луну // Газета.ru. 22.09.2018. URL: [https://www.gazeta.ru/science/2018/09/22\\_a\\_11988181.shtml](https://www.gazeta.ru/science/2018/09/22_a_11988181.shtml) (дата обращения: 16.06.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> Пентагон запретил пользоваться услугами России при космических пусках // ТАСС. 30.05.2019. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6490551> (дата обращения: 16.06.2019). Текст: электронный.

<sup>5</sup> 6 августа 2014 г. президент России В.В. Путин издал указ «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности России». Впоследствии сроки действия данного указа неоднократно продлевались. 4 июня 2018 г. президент России В.В. Путин подписал федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных государств».

гулирование региональных конфликтов, в особенности тех, где возможно реальное военное столкновение между Россией и США (Сирия, Корейский полуостров)<sup>1</sup>.

Отношения России и *Европейского Союза*, установившиеся после кризиса на Украине 2014 г., эксперты характеризуют как «ограниченное взаимодействие»<sup>2</sup>. Тем не менее несмотря на политику экономических санкций, которую проводит Европейский Союз в отношении России, и ответных российских контрсанкций, ЕС продолжает оставаться основным торгово-экономическим партнером России. На долю Евросоюза продолжает приходиться более 40 % в общем объеме внешнеторгового оборота Российской Федерации<sup>3</sup>. После падения товарооборота между Россией и ЕС, который продолжался в период с 2014 по 2016 гг.<sup>4</sup>, с начала 2017 г. во взаимной торговле России и стран Евросоюза возобновилась тенденция к динамичному росту, закрепившаяся в 2018 г. В 2017 г. двусторонний товарооборот составил 246,5 млрд долл.<sup>5</sup>, а в 2018 г. достиг 294,2 млрд долл.<sup>6</sup>

Для России важнейшим проектом сотрудничества с Евросоюзом в целом и рядом европейских государств является энергетический проект по строительству газопровода «Северный поток–2». Реализуемый Россией проект находит поддержку у ее важнейшего торгово-экономического партнера в Европе — Германии, которая рассматривает «Северный поток–2» как коммерческую инициативу, способствующую диверсификации маршрутов поставок природного газа и повышению энергетической безопасности ЕС<sup>7</sup>. Россия и Евросоюз реализуют дол-

<sup>1</sup> Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2018 году: обзор МИД России. М., 2019. Март. URL: [http://www.mid.ru/diverse/-/asset\\_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/obzory-vnesnepoliticeskoj-i-diplomaticeskoj-deatelnosti-rossijskoj-federacii](http://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/obzory-vnesnepoliticeskoj-i-diplomaticeskoj-deatelnosti-rossijskoj-federacii) (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Невская А.А. Корпоративные связи России и Европейского союза. М.: ИМЭМО РАН, 2017. URL: [https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2017/2017\\_010.pdf](https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2017/2017_010.pdf) (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>3</sup> Статистика внешней торговли Российской Федерации // Федеральная таможенная служба. 12.02.2018. URL: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26274:20](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26274:20) (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> В 2015 г. товарооборот России и ЕС составил 230 млрд долл., в то время как в 2013 г. он составлял 413 млрд долл.

<sup>5</sup> Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. Торговля. URL: <https://russiaeu.ru/ru/torgovlya> (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>6</sup> В 2018 году товарооборот между Россией и ЕС вырос на 19,3 %. // RT. 07.02.2019. URL: <https://russian.rt.com/business/news/600178-oborot-torgovlya-es-rossiya-rost> (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>7</sup> Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2018 году: обзор МИД России. М., 2019. Март. URL: [http://www.mid.ru/diverse/-/asset\\_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/obzory-vnesnepoliticeskoj-i-diplomaticeskoj-deatelnosti-rossijskoj-federacii](http://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/obzory-vnesnepoliticeskoj-i-diplomaticeskoj-deatelnosti-rossijskoj-federacii) (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

госрочные совместные программы приграничного и межрегионального сотрудничества (в частности, «Россия — Польша», «Россия — Литва», «Россия — Юго-Восточная Финляндия», «Интеррег. Регион Балтийского моря», «Коларктик», «Карелия»)<sup>1</sup>. Взнос России во все программы приграничного сотрудничества Россия — ЕС в период до 2020 г. составит 86,9 млн евро, взнос ЕС — 173,7 млн евро и взнос отдельных государств ЕС — 51,2 млн евро<sup>2</sup>. В условиях усиления торгового противостояния между ЕС и США Россия и Евросоюз начинают обсуждать вопрос о расширении использования национальных валют — рублей и евро, во взаимной торговле, в том числе в торговле энергоносителями<sup>3</sup>. Россия осуществляет сотрудничество с ЕС в космической отрасли: реализуется совместный проект госкорпорации «Роскосмос» и Европейского космического агентства «ЭкзоМарс»<sup>4</sup>. Весной 2019 г. Россия и Евросоюз продлили на очередные пять лет срок действия соглашения о сотрудничестве в области науки и технологий<sup>5</sup>.

Применительно к *Большому Средиземноморью*, российские позиции в котором существенно укрепились после воссоединения с Крымом в 2014 г., весьма перспективным шагом видится подписание между Россией и Египтом в мае 2018 г. межправительственного соглашения о создании и обеспечении условий деятельности Российской промышленной зоны в экономической зоне Суэцкого канала. Россия планирует вложить в инфраструктуру промышленной зоны около 190 млн долл. государственных средств, а возможный объем частных вложений в проект составляет 7 млрд долл.<sup>6</sup> Предполагается, что новая промышленная зона на территории Египта позволит России выйти на рынок Африканского континента<sup>7</sup>. Еще один важный проект России для Большо-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> РФ и ЕС заключили соглашения о программах приграничного сотрудничества // Интерфакс. 19.01.2018. URL: <https://www.interfax.ru/world/596253> (дата обращения: 16.06.2019). Текст: электронный.

<sup>3</sup> РФ и ЕС создадут рабочую группу для перехода на расчеты в рублях и евро // Коммерсантъ. 13.06.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3999760> (дата обращения: 13.06.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> «Ростех» и «Роскосмос» создадут десантный модуль для полета на Марс // РБК. 15.03.2019. URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/03/2018/5aa51439a7947a0c88db187> (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>5</sup> Правительство продлило соглашение с ЕС о сотрудничестве в области науки // РИА Новости. 23.05.2019. URL: <https://ria.ru/20190523/1554827259.html> (дата обращения: 16.05.2019). Текст: электронный.

<sup>6</sup> Россия подписала соглашение о создании промзоны в Египте // Россия сегодня. 23.05.2018. URL: <https://ria.ru/economy/20180523/1521188000.html> (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

<sup>7</sup> «Это будет скорее город, чем промышленная зона» // Коммерсантъ. 24.05.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3638039> (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

го Средиземноморья — «Турецкий поток» (в 2018 г. было завершено строительство его морской части<sup>1</sup>), который позволит экспортировать газ в Турцию и далее в Европу.

К числу приоритетных направлений развития экономического сотрудничества России со *странами Африки* относятся: 1) доступ к эксплуатации ограниченных категорий стратегического минерального сырья (газ, МПГ, алмазы); 2) расширение торговли сельскохозяйственной продукцией; 3) военно-техническое сотрудничество<sup>2</sup>; 4) завоевание значимых сегментов в области атомной энергетики, космических услуг, в строительстве инфраструктурных объектов; 5) проникновение на рынки машиностроительной продукции, в сферу банковских услуг; 6) научно-технические, культурные обмены<sup>3</sup>.

В целях придания российско-африканскому сотрудничеству дополнительного импульса в ноябре 2017 г. в России была создана некоммерческая организация «Союз предпринимателей в сфере представления их интересов в Африке “Африканская Деловая Инициатива”». С учетом существующих прогнозов о перспективах демографического развития Африки в XXI в., согласно которым к 2050 г. численность африканцев в мире достигнет 2,4 млрд человек, что составит 35–40 % населения земного шара (9 % — в 1950 г.)<sup>4</sup>, данный макрорегион представляет для современной России все больший интерес.

Ответный интерес африканских государств к развитию стратегических отношений с Россией обусловлен их стремлением к расширению своего представительства и повышению своей роли на всех уровнях международных организаций, и в первую очередь в ООН и Бреттон-Вудских институтах. Данное стремление находит у России поддержку<sup>5</sup>. Ожидается, что в 2019 г. состоится российско-африканский политический саммит на высшем уровне, призванный заложить еще более прочную основу для развития отношений России с континентом<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2018 году: обзор МИД России. М., 2019. Март. URL: [http://www.mid.ru/diverse/-/asset\\_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/obzory-vnesnepoliticeskoj-i-diplomaticeskoj-deatelnosti-rossijskoj-federacii](http://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/obzory-vnesnepoliticeskoj-i-diplomaticeskoj-deatelnosti-rossijskoj-federacii) (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Кулькова О. С. Будущее Африки южнее Сахары // Глобальный прогноз РСМД 2019–2024. URL: <http://russiancouncil.ru/activity/digest/longreads/globalnyy-prognoz-rsm-d-2019-2024/> (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

<sup>3</sup> Васильев А. М., Корендясов Е. Н. Проблемы Африки в ближайшие десятилетия // Политическая наука перед вызовами глобального и регионального развития: научное издание. М.: Аспект Пресс, 2016. С. 479.

<sup>4</sup> Там же. С. 461.

<sup>5</sup> Там же. С. 479.

<sup>6</sup> Кулькова О. С. Будущее Африки южнее Сахары // Глобальный прогноз РСМД 2019–2024. URL: <http://russiancouncil.ru/activity/digest/longreads/globalnyy-prognoz-rsm-d-2019-2024/> (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

Военно-политическая нестабильность на *Ближнем Востоке* является стратегическим вызовом для России. Применительно к данному региону Россия неоднократно демонстрировала эффективность своей кризисной дипломатии в сирийском конфликте, начавшемся в 2011 г. Выдвинув в сентябре 2013 г. инициативу, касающуюся постановления сирийского химического оружия под международный контроль, Россия смогла добиться подключения США к процессу политического урегулирования сирийского кризиса и тем самым значительно снизить вероятность полномасштабной военной агрессии в отношении Сирии со стороны стран НАТО. В условиях возрастания угрозы со стороны радикальных исламистских группировок, в первую очередь, Исламского государства, Джебхат ан-Нусра и Аль-Каиды, распространяющих свое влияние не только на Ближнем и Среднем Востоке, но и в Евразии, а также в Северной Африке, Россия в сентябре 2015 г. была вынуждена начать антитеррористическую операцию в Сирии. На протяжении последующих лет вплоть до настоящего времени Россия предпринимает последовательные дипломатические усилия (проведение серии многосторонних переговоров в Астане и в Сочи, достижение соглашений о зонах деэскалации, организация Конгресса национального диалога Сирии), призванные остановить военное противостояние и снизить политическую напряженность внутри Сирии.

Динамично развивающийся *Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР)* имеет большое значение для России с точки зрения обеспечения национальной безопасности, укрепления геополитических позиций, повышения конкурентоспособности страны, особенно с точки зрения развития ее восточных территорий. Прямым свидетельством высокой динамики российско-китайских отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия стали два визита президента России В. В. Путина в Китай (майская встреча 2017 г. в рамках инициативы «Один пояс — один путь» и сентябрьский саммит 2017 г. БРИКС) и визит Председателя КНР Си Цзиньпина в июле 2017 г. в Россию. Также одним из проявлений укрепившегося взаимопонимания Москвы и Пекина по вопросам международной безопасности стало выдвижение в 2017 г. совместной инициативы по мирному урегулированию ядерной проблемы Корейского полуострова<sup>1</sup>. Значимым экономическим достижением развития двусторонних отношений России и Китая стал рекордный рост двустороннего товарооборота, который в 2018 г. превысил отметку в 100 млрд долл.<sup>2</sup> В настоящее время по-

---

<sup>1</sup> План предусматривал приостановку ракетно-ядерной деятельности КНДР в обмен на сокращение масштаба военных учений Южной Кореи и США.

<sup>2</sup> В 2018 году товарооборот России и Китая превысил рекордные \$100 млрд // REGNUM. 10.01.2019. URL: <https://regnum.ru/news/2549911.html> (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

ставлена задача довести товарооборот между странами до 200 млрд. долл. к 2024 г.<sup>1</sup>

Значительное внимание Россия уделяет сотрудничеству в сфере энергетики макрорегиона. Важно отметить, что в мае 2014 г. российский «Газпром» и Китайская национальная нефтегазовая корпорация (СНПС) подписали исторически значимый договор купли-продажи российского газа по «восточному» маршруту (газопроводу «Сила Сибири»). Данное соглашение, заключенное сроком на 30 лет, предусматривает поставку в КНР 38 млрд куб. м газа в год. Начало поставок по этому договору назначено на 20 декабря 2019 г.<sup>2</sup> Россия рассматривает АТР как локомотив позитивных глобализационных процессов в Евразии. В 2015 г. президент России В. В. Путин, отвечая на мегапроект КНР «Один пояс — один путь» и стремясь очертить стратегический вектор развития, озвучил инициативу формирования *Большого евразийского партнерства* (концепция «интеграции интеграций») с участием ЕАЭС, ШОС, АСЕАН и других заинтересованных государств<sup>3</sup>.

В *Южно-Азиатском регионе* Россия отстаивает повестку мирного развития. С этих позиций Россия способствовала расширению Шанхайской организации сотрудничества, в рамках которого в 2017 г. завершилась процедура принятия в организацию Индии и Пакистана. Наличие ШОС как элемента будущего Большого евразийского партнерства представляет важность для России, поскольку, во-первых, позволяет на ранней стадии предотвращать, либо смягчать последствия столкновения интересов государств-членов организации, а, во-вторых, демонстрирует стремление государств-членов организации решать проблемы региона самостоятельно, без вмешательства внерегиональных акторов<sup>4</sup>.

Крайне важным для России в политическом и экономическом отношении макрорегионом является *Арктика*. Начиная с 2010 г., по инициативе России проводится международный арктический форум «Арктика — территория диалога»<sup>5</sup>. В 2019 г. Россия провела уже пятый

<sup>1</sup> Россия и Китай решили довести товарооборот до 200 млрд долларов // Взгляд. 06.06.2019. URL: <https://vz.ru/news/2019/6/6/981193.html> (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Газопровод «Сила Сибири». Крупнейшая система транспортировки газа на Востоке России // Газпром. URL: <http://www.gazprom.ru/> (дата обращения: 20.03.2019). Текст: электронный.

<sup>3</sup> Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2017 году: обзор МИД России. М., 2018. Март. URL: <http://www.mid.ru/activity/review> (дата обращения: 18.03.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> Грачиков Е.Н. Китай во внешней политике России // Внешняя политика России в условиях глобальной неопределенности. М.: Русайнс, 2015. С. 250.

<sup>5</sup> Сегодня открывается Третий Международный арктический форум «Арктика — территория диалога» // RT. 24.09.2013. URL: <https://russian.rt.com/article/15870> (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

по счету форум. В условиях продолжающейся международно-политической дискуссии о милитаризации региона и его секьюритизации форум вносит вклад в повышение стабильности и прогнозируемости ситуации в Арктике. В основе позиции России о международном развитии Арктического региона лежит представление о том, что именно «арктические государства несут особую ответственность за устойчивое развитие региона»<sup>1</sup>. Исходя из этого, Россия выступает за укрепление взаимодействия в формате Арктического совета, прибрежной арктической «пятерки», а также Совета Баренцева / Евроарктического региона. Свой вклад в развитие Арктического региона Россия связывает с использованием Северного морского пути, в том числе для осуществления транзитных перевозок между Европой и Азией<sup>2</sup>.

**Россия в политике международной безопасности.** Применительно к военному измерению международной безопасности Россия проводит политику, призванную не допустить окончательного одностороннего военного преимущества каких-либо государств. В Послании президента России В. В. Путина к Федеральному собранию 2018 г. подчеркивалось: «Растущая военная мощь России — это надежная гарантия мира на нашей планете»<sup>3</sup>. В условиях нарастания международной военно-политической напряженности Россия вносит вклад в обеспечение международной военной безопасности, осуществляя диалог с НАТО на уровне военного руководства в целях информационного обмена, призванного снизить риски инцидентов и неправильной интерпретации намерений сторон (Совет Россия — НАТО)<sup>4</sup>. Будучи важным элементом международной системы стратегического ядерного сдерживания, Россия проводит политику оперативного реагирования на вновь возникающие вызовы в этой сфере. В начале февраля 2019 г. Россия синхронно, вслед за США, приостановившими свои обязательства в рамках Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД)<sup>5</sup>, приняла аналогичное решение<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.) // МИД РФ. 01.12.2016. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248) (дата обращения: 18.03.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Послание Президента Федеральному Собранию 2018 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 18.03.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2017 году: обзор МИД России. М., 2018. Март. URL: <http://www.mid.ru/activity/review> (дата обращения: 18.03.2019).

<sup>5</sup> США приостанавливают выполнение своих обязательств в рамках ДРСМД // ТАСС. 02.02.2019. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6070777> (дата обращения: 18.03.2019). Текст: электронный.

<sup>6</sup> Россия приостановил участие в ДРСМД // ТАСС. 02.02.2019. URL: [https://tass.ru/politika/6071330?following\\_ch=4064](https://tass.ru/politika/6071330?following_ch=4064) (дата обращения: 18.03.2019). Текст: электронный.

Россия в решении глобальных и региональных проблем всегда была открыта для сотрудничества на принципах равноправия, уважения и учета взаимных интересов. Выполняются обязательства в области обеспечения режимов нераспространения ОМУ, завершён процесс ликвидации российских запасов химического оружия; принципиальной оставалась линия в поддержку выполнения всеми сторонами Совместного всеобъемлющего плана действий по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы. Российская Федерация начинает играть роль флагмана в борьбе с международным терроризмом, в частности, принимает активное дипломатическое участие в координации межгосударственных усилий в области противодействия международному терроризму в рамках ООН, ОДКБ, Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ<sup>1</sup>), Совета Европы, других международных организаций<sup>2</sup>. Все это делает невозможным решение без России геополитических проблем в различных регионах мира.

Россия как одна из ведущих космических держав современности, занимающая лидирующие позиции в освоении ближнего космоса<sup>3</sup>, последовательно выступает с инициативами, направленными на предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве. В ноябре 2014 г. Россия представила проект резолюции Генеральной ассамблеи ООН «Неразмещение первыми оружия в космосе». Солидарность с российским подходом в этом вопросе проявляет Китай. В сентябре 2017 г. Россия и Китай представили обновленный проект Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве и применения или угрозы применения силы в отношении космических объектов, который получил поддержку государств БРИКС<sup>4</sup>.

Современная Россия все большее внимание уделяет «гибридным угрозам» национальной безопасности<sup>5</sup>, формирующим негативный фон меж-

---

<sup>1</sup> ЕАГ объединяет девять стран региона (Беларусь, Китай, Индия, Казахстан, Кыргызская Республика, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). Статус наблюдателя предоставлен 15 странам и 21 международной организации.

<sup>2</sup> Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2018 году: обзор МИД России. М., 2019. Март. URL: [http://www.mid.ru/diverse/-/asset\\_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/obzory-vnesnepoliticeskoj-i-diplomaticeskoj-deatelnosti-rossijskoj-federacii](http://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/obzory-vnesnepoliticeskoj-i-diplomaticeskoj-deatelnosti-rossijskoj-federacii) (дата обращения: 15.06.2019). Текст: электронный.

<sup>3</sup> Фененко А. В. Перспективы развития космической отрасли до 2024 года // Глобальный прогноз РСМД 2019–2024. URL: <http://russiancouncil.ru/2019-globalissues> (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> РФ и Китай представили проект договора о предотвращении размещения оружия в космосе // ТАСС. 04.09.2017. URL: <https://tass.ru/kosmos/4529409> (дата обращения: 18.03.2019). Текст: электронный.

<sup>5</sup> Столетов О. В. «Гибридная война» как теоретический концепт и инструмент дискурсивного влияния в современной мировой политике // «Гибридные войны» в хаотизирующемся мире XXI века. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2015. С. 105–123.

дународного политического и экономического взаимодействия. В последние десять лет российским политическим руководством был принят ряд стратегических документов, предусматривающих обеспечение защиты личности, общества и государства от наиболее острых угроз данного типа. В октябре 2009 г. была утверждена Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации<sup>1</sup>. В ноябре 2013 г. президент В. В. Путин утвердил Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации<sup>2</sup>. В июле 2016 г. в России был принят федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии терроризму” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»<sup>3</sup>. В декабре 2016 г. президентом России В. В. Путиным была утверждена Доктрина информационной безопасности Российской Федерации<sup>4</sup>.

Сталкиваясь с проблемой *внешнего информационного вмешательства* и вырабатывая механизмы самозащиты, Россия инициирует и продвигает проекты международных документов, призванных упорядочить данную сферу международно-политической коммуникации. В числе этих документов проект Конвенции ООН «Об обеспечении международной информационной безопасности»<sup>5</sup>, проект универсальной конвенции о сотрудничестве в сфере противодействия информационной преступности<sup>6</sup>. Кроме того, Россия предлагает выработать на международном уровне правила ответственного поведения государств в информационном пространстве, закрепляющие принципы уважения государственного суверенитета, невмешательства во внутренние дела других государств, основ-

---

<sup>1</sup> Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации // Российская газета. 20.10.2009. URL: <https://rg.ru/2009/10/20/zakon-dok.html> (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

<sup>3</sup> *Смекалова М.* Зажмуриться и действовать: киберитоги 2018 года // Глобальный прогноз РСМД 2019–2024. URL: <http://russiancouncil.ru/2019-globalissues> (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // Российская газета. 06.12.2016. URL: <https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html> (дата обращения: 10.03.2019). Текст: электронный.

<sup>5</sup> Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // МИД РФ 22.09.2011. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/191666](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/191666) (дата обращения: 14.06.2019). Текст: электронный.

<sup>6</sup> О презентации российского проекта универсальной конвенции о сотрудничестве в сфере противодействия информационной преступности // МИД РФ. 28.07.2016. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2375819](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2375819) (дата обращения: 14.06.2019). Текст: электронный.

ных прав и свобод человека, а также равные права для всех государств на участие в управлении сетью Интернет<sup>1</sup>.

В современном российском международно-политическом дискурсе существуют различные представления о будущем месте России в международной системе. Согласно одной из существующих точек зрения, Россия, принимая активное участие в выстраивании, совместно с развивающимися странами (например, в рамках БРИКС и БРИКС+), параллельных международных институтов, сможет в перспективе сформировать внеамериканскую зону взаимодействия<sup>2</sup>. В то же время существуют и иные подходы, считающие незападные межгосударственные объединения аморфными и неустойчивыми. С этой точки зрения, в условиях усиления конфронтационного характера мировой политической динамики Россия должна быть готова к тому, чтобы оставаться самостоятельным центром, способным к самым различным вариантам гибких международных партнерств. В условиях общей турбулентности глобального развития разумное следование тактике так называемой многовекторности, с прагматической точки зрения, может обеспечить России необходимую свободу для внешнеполитического маневра<sup>3</sup>.

Позиционирование России как самостоятельного центра требует от нее перспективного развития ценностных оснований, материально-силовых ресурсов и теоретических основ международного поведения в усложняющемся мире<sup>4</sup>. Позитивный сценарий участия России в международных отношениях XXI в. возможен в случае, если Россия сможет внести свой вклад в глобальное развитие, став полноценным участником сбалансированной системы глобального лидерства. В динамично меняющейся реальности текущего столетия Россия должна ответственно подходить к защите своего суверенитета в условиях негативного транснационального влияния и при этом активно участвовать в глобальных процессах<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Выступление Первого заместителя Постоянного представителя Российской Федерации при ООН П. В. Ильичева на заседании Совета Безопасности ООН по «формуле Арриа» по кибербезопасности // Постоянное представительство Российской Федерации при ООН. 28.11.2016. URL: [http://russiaun.ru/ru/news/sc\\_csa](http://russiaun.ru/ru/news/sc_csa) (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> *Леонова О. Г.* Статус России в глобальной иерархии // Внешняя политика России в условиях глобальной неопределенности. М.: Русайнс, 2015. С. 220.

<sup>3</sup> *Иванов И. С.* Новые вызовы и новые горизонты // Российская газета. 23.03.2018. URL: <https://rg.ru/2018/03/23/ivanov-vneshniaia-politika-rf-budet-effektivnoj-tolko-mnogovekturnoj.html> (дата обращения: 20.03.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> *Цыганков А. П.* Российская внешняя политика в отношении Запада и США // Внешняя политика России в условиях глобальной неопределенности. М.: Русайнс, 2015. С. 234.

<sup>5</sup> Гражданин. Общество. Государство: Россия в XXI в. М.: Политическая энциклопедия, 2014. С. 282.

## **Россия в системе международных организаций.**

**Понятие и виды международных организаций.** Международные организации принято подразделять на международные межправительственные и неправительственные. Международная межправительственная организация — это объединение государств, созданное на основе международного договора для выполнения определенных целей, имеющее систему постоянно действующих органов<sup>1</sup>. Международные организации в современном мире выступают полноценным актором мировой политики, обладают производной от государств правосубъектностью в международном праве, являются важнейшим элементом институциональной среды международных отношений.

Существует большое количество *классификаций* международных межправительственных организаций. Так, по географическому признаку выделяют глобальные, межрегиональные и региональные организации. По порядку приема новых членов принято выделять открытые и закрытые организации. Выделяют организации общей (распространяется на все сферы отношений государств-членов) и специальной (ограничена конкретной областью взаимодействия) компетенции. По характеру полномочий организации делятся на межгосударственные и надгосударственные.

**Россия и Организация Объединенных Наций.** Организация Объединенных Наций представляет собой уникальную по охвату участников и характеру деятельности международную организацию, нацеленную на развитие совместных усилий по таким вопросам, как поддержание мира и безопасности, обеспечение прав человека, устойчивое развитие, разоружение и терроризм, решение гуманитарных проблем, взаимодействие государств в экономике, культуре и т. д.

Предшественником ООН принято считать Лигу Наций, образованную в 1919 г. Советский Союз стал членом данной организации лишь в 1934 г. Лига Наций не сумела предотвратить Вторую мировую войну, поэтому вопросы сохранения мира и безопасности после окончания войны получили новый импульс развития. О твердом намерении создать ООН было объявлено 11 февраля 1945 г. на встрече глав СССР, Великобритании и США в Ялте. Устав ООН был подписан 26 июня 1945 г. представителями 50 государств. Подписантом от СССР выступал посол Андрей Андреевич Громыко.

Главными органами ООН являются:

- Генеральная Ассамблея — главный совещательный орган, состоящий из представителей всех государств-членов, каждый из которых обладает 1 голосом.

---

<sup>1</sup> Международные отношения и мировая политика: учебно-методический комплекс / под ред. П. А. Цыганкова. М: Политическая энциклопедия, 2014. С. 237.

- Совет безопасности — орган, отвечающий за поддержание международного мира и состоящий из 5 постоянных членов (Россия, Великобритания, США, Китай и Франция) и 10 временных (на 2019 г. таковыми являются Кот-д’Ивуар, Экваториальная Гвинея, ЮАР, Кувейт, Индонезия, Перу, Доминиканская Республика, Бельгия, Германия и Польша). Постоянные члены Совета обладают правом вето.
- Международный суд ООН — судебный орган, занимающийся разрешением споров и осуществляющий консультативные функции. В юрисдикцию суда входят только те дела, сторонами в которых являются государства.
- Экономический и социальный совет (ЭКОСОС), функции которого заключаются в содействии социально-экономическому развитию. ЭКОСОС состоит из 54 государств (избираются на 3-летний срок Генеральной Ассамблеей).
- Секретариат — обеспечивает работы всех остальных главных органов ООН. Секретариат ООН возглавляет Генеральный секретарь, который назначается Генеральной Ассамблеей сроком на 5 лет.

Специализированными учреждениями ООН считают самостоятельные организации, связанные с ООН отдельными соглашениями. К таким учреждениям относятся Всемирная организация здравоохранения, Международная ассоциация развития, Международная организация труда, Международный банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд, ЮНЕСКО, ЮНИДО, Продовольственная и сельскохозяйственная организация и др.

Наряду с английским, арабским, испанским, китайским и французским официальным языком ООН является русский язык. После распада Советского Союза Российская Федерация, являясь его правопреемником, заняла место СССР в Совете Безопасности.

В настоящее время активно ведутся дискуссии о необходимости реформирования ООН. Среди основных предложений следует выделить два направления по реформе института права вето и состава Совета Безопасности:

- 1) *Французский кодекс добросовестного поведения.* Достижение неформальной договоренности между странами — постоянными членами Совета Безопасности о запрете использовать право вето в отношении дел, связанных с массовыми преступлениями.
- 2) *Расширение состава Совета Безопасности.* Самое популярное предложение, которое активно поддерживает «группа четырех» (Бразилия, Германия, Индия и Япония), заключается в увеличении количества постоянных членов Совета Безопасности до 11, а непостоянных до 14. Также существуют предложения о постепенной реформе: увеличение срока пребывания непостоянных членов и возможность их переизбра-

ния. Автором этой идеи является группа «Объединившиеся ради консенсуса» (Аргентина, Испания, Италия, Пакистан и Южная Корея)<sup>1</sup>.

Россия и Китай высказались против любых попыток ограничить право вето. В то же время Россия выступает за придание Совету Безопасности более представительного характера, однако предложения об увеличении состава до 25 членов считает чрезмерными<sup>2</sup>. Подобная политическая линия России в данном вопросе находит поддержку Бразилии и Индии, которые являются партнерами по объединению БРИКС.

Среди главных проектов России в ООН необходимо выделить следующие. В 2000 г. на саммите тысячелетия президент России В. В. Путин выступил с инициативой о предотвращении милитаризации космоса. Примерно в тот же период Первый комитет Генеральной Ассамблеи ООН поддержал российский вариант проекта резолюции «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности», а в 2004 г. — проект резолюции по международной информационной безопасности. В 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла российский проект резолюции о противодействии новым угрозам и вызовам, где особое внимание уделяется международному терроризму.

Россия способствовала ослаблению санкционного режима, принятого в отношении Югославии, неоднократно выступала с предложениями по сокращению стратегических наступательных вооружений, нераспространению оружия массового поражения. Результатом российско-американского сотрудничества в рамках ООН стало принятие совместной резолюции «Двусторонние сокращения стратегических ядерных вооружений и новые рамки стратегических отношений». В 2005 г. по инициативе России была разработана и принята Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма.

Общечеловеческое значение имеет объявление ООН 8 и 9 мая Дня памяти и примирения. Данная инициатива России послужит для будущих поколений символом победы над фашизмом, памяти жертв Второй мировой войны. В 2013 г. Россия представила в Совет по правам человека резолюцию «Поощрение прав человека через спорт и идеалы Олимпийского движения», соавторами которой стали более 130 государств.

<sup>1</sup> Кикю Д. Реформирование Совета Безопасности ООН: Pro et contra // Российский совет по международным делам: официальный сайт. URL: [https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reformirovanie-soveta-bezopasnosti-oon-pro-et-contra/?sphrase\\_id=28032784](https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reformirovanie-soveta-bezopasnosti-oon-pro-et-contra/?sphrase_id=28032784) (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Выступление Постоянного представителя В.А. Небензи на неофициальном заседании Генеральной Ассамблеи ООН по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности ООН, расширении его членского состава и связанным с этим вопросам // Постоянное представительство Российской Федерации при ООН. URL: <http://russiaun.ru/ru/news/ga060618> (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

Однако иногда взаимоотношения России с другими членами ООН заходят в тупик, простые непротиворечивые проекты находят непонимание. Так, в 2014 г. США и Литва блокировали инициативу России о решении Совета Безопасности ООН по оказанию гуманитарной помощи на территории юго-востока Украины. В том же году Генеральная Ассамблея почти единогласно приняла российский проект резолюции «Неразмещение первых оружия в космосе». Однако против проголосовали Грузия, Израиль, США и Украина. В 2018 г. Генеральная Ассамблея ООН не поддержала внесенный Россией на ее рассмотрение проект резолюции по сохранению Договора о ликвидации ракет средней и малой дальности (ДРСМД). «За» проект резолюции проголосовали 43 делегата, 46 — «против», а еще 78 воздержались<sup>1</sup>.

**Россия в военно-политических блоках и организациях в сфере безопасности.** Известно, что после окончания Второй мировой войны появились два военно-политических блока — *Организация Североатлантического договора* (создана в 1949 г.) и *Организация Варшавского Договора* (создана в 1955 г.). Существование данных организаций являлось отражением кризиса отношений США и СССР, идеологического и геополитического противостояния. Однако распад Советского Союза, прекращение деятельности Организации Варшавского Договора не привели к предполагаемому пересмотру странами Запада целесообразности и необходимости существования НАТО.

Между тем, история отношений современной России и НАТО успела стать противоречивой. В начале 1990-х гг. Россия вошла в совет НАТО. В 1994 г. Россия присоединилась к программе «Партнерство во имя мира», что наряду с прочим демонстрировало попытки сближения России и НАТО в период новейшей истории страны. В 1997 г. в Париже был подписан «*Основополагающий акт Россия — НАТО*», которым был учрежден Совместный постоянный совет Россия — НАТО. Преамбула акта гласит: «*Россия и НАТО не рассматривают друг друга как противников. Общей целью России и НАТО является преодоление остатков прежней конфронтации и соперничества и укрепление взаимного доверия и сотрудничества*»<sup>2</sup>. Уже в 1998 г. было учреждено постоянное представительство России в НАТО.

Новый виток развития взаимоотношений России и НАТО пришелся на период возрастания террористической угрозы в начале 2000-х гг.

---

<sup>1</sup> В соответствии со статьей 18 Устава ООН для одобрения подобного проекта требуются две трети голосов присутствующих.

<sup>2</sup> *Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора* // Организация североатлантического договора: официальный сайт. URL: [https://www.nato.int/crs/tu/natohq/official\\_texts\\_25468.htm](https://www.nato.int/crs/tu/natohq/official_texts_25468.htm) (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

Первый серьезный кризис в отношениях между сторонами произошел в 2008 г. и был связан с вопросом присоединения Грузии и Украины к Плану действий по подготовке к членству в НАТО, а также грузино-осетинским вооруженным конфликтом, результатом которого стало признание Россией независимости Южной Осетии и Абхазии. Вторым этапом ухудшения отношений России и НАТО стал государственный переворот на Украине и, как следствие, воссоединение Крыма с Россией в 2014 г., а также продолжающийся вооруженный конфликт на юго-востоке Украины.

Россия осуждает любые попытки расширения НАТО, наращивание инфраструктуры альянса вблизи российских границ, считая это главной военной угрозой<sup>1</sup>. Согласно Стратегии национальной безопасности<sup>2</sup>, блоковый подход к решению международных проблем не оправдал себя и должен быть пересмотрен. Сотрудничество с Альянсом может строиться только на равенстве и взаимном уважении сторон, общей заинтересованности в достижении мира. В последней редакции Концепции внешней политики проводимая политика НАТО справедливо определяется как «геополитическая экспансия»<sup>3</sup>.

Россия, наряду с Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном, является членом *Организации Договора о коллективной безопасности* (ОДКБ). Сам договор был подписан в 1992 г. (вступил в силу в 1994 г.) с целью развития военного сотрудничества и координации деятельности по сохранению мира на территории государств-членов организации. Соглашение также подписали Азербайджан, Грузия и Узбекистан, однако спустя 5 лет страны не пожелали продлить его действие.

В 2002 г. был подписан новый договор о создании ОДКБ. Высшим органом организации стал Совет коллективной безопасности, в который входят главы государств-членов ОДКБ. Кроме этого, в структуре организации функционируют Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны, Комитет секретарей советов безопасности, а также Постоянный совет, Секретариат и Объединенный штаб ОДКБ. В 2006 г. была создана Парламентская Ассамблея организации, которую по очереди возглавляли главы нижней палаты Парламента России — Б. В. Грызлов, С. Е. Нарышкин и В. В. Володин. Организация имеет статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН.

<sup>1</sup> Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. Федеральный выпуск № 6570 (298) от 30 декабря 2014 г.

<sup>2</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683).

<sup>3</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.).

В 2007 г. были созданы миротворческие силы ОДКБ, а в 2009 г. на внеочередной сессии Совета коллективной безопасности было принято решение о создании Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР). Среди основных задач КСОР: отражение вооруженного нападения, демонстрация готовности к применению военной силы, борьба с международным терроризмом и оказание чрезвычайной гуманитарной помощи населению при чрезвычайных ситуациях<sup>1</sup>.

Российская политика в рамках ОДКБ определяется стремлением обеспечить поддержание мира на постсоветском пространстве, а также интенсифицировать отношения государств евразийского региона в сфере безопасности, экономики и торговли, культуры. Эта политическая линия четко прослеживается во всех интеграционных проектах России последних лет — Содружество независимых государств, Шанхайская организация сотрудничества, Организация Договора о коллективной безопасности, Евразийский экономический союз и т. д.

Еще одной организацией в сфере безопасности на евразийском континенте является *Шанхайская организация сотрудничества*, основанная в 2001 г. В состав организации входят Индия, Казахстан, Киргизия, Китай, Пакистан, Россия, Таджикистан и Узбекистан. Среди целей организации: укрепление мира и безопасности, противодействие терроризму, борьба с транснациональной преступностью, стимулирование регионального сотрудничества и содействие экономическому росту, социальному и культурному развитию<sup>2</sup>. Высшим органом организации выступает Совет глав государств. Кроме того, в структуру ШОС входят Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Совещания руководителей министерств и ведомств, Совет национальных координаторов, Секретариат, Региональная антитеррористическая структура и Межбанковское объединение.

Важно отметить, что ШОС не является военным блоком. Члены организации регулярно проводят совместные антитеррористические учения. Особое внимание в организации уделяется борьбе с сепаратизмом, организованной преступностью, незаконным оборотом оружия и наркотрафиком. В целях активизации поиска путей афганского урегулирования Россия инициировала возобновление работы Контактной группы «ШОС — Афганистан» и в октябре 2017 г. провела ее заседание. В февра-

<sup>1</sup> Коллективные силы оперативного реагирования Организации Договора Коллективные силы оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности: пресс-релиз 2010 // Организация Договора о коллективной безопасности: официальный сайт. URL: <http://www.odkb.gov.ru/ksor/ksor.pdf> (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Хартия Шанхайской организации сотрудничества от 7 июня 2002 года // ШОС: официальный сайт. URL: [rus.sectsco.org/documents/](http://rus.sectsco.org/documents/) (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

ле и апреле состоялись консультации по афганской проблематике в Московском формате, призванные содействовать процессу национального примирения в ИРА.

Имеет место точка зрения о расхождении интересов участников ШОС, а именно России и Китая, в приоритетных направлениях развития отношений государств в рамках деятельности организации. Так, Китай больше заинтересован в повышении уровня экономического взаимодействия, а Россия в большей степени настаивает на антитеррористической повестке<sup>1</sup>. Все это происходит на фоне возрастания конкуренции Китая и России в сфере финансов и экономики на территории государств Центральной Азии, а также непрекращающегося поиска Китаем как новых потребительских рынков и возможностей диверсификации маршрутов импорта углеводородного сырья. Действительно, стратегическое видение вектора развития ШОС у Китая и России отличается, и вопросы, по которым позиции двух стран расходятся, будут сохраняться и в будущем. Подобные расхождения во мнениях участников свойственны многим межправительственным организациям.

Россия является членом крупнейшей региональной организации в сфере безопасности — *Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе*, которая была создана в 1973 г. (тогда она называлась Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе). Организация включает 57 государств Европы, Азии и Северной Америки. Среди важнейших достижений за период существования организации — Хельсинские соглашения и Парижская хартия. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе закрепил основы послевоенного устройства мировой системы, порядок ее функционирования. Были изложены основные международно-правовые принципы, которыми государства должны руководствоваться в своей внешней политике. В соглашении зафиксированы аспекты взаимоотношения государств в военно-политической сфере, экономике, науке, природоохранной деятельности и т. д.

Россия активно участвует в деятельности ОБСЕ по разрешению международных конфликтов. Например, в рамках организации Россия вошла в Минскую группу по урегулированию нагорно-карабахского конфликта. Именно в результатах работы данной группы многие видят причину «замораживания» конфликта. В 2007 г. члены Минской группы разработали принципы урегулирования армяно-азербайджанского конфликта, которые сейчас известны как «Мадридские принципы».

Отношения России и ОБСЕ испытывают кризис с 2004 г., когда ОБСЕ в заявлении стран СНГ была обвинена в политике «двойных стандар-

---

<sup>1</sup> Лузянин С. Г. Пятеро против одного // Независимая газета. 28.09.2004. URL: [http://www.ng.ru/politics/2004-09-28/2\\_priorities.html](http://www.ng.ru/politics/2004-09-28/2_priorities.html) (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

тов». В 2005 г. Россия блокировала принятие бюджета ОБСЕ, не желая финансировать ряд мероприятий организации. В 2006 г. министр иностранных дел России С.В. Лавров заявил о возможности выхода из ОБСЕ Российской Федерации. Такая позиция была, в частности, продиктована тем, что в рамках сессий Парламентской ассамблеи ОБСЕ за период с 2014 по 2018 гг. были приняты предвзятые резолюции, в которых осуждалась политика России в отношении Украины<sup>1</sup>, Латвии, Литвы, Эстонии<sup>2</sup>, Грузии<sup>3</sup>, Республики Молдова<sup>4</sup>, а также «политика ограничения прав и свобод человека, верховенства права»<sup>5</sup> на территории России.

Позиция России заключается в необходимости укрепления роли и повышения эффективности ОБСЕ. Однако данная организация на современном этапе фокусирует деятельность на специфически понимаемых вопросах демократизации и прав человека, что создает дисбаланс с другими важнейшими предметными областями ОБСЕ. Например, организация недостаточно внимания уделяет проблеме государственных переворотов, соблюдению принципа невмешательства во внутренние дела государств. Россией отмечается, что «вся полевая деятельность организации проводится к «Востоку от Вены»<sup>6</sup>.

**Россия в интеграционных проектах на постсоветском пространстве.** Современному этапу развития международной системы свойственно конструирование государствами трансграничных интеграционных объединений, которые, как правило, начинаются с создания

<sup>1</sup> Бакинская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать третьей ежегодной сессии, Баку, 28 июня — 2 июля 2014 года. С. 19. URL: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2539-2014-baku-declaration-rus/file> (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Там же. С. 21.

<sup>3</sup> Берлинская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать седьмой ежегодной сессии Берлин, 7–11 июля 2018 года. С. 39. URL: <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2018-berlin/declaration-26/3744-berlin-declaration-rus/file> (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

<sup>4</sup> Тбилисская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать пятой ежегодной сессии (AS (16) DR), Тбилиси, 1–5 июля 2016 года. С. 7. URL: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/declaration-24/3373-tbilisi-declaration-rus/file> (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

<sup>5</sup> Минская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать шестой ежегодной сессии (AS (17) DR), Минск, 5–9 июля 2017 года. С. 37. URL: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3557-declaration-rus/file> (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

<sup>6</sup> Россия в ОБСЕ // Министерство иностранных дел России: официальный сайт. URL: <http://www.mid.ru/rossia-i-diskussii-o-budusem-obs> (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

зоны свободной торговли, а затем и Таможенного союза, и могут привести к формированию общего рынка, созданию экономического союза вплоть до полной политико-экономической интеграции как в случае с Европейским Союзом.

8 декабря 1991 г. главами Белоруссии, России и Украины было подписано Соглашение о создании *Содружества Независимых Государств*. Пreamбула так называемого Беловежского соглашения гласила, что «Союз ССР, как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование»<sup>1</sup>. В соглашении признавались территориальная целостность и суверенитет договаривающихся сторон, а также их стремление к разоружению и ликвидации ядерных вооружений.

Главными органами Содружества являются Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны, Совет командующих Пограничными войсками, Экономический суд, Межпарламентская Ассамблея и Исполнительный комитет, а также ряд специализированных структурных единиц (комитеты, советы, центры и комиссии). Рабочим языком организации является русский язык.

На настоящий момент государствами — участниками СНГ являются Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. СНГ имеет статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН. Содружество проводит мероприятия в сфере безопасности, в научно-технической области, в гуманитарной сфере и сфере культуры. Однако появление нескольких субрегиональных интеграционных структур, явное ослабление центристических тенденций в рамках организации, а также постоянно возникающие в процессе межгосударственного диалога противоречия<sup>2</sup>, позволяют говорить о том, что фактическая цель организации заключалась в закреплении де-юре распада Советского Союза.

Тем не менее некоторые страны постсоветского пространства осознали потребность в углублении взаимосвязей, возникла необходимость создания нового трансконтинентального проекта. 29 марта 1994 г. в ходе своего визита в Россию президент Казахстана Н. А. Назарбаев предложил сформировать *Евразийский Союз*. Выступая в Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова, Назарбаев заявил о необходимости создания нового объединения, основу которого «должны составить наднациональные органы, призванные решать две

<sup>1</sup> Соглашение о создании Содружества Независимых Государств, 8 декабря 1991 г.

<sup>2</sup> Например, оговорки и возражения к Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года (дата обращения: 18.04.2019).

ключевых задачи: формирование единого экономического пространства и обеспечение совместной оборонной политики»<sup>1</sup>.

Спустя год Россия, Казахстан и присоединившаяся к ним Республика Беларусь подписали соглашение о *Таможенном союзе*, которое предусматривало устранение барьеров для обеспечения свободной торговли. В 1996 г. эти страны и Кыргызская Республика подписали договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях. Целями интеграции среди прочих были заявлены формирование единого экономического пространства и совместная охрана внешних границ. Были созданы органы управления интеграцией — Межгосударственный совет, Интеграционный и Межпарламентский комитеты.

В 1999 г. к группе этих государств присоединился Таджикистан, и уже главы пяти государств подписали Договор о *Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве*. Соглашение определяло режим свободной торговли, таможенную политику, тарифное регулирование, вопросы развития инфраструктуры, общего рынка труда и движения капитала, унификации законодательства и взаимодействия в научно-технической сфере.

В 2000 г. на базе договора о Таможенном союзе было учреждено *Евразийское экономическое сообщество* (ЕврАзЭС). Организация имела схожую структуру с формой интеграции в 1996 г. и Таможенным союзом 1999 г. Особенностью организации стало создание Суда Сообщества, в юрисдикцию которого входило рассмотрение дел Договаривающихся сторон после объединения таможенных территорий, включая экономические споры и толкование международных договоров. К 2010 г. было обеспечено свободное движение товаров, подписана Декларация единого экономического пространства Белоруссии, Казахстана и России.

Наконец, в мае 2014 г. президенты Белоруссии, Казахстана и России подписали договор о *Евразийском экономическом союзе* (ЕАЭС), а в 2015 г. к нему присоединились Армения и Кыргызстан. Цель ЕАЭС заключается не только в повышении уровня конкурентоспособности экономик государств-членов объединения, но и в соединении промышленного, ресурсного и научно-технического потенциалов для эффективного взаимодействия. Предполагаемым результатом интеграционных процессов в рамках ЕАЭС должно стать обеспечение «четырех свобод»: свободы движения товаров, услуг, свободы передвижения трудовых ресурсов и свободы движения капитала. Активно ведется работа по объединению рынков в сфере энергетики. Так, подписание соглашения

---

<sup>1</sup> Фрагменты выступления Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, 29 марта 1994 года // Евразийский экономический союз: официальный сайт. URL: <http://www.eaunion.org/#about-history> (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

о создании единого рынка газа ожидается в 2025 г., а единых рынков нефти и нефтепродуктов в 2024 г., в ближайшее время ожидается подписание соглашения о формировании общего электроэнергетического рынка ЕАЭС. Евразийский Союз с его единым рынком, охватывающим более 180 млн потребителей, стал важным фактором стабильности в международных и региональных отношениях. Достигнута принципиальная договоренность о сопряжении ЕАЭС и китайской инициативы «Экономического пояса Шелкового пути».

В целом ЕАЭС в его нынешней форме является самым перспективным и конкурентным интеграционным проектом на постсоветском пространстве. Его цели, задачи, поле и форматы деятельности ясно определены. Заявленный принцип разноскоростной интеграции при неравных стартовых условиях, действительно, может стать решением известной проблемы делегирования суверенитета и соблюдения баланса интересов межгосударственного объединения и вовлеченного в него государства.

**Союзное государство России и Белоруссии** существенно отличается от ЕАЭС и СНГ по форме интеграции. В декабре 1999 г. главы России и Республики Беларусь подписали Договор о создании Союзного государства, которое представляет «новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство»<sup>1</sup>. Договором предусмотрено создание Высшего Государственного Совета, Парламента, Совета Министров, Суда и Счетной палаты. И Россия, и Белоруссия сохраняют суверенитет и территориальную целостность, членство в международных организациях, однако Союзное государство имеет атрибуты государственности (герб, флаг, гимн), органы власти, бюджет и очерченные границы, предусмотрена единая валюта.

Этот договор фактически продолжает Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 1995 г., Договор об образовании Сообщества России и Беларуси от 1996 г. и Договор о Союзе Беларуси и России 1997 г. Подлинно союзнический характер отношений между Россией и Белоруссией подтвердили проведенные в сентябре 2017 г. совместные стратегические учения вооруженных сил двух стран «Запад–2017».

В настоящий момент все еще актуальна Программа действий по реализации положений Договора. В апреле 2019 г. Правительство России передало Минску предложения о дальнейшей интеграции, темпы которой заметно снизились. Прежде всего, об этом свидетельствует невыполнение вышеупомянутой Программы действий за почти двадцать лет. Ряд проектов, программ и мероприятий Союзного государства мог-

<sup>1</sup> Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года, Москва. URL: <http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5/> (дата обращения: 18.04.2019). Текст: электронный.

ли быть осуществлены вне интеграционного контекста, а в рамках простых двусторонних отношений. Кроме того, белорусская сторона часто заявляет о попытках инкорпорирования Белоруссии в состав России.

**Россия в международных клубах и неформальных объединениях стран.** Российская Федерация участвует и в деятельности международных клубов, формально не являющихся международными организациями. Подобные квазиорганизации, как правило, лишены постоянно действующих органов и устава, однако имеют достаточно высокий уровень представительства. Результатом проводимых форумов и встреч могут стать изменение международной повестки или, например, достижение договоренностей, которые позже могут быть оформлены в межгосударственные соглашения.

Одним из таких клубов является *Группа двадцати* или Большая двадцатка (G 20), в состав которой входят Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Европейский Союз, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Мексика, Китай, Россия, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, ЮАР, Южная Корея, Япония. На страны Большой двадцатки приходится 90 % валового мирового продукта, 80 % мировой торговли и две трети населения планеты. Основной целью клуба является обеспечение стабильности мировой финансовой системы, но за последние годы в рассматриваемые на встречах вопросы включаются проблемы здравоохранения, занятости, миграции, прав человека. Россия участвовала во всех саммитах клуба с момента его основания, а в 2013 г. под председательством России очередной саммит был проведен в Санкт-Петербурге. Наряду с классическими для Большой двадцатки вопросами регулирования инвестиций, развития финансового образования и доступа к финансовым услугам, на саммите обсуждались вопросы изменения климата и борьбы с данным явлением.

До кризиса 2014 г. Россия, наряду с Великобританией, Германией, Италией, Канадой, США, Францией и Японией, также входила в *Большую восьмерку* (G 8), которая в ответ на присоединение Крыма к России реорганизовалась в *Большую семерку* (G 7). С 2018 г., после соответствующих заявлений президента США Д. Трампа, активно обсуждается вопрос о возвращении России в состав клуба.

С началом нового тысячелетия исследователи отмечают усиление влияния на мировую экономику развивающихся стран, на которые пришлось больше половины потока глобальных инвестиций<sup>1</sup>. В 2001 г. британским аналитиком Дж. О'Нилом была впервые использована аббревиатура BRIC для обозначения стран с быстро развивающимися экономиками и экономическим потенциалом — Бразилии, России, Индии и Китая. В 2006 г.

<sup>1</sup> Вергун А. Н. Страны БРИКС в международных инвестиционных процессах // Вестник МГИМО Университета. 2013. №. 2 (29). С. 127.

по инициативе России БРИК из идеи превратился в неформальное объединение стран. Первый саммит БРИК прошел в Екатеринбурге в 2009 г. На третьем саммите *БРИКС* (13–14 апреля 2011 г.) состоялось официальное включение в группу пятого ее члена — Южно-Африканской Республики. С этого момента группа называется БРИКС.

С 2009 г. страны БРИКС ежегодно встречаются на официальных встречах на высшем уровне. 25–27 июля 2018 г. в Йоханнесбурге (ЮАР) прошел X саммит БРИКС. В 2013 г. в целях развития отношений в торгово-экономической и инвестиционной сферах был создан Деловой совет. В 2014 г. странами было подписано соглашение о создании пула валютных резервов БРИКС для обеспечения готовности финансовых систем государств к резким изменениям валютных рынков. Для финансирования инфраструктурных проектов создан и функционирует Новый банк развития БРИКС.

31 октября 2017 г. в Совете Безопасности России был представлен доклад, посвященный определению принципов, направлений, форм и методов формирования единого пространства коллективной безопасности стран БРИКС в информационной среде. Цель создания такого пространства коллективной безопасности — совместное противодействие новым вызовам и угрозам в информационной сфере, таким как киберпреступность, информационный терроризм и экстремизм, операции информационной войны. Основанием для создания такого пространства и системы, обеспечивающей его информационную безопасность на уровне, отвечающем национальным интересам стран БРИКС, является общая для всех указанных стран потребность в противодействии транснациональной киберпреступности и в отражении различных информационных атак.

Отдельные аналитики заявляют о низкой эффективности объединения, рассматривают его как некий имиджевый проект. Однако с уверенностью можно говорить о формировании у стран-участниц БРИКС общих взглядов на современные международные политические и экономические процессы, которые они готовы совместно защищать. Так, страны БРИКС высказались против лишения России членства в Большой двадцатке в 2014 г. Кроме того, страны-члены БРИКС имеют общие позиции по проектам реформирования Всемирной торговой организации<sup>1</sup> и изменению правил мировой торговли, отмены односторонних торговых ограничений.

С 1998 г. Россия является членом *форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества* (АТЭС). На ежегодных саммитах Россию представляет Президент страны, а руководители министерств и ве-

<sup>1</sup> В августе 2012 г. Россия официально стала 156-м членом Всемирной торговой организации.

домств участвуют в специальных отраслевых встречах. АТЭС создано для развития экономического взаимодействия, либерализации торговли, установления благоприятных инвестиционных условий. Наряду с Россией, членами АТЭС являются Австралия, Бруней, Вьетнам, Гонконг, Индонезия, Канада, Китай, Республика Корея, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Папуа-Новая Гвинея, Перу, Сингапур, США, Китайский Тайбэй, Таиланд, Филиппины, Чили и Япония.

Россия является инициатором ряда проектов АТЭС, в частности, проекта развития инфраструктуры удаленных регионов, инициативы подключения ЕАЭС к Азиатско-Тихоокеанской зоне свободной торговли. В 2012 г. Россия стала председателем АТЭС. Очередной саммит проходил на острове Русский во Владивостоке. Основными направлениями работы форума в период российского председательства стали инновационное развитие, продовольственная безопасность, логистика и транспорт. Саммит АТЭС, состоявшийся 17 ноября 2018 г. в Папуа-Новой Гвинее, был для России юбилейным. В 2018 г. Россия стала автором двух стратегических документов по регулированию новых технологических рынков и развитию международной кооперации между инновационными кластерами. Отдельное внимание было уделено вопросам торговли: экономики-участники АТЭС одобрили две новые российские инициативы по повышению транспарентности регулирования, а также изучению положений торговых соглашений, связанных с вопросами экологии. Однако участники форума не смогли принять лидерскую декларацию и заявление министров торговли и иностранных дел по итогам работы. Причиной тому стали существенные различия в позициях Китая и США относительно настоящего и будущего международной торговли и, в частности, перспектив реформирования ВТО.

Современная Российская Федерация в своей внешнеполитической деятельности рассматривает участие в международных организациях в качестве высокоэффективного формата межгосударственного взаимодействия. Именно этот формат наиболее полно обеспечивает диалог стран по важнейшим вопросам, так как международные организации формируют повестку, определяют направления развития мирополитической системы.

Россия тесно сотрудничает с рядом специализированных экономических организаций, таких как *Организация экономического сотрудничества и развития*, *Организация стран – экспортеров нефти*, *Форум экспортеров газа*, *Группа Всемирного Банка*. В то же время Россия участвует в работе неправительственных организаций, как, например, Давосский форум, и является организатором Петербургского международного экономического форума.

Особое внимание заслуживает участие России в *Совете Европы* – организации, объединяющей 47 государств-членов, созданной в 1949 г.

с целью содействия их экономическому и социальному прогрессу. Направления взаимодействия в рамках Совета Европы определяются его структурой, в которую входят Комитет министров, Парламентская ассамблея, Конгресс местных и региональных властей, Европейский Суд по правам человека и Конференция международных неправительственных организаций. С 2014 г. российская делегация в Парламентской Ассамблее лишена права голоса. Однако в июне 2019 г. после острых дебатов большинством голосов Россия вновь обрела свое членство в Парламентской Ассамблее. Тем не менее несмотря на все трудности, сотрудничество с Советом Европы активно развивается в сфере прав человека, образования и культуры, миграционных процессов, борьбы с терроризмом и международной преступностью.

В ходе эволюции международной системы на современном этапе происходит формирование новых подсистем международного взаимодействия, в рамках которых осуществляется как сотрудничество, так и конкуренция. В последние годы ведущими акторами международных отношений и мировой политики все более значимая роль отводится цифровому пространству международных и транснациональных коммуникаций. Большое значение в современной международной системе приобретает превосходство акторов в сфере развития так называемых критических технологий — технологий, которые носят межотраслевой характер, создают существенные предпосылки для развития многих технологических областей или направлений исследований и разработок и вносят в совокупности главный вклад в решение ключевых проблем реализации приоритетных направлений развития науки и техники<sup>1</sup>.

Современная Россия вынуждена решать многоплановые задачи по обеспечению национальной и международной безопасности, созданию благоприятных внешних условий для развития страны на фоне ужесточения международной конкуренции, повышения роли технологических инноваций в глобальном развитии, а также перестройки мирового экономического порядка<sup>2</sup>. На протяжении последнего десятилетия Россия, стремясь к формированию прочного экономического фундамента своей международной активности, предпринимала последовательные шаги, направленные на усиление своих позиций в мировой экономике.

В создавшихся условиях глобальной неопределенности России требуется постоянная модернизация и адаптация существующих внешне-

---

<sup>1</sup> Миндели Л. Э., Черных С. И. Приоритетные направления развития и фундаментальная наука // Институт проблем развития науки РАН. URL: [http://www.issras.ru/papers/Prior2011\\_Mindeli.php](http://www.issras.ru/papers/Prior2011_Mindeli.php) (дата обращения: 18.03.2019). Текст: электронный.

<sup>2</sup> Внешнеэкономическая стратегия Российской Федерации до 2020 года. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/vec2020> (дата обращения: 11.03.2019). Текст: электронный.

политических концепций и доктрин, принципов поиска и формирования новых союзов и альянсов, гибкое использование ресурсов реальных и потенциальных союзников, своевременная переоценка стратегических и тактических приоритетов и ориентиров. Отвечая на появление новых вызовов и угроз XXI в., российская система внешнеполитической деятельности непрерывно совершенствует инструментарий дипломатии, усиливает научно-экспертное и информационное сопровождение внешней политики.

### *Вопросы и задания*

1. Назовите основные причины нестабильности современного мирового порядка.
2. Дайте характеристику основным уровням современной международной системы.
3. Назовите ключевые для современной России международно-политические регионы.
4. Перечислите основные сферы политики международной безопасности, в регулировании которых участвует современная Россия.
5. Укажите основные документы, регламентирующие политику современной России в сфере обеспечения национальной безопасности.
6. Дайте определение международной межправительственной организации.
7. В чем заключаются основные предложения по реформированию ООН? Какова позиция России по данному вопросу?

### *Темы рефератов*

1. Внешнеполитическая стратегия современной России.
2. Виды и особенности новейших форм дипломатии.
3. Влияние отношений России и США на обеспечение международной безопасности.
4. Россия в системе международных организаций: цели и приоритеты.

### *Литература*

- БРИКС и ШОС: факторы регионального равновесия / Т. А. Нигматулина. М.: Nota Bene, 2015.
- Богучарский Е. М. Институты современной дипломатии: курс лекций. М.: МГИМО, 2015.
- Василенко И. А. Современная российская политика: учебник для магистров. М.: Юрайт, 2017.
- Внешняя политика России в условиях глобальной неопределенности: монография / под ред. П. А. Цыганкова. М.: Русайнс, 2015.

- Внешняя политика России, 1991-2016 / Т. А. Шаклеина, А. Н. Панов, А.С. Булатов и др. М.: МГИМО-Университет, 2017. 538 с.
- Гришаева Л. Е. Россия и ООН: история и современность. М.: Спутник, 2007.
- Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Содружество Независимых Государств. Институты, интеграционные процессы, конфликты и парламентская дипломатия. М.: Аспект Пресс, 2012.
- Кризис цивилизации в контексте политических процессов XXI века / под ред. А. И. Костина. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016.
- Международные отношения и мировая политика: учебно-методический комплекс / под ред. П. А. Цыганкова. М.: Политическая энциклопедия, 2014.
- Противоречия и вызовы евразийской интеграции: пути преодоления: монография / под ред. Л. Э. Слуцкого. М.: ИНФРА-М, 2018.
- Россия в полицентричном мире / под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Ивановой. М.: Весь Мир, 2011.
- Россия в современной архитектуре международной безопасности: вызовы и перспективы. Материалы научной конференции. Нижний Новгород, 28–30 сентября 2015 г. / под ред. П. А. Цыганкова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016.
- Россия и США в мировой политике: научное издание / Т. А. Шаклеина. М.: Аспект Пресс, 2018.
- Столетов О. В. Стратегия «разумной силы» в политике глобального лидерства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2018.
- Цыганков А. П. Внешняя политика России от Горбачева до Путина: формирование национального интереса: монография. М.: Научная книга, 2008.
- Экономическое сотрудничество России и США в условиях неопределенности // РСПП. Москва, 2019. Март. URL: <http://media.rspp.ru/document/1/1/5/15b9886fea3c9ae2eaecc65eed53013a.pdf>. Текст: электронный.

### *Документы*

- Устав Организации Объединенных Наций, 26 июня 1945 г., Сан-Франциско.
- Устав Содружества Независимых Государств, 22 января 1993 г., Минск.
- Договор о Евразийском экономическом союзе, 29 мая 2014 г., Астана.
- Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г., Москва.
- Устав Организации Договора о коллективной безопасности, 7 октября 2002 г., Кишинев.
- Хартия Шанхайской организации сотрудничества, 7 июня 2002 г., Санкт-Петербург.
- Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1 августа 1975 г., Хельсинки.
- Парижская хартия для новой Европы, 21 ноября 1990 г., Париж.

## ГЛАВА СЕМНАДЦАТАЯ

### Политико-культурное и духовно-идеологическое пространство

Россия в своей истории всегда являла себя страной большого проекта. Выступая в течение веков как традиционное общество, она в то же время неизменно осмысливала себя в своих вселенских измерениях, обогащала мировой опыт своим неповторимым вкладом в сокровищницу культуры, духовных исканий, социальных экспериментов. Ее историческое движение не было гладким, оно сопровождалось серьезнейшими противоречиями, откатами, жизненными трагедиями, но всегда было напряженным, наполненным поисками глубинных внутренних смыслов. Уже в первом политическом произведении — «Слове о законе и благодати» митрополита Иллариона был поставлен вопрос о месте Руси в семье христианских народов, ее роли в мировом развитии. В разные эпохи этот вопрос поворачивался своими различными гранями (учение Филофея о Москве — третьем Риме, идеалы Петровской императорской России, советский проект преобразования человечества), но своей злободневности не утрачивал никогда. И, естественно, что в этих предложениях как крайне важная определялась задача осознания значимости духовно-нравственных оснований жизни россиян, всего того, что сегодня принято обозначать как образ России.

Это не случайно. Собираательные образы страны и народа имеют огромное значение в структуре национальной идентичности граждан, а также и для восприятия страны внешним миром. И такая идентичность творится. Ю. Хабермас писал в этой связи: «Общество обладает приписываемой ему идентичностью не в том тривиальном смысле, в каком, скажем, ею обладает предмет, который может быть идентифицирован различными наблюдателями как тот же самый предмет, даже если они воспринимают и описывают его различным образом. Общество известным образом порождает свою идентичность; и тем, что оно не утрачивает своей идентичности, оно обязано своим собственным усилиям»<sup>1</sup>. В этом плане и сегодня, определяя контуры будущего страны в предстоящие десятилетия, важно представить страну и государство как состоятельный проект, значимый в современном диалоге цивилизаций.

В глобализирующемся мире этот тезис принимает крайне актуальное звучание. В центр современных идейных споров все больше выдвигается проблема ценностных оснований нашей культуры и всего нашего

---

<sup>1</sup> Хабермас Ю. В поисках национальной идентичности. Философские и политические статьи. Донецк: Донбасс, 1999. С. 8.

политического бытия. Очень часто при этом звучат мотивы об «извечной порочности» отечественной политической традиции, о близорукости и даже прямой опасности нежелания политического класса России принять мировоззренческие образцы, определяемые строем либеральных представлений. В этих условиях громадное значение приобретают измерения национального самосознания.

**Национальная идентичность и историческое наследие: пути укрепления государственного единства.** «...Россия, — проникательно писал русский философ И. А. Ильин, — есть не случайное нагромождение территорий и племен, и не искусственно слаженный “механизм” “областей”, но живой, исторически выросший и культурно оправдавшийся ОРГАНИЗМ... Этот организм... есть географическое единство, части которого связаны хозяйственным взаимопитанием; этот организм есть духовное, языковое и культурное единство, исторически связавшее русский народ с его национально-младшими братьями — духовным взаимопитанием; он есть государственное и стратегическое единство, доказавшее миру свою волю и свою способность к самообороне; он есть сущий оплот европейско-азиатского, а потому и вселенского мира и равновесия...»<sup>1</sup>.

Национальное самосознание — это своеобразный стержень общества и народа, который оценивается по тому, существует ли в людях национальное чувство, есть ли интерес народа к себе, знает ли народ себя — свою историю, культуру, национальный менталитет, уважает ли народ себя, верит ли в себя, сохраняет ли свое достоинство, относится ли с уважением к другим народам, есть ли у народа ответственность за судьбу страны и народа, есть ли национальная идея, сплачивающая народ воедино, существует ли в народе патриотический настрой. Все это в совокупности определяет отношение народа к самому себе.

История служит самопознанию нации, ее предназначение именно так определил известный английский историк и философ Р. Дж. Коллингвуд. Эту мысль неоднократно подчеркивал и К. Ясперс: история — основа, однажды заложенная, связь с которой мы сохраняем, если хотим не бесследно исчезнуть, а внести свой вклад в бытие человека; в истории существенно одно — способность человека вспоминать, а тем самым и сохранять то, что было, как фактор грядущего. В этом смысле важно обратиться и к основаниям отечественной традиции, и к тем возможностям, которые закладываются формированием национальной идеи.

Россия продемонстрировала миру непревзойденные образцы духовного подвижничества, напряженнейшие мистерии борьбы «правды» и «кривды», обостренное чувство справедливости. Традиции отечествен-

<sup>1</sup> Ильин И. А. Собрание сочинений: в 10 т. / сост. и коммент. Ю. Т. Лисицы. М.: Русская книга, 1993. Т. 2, кн. 1. С. 326–327.

ной политической истории явили нам образцы не только раболепия, тупого бюрократического чванства, мздоимства и произвола, но и примеры самоотверженного служения Родине, долгу, присяге. Наполнение идеи служения высоким духовным смыслом питало лучшие умы России, выступало пружиной саморазвития народного духа.

Традиционные для страны государственническая идея, идея служения сегодня должны быть дополнены и расширены. Конституирующей идеей-рамкой может выступить сама Россия, система ее национально-государственных интересов. Вся необходимая работа по осознанию национальной идентичности, выработки механизмов межнационального и межконфессионального согласия, социального мира должна строиться при последовательной опоре на ценности и ценность самой России, уникальной российской цивилизации. Важно утвердить признание единства нашей истории, понимание оснований и пружин ее тысячелетнего развития — от Рюрика до наших дней. В условиях сохраняющихся духовных разломов крайне необходимо осознать, что и советский период — это неотъемлемая часть русской истории, советская идентичность — важный элемент русской идентичности. Вне и без этого усилия по укреплению государственного единства должного подкрепления и наполнения не получат.

Государство — не просто совокупность соответствующих органов, это еще и духовное поле, подпитывающееся корневыми основаниями жизненного уклада, мироощущения, ментальных установок населения. В этой связи особо остро встает вопрос о национальной идеологии, которая в истории всегда выступала духовной основой, духовным скрепом национальной идентичности и в этом качестве не могла не носить интегрирующего, консолидирующего характера.

В ходе реформ 1990-х гг., во многом как реакция на засилье существовавшего официоза, в Конституции Российской Федерации был закреплен отказ от моноидеологии. Вместе с тем, однако, стали заметно размываться и ценностные основания российской цивилизации, в обществе множились состояния духовной обездоленности и обезличенности, ширились настроения духовного надлома и духовной пустоты.

Россия сегодня ждет защиты своих традиционных ценностей, внятных ориентиров своего духовно-нравственного развития. Пересмотр Конституции, как считает большинство экспертов, нецелесообразен, да и просто не нужен. Национальная идея, не может родиться по заказу — в Кремле, в Думе, в кабинетах ангажированных аналитиков. Объявлять конкурс на национальную идею, как это было сделано при Ельцине, все равно, что объявлять конкурс на мать родную (В. Распутин). Возможность ее обретения коренится в том, что она не продукт искусственного конструирования, не рукотворный плод некоей целенаправленной мировоз-

зренческой селекции (последнее — только инструмент), но внутреннее, присущее народу жизненное качество. Нужна поэтому серьезная и ответственная дискуссия, способная объединить и развернуть интеллектуальный и психологический потенциал нации. Нужна предложенная государством ясная программа деятельности в духовной сфере, ориентированная одновременно на хранение, умножение и развитие исторических ценностей российской цивилизации, русского мира и прорывные проекты будущего страны.

В существующем дискуссионном поле относительно проблем разработки национальной идеи выделяется ряд вопросов, требующих тщательного осмысления. Не принижая значения этнополитической или религиозной составляющих, важных самих по себе в многонациональной и поликонфессиональной России, зададимся вопросом: а нужна ли национальная идея вообще, как она сопрягается с внутренним строем демократического общества?

В политологическом сообществе страны этот вопрос имеет резко дискуссионные измерения. Он реально вписывается в более общую проблему: выявления роли мобилизационных начал, к которым, без сомнения, относится и интегративная идея, определения значимости институтов, процедур и принципов управления как сущностных оснований движения к демократическому обществу.

Важно иметь в виду, что главным вопросом всякой крупной демократической реформы неизбежно оказывается задача определения наиболее эффективной модели отношений общества и государства, которая позволит обеспечить, с одной стороны, стабильное существование и развитие системы, а с другой — гарантию независимости прав и свобод личности. В таком ракурсе проблема функционирования институционализированных структур, оптимизации соответствующих процедур приобретает отнюдь не формальное, но принципиальное звучание.

На Западе все более влиятельные позиции занимает «теория общественного выбора» с характерным для нее игнорированием всякой социокультурной специфики, а также неоинституционализм, в котором оптимальное развитие демократии выступает лишь следствием правильной стратегии конституционного строительства. Эти две теории на своем стыке породили модель «переменно-обусловленного выбора» (Т. Л. Карл, Г. О'Доннел, Ф. Шмитер). «Contingent choice», широко используемый для объяснения современных политических трансформаций, отстаивает представление о том, что решающая роль в демократизации принадлежит выработке «правил игры» политическими субъектами, формирующими таким путем институциональный контекст собственной деятельности. Можно увидеть в то же время, что мощный резонанс вызывают и установки на реидеологизацию, выходящие подчас на передний план.

Как бы то ни было, можно констатировать, что и по сей день обществоведы Запада расходятся в оценках роли и возможностей идеологических начал, подчас противопоставляя их нормам и принципам демократического конституционного строительства. Естественно, что такие же (даже еще более острые) разногласия существуют и в современной России.

Можно, прежде всего, выделить призывы многих российских авторов к радикальному пересмотру долгое время бытовавшего у нас положения официальной науки о характере взаимосвязи общественного бытия и общественного сознания. В последние годы в его адрес было высказано немало упреков, и это справедливо. Решающим фактором всякого государственного строительства является психология, «дух» народа-строителя, писал в свое время И. Н. Солоневич. Политики и экономисты, близкие к представлениям «чикагской школы», напротив, исходят из того, что основные трудности будут преодолены вместе со стабилизацией рубля, с утверждением мощных финансовых групп, способных эффективно управлять экономикой.

Бесспорно, необходимо и важно обуздание инфляции, решительная и беспощадная борьба с коррупцией и т. п. Можно ли, однако, обеспечить успех реформ без возрождения национального чувства самоуважения, осознания глубинного духовного смысла перемен? Полагаем, нет. Если не будет мощного идейного взлета, обретения страной и народом общих идеалов и целей, но сохранится состояние надлома и душевной пустоты, лишаящих людей перспективы, чувства своей востребованности и нужности, Россия еще долго останется обществом маргиналов на обочине магистральных линий исторического развития.

Психологические предпосылки и психологические препятствия на пути перемен коренятся в структуре и особенностях массового сознания. Однако сводить роль духовной стороны лишь к инструментальным возможностям политической психологии было бы неправомерно.

Подобная психологическая и культурологическая установка, хотя и выходит за рамки сугубо технократических измерений, не только не преодолевает, но, по сути, реанимирует старый взгляд, согласно которому Россия — это «национальная пустыня», бессодержательное географическое пространство, которое может быть заполнено любой государственной или экономической формой.

Необходимо, следовательно, использовать не только мобилизационный потенциал психологической науки, но опереться на корневые основания жизненного уклада, отечественной духовной традиции (безусловно, адаптируя их к непреложным императивам мирового развития).

Встает, однако, вопрос, как обеспечить обретение таких идеалов и ценностей, которые были бы способны задать вектор позитивному общенациональному движению?

История свидетельствует о том, что принципы и цели всякой модернизации должны быть соотнесены с состоянием социальной сферы, с менталитетом и просто с ожиданиями людей, лишь в этом случае реформы становятся легитимными, социально оправданными и действительно социально значимыми.

В условиях движения к демократии уместно и плодотворно говорить не только о комплексе индивидуальных ценностей, но и о комплексе ценностей национальных. К. Хьюбнер, современный немецкий философ, отмечал неоднократно, что конкретное право человека в противоположность абстрактному состоит именно в свободе каждого человека обладать как своим собственным, так и национальным бытием. Необходимо иметь в виду и то, что хотя вся политическая риторика Запада вращается вокруг личности, реальная политика на деле самым жесточайшим образом следует национальным интересам. Это тем более важно для современной России, которая еще только начинает объемно формулировать определение системы своих национальных интересов и приоритетов.

В принципе, для объединяющего общества вектора достаточно сплава базовых ценностей, единства в определении точек роста, в выборе адекватных социальных и политических технологий. Данное положение будет верным в отношении все же стабильных стран, уже вступивших в фазу своего устойчивого развития, тем более вышедших на тот или иной уровень зрелого гражданского общества.

В политологии не случайно утвердился ряд терминов, обладающих мощным эвристическим потенциалом. К их числу относится, в частности, и такое понятие, как «политическое время», помогающее выявить определенность конкретно-исторических характеристик политической жизни, определить степень востребованности тех или иных форм и атрибутов социального бытия, парадигм научного знания.

России наших дней внутренне адекватен импульс к утверждению оснований действительной духовной власти (как это было во времена Сергия Радонежского) — способности вызвать подъем в народе, готовность действовать не только для своего личного благополучия, но и во имя будущего страны. Общество сегодня объединяется на защите традиционных ценностей — патриотизма, социальной справедливости, сильной государственности. Все большее звучание приобретает максима «сбережение народа». Вместе с тем громадный запрос существует в отношении идеи развития, нового цивилизационного проекта со стороны России. Никакое обращение к отечественным традициям не будет плодотворным, если ценности российских святынь не будут подкрепляться мощными ответами на вызовы будущего.

При всем значении идейной составляющей трансформационного процесса важно понимать, что без четкого научного обеспечения — и на

уровне обработки целей и приоритетов, и на уровне стратегии и тактики их воплощения в жизнь — успеха в движении к новому качеству страна не достигнет. Естественной поэтому представляется следующая логика реформ: выявление исторических потребностей и задач России в тесном единстве с универсалиями политического процесса (включая общепланетарные, биосферные аспекты); обработка системы общенациональных целей и приоритетов; их концептуальное оформление; программа; соответствующая стратегия; адекватные политические технологии, среди которых не последнюю роль должна играть технология политической мобилизации.

**Цели и миссия государственной политики России в сфере культуры.** Культура — система исторически развивающихся программ человеческой жизнедеятельности, обеспечивающих воспроизводство и изменение социальной жизни во всех ее основных проявлениях. Культура хранит социальный опыт, передает его от человека к человеку, от поколения к поколению. Культура, будучи явлением общеисторического порядка, всегда обладает своими специфическими смыслами, выражающими особенности национального самосознания, особенности хранения и передачи в том или ином обществе социального опыта, особенности принятой в нем шкалы ценностей. Культура формирует человека. Сфера культуры — это не только совокупность обладающих эстетическим значением произведений. Сфера культуры — это сфера производства базовых образцов социального и политического поведения, норм, запретов и ценностей и совокупность сложившихся и значимых для общества этических, эстетических и бытовых представлений. Культура оказывает огромное влияние на пружины государственностроения и государственного развития, в свою очередь, одна из главных миссий государства — это защита, умножение и продвижение собственной отечественной культуры.

В результате исторического и историко-культурного процесса в России был создан особый и уникальный тип культуры. Начав формироваться позднее ряда иных классических и национальных культур, в результате самостоятельного освоения их достижений и в ходе постоянного взаимодействия с другими народами и культурами, культура России выработала черты мощного интегративного начала. Это начало оказалось способным принимать позитивные основания других культур и творчески перерабатывать их, выходя на уровень высочайших достижений, признаваемых в качестве шедевров остальным человечеством.

Так произошло, в частности, в сфере литературы, живописи, театра, балета, киноискусства и других сфер.

Особенность культуры России не в ее инаковости, а в ее уникальной интегративной способности принимать, усваивать другие культуры и

на этой основе создавать более высокие образцы, сохраняя такие базовые ценностные стержни своей ментальности, как доброжелательное отношение к другим народам и культурам. Среди таких стержней:

- ориентация на поиск универсального для всего человечества высшего идеала, стремление открыть его и сделать доступным для всего мира;
- уверенность в равенстве всех людей перед высшими идеалами и отрицание элитарности и социальной несправедливости;
- стремление сформировать не потребителя культуры, а творца и создателя, человека, который высшую радость и наслаждение находит в свободном творческом созидательном труде.

Качество самобытности, безусловно, присуще России. И сама эта категория, и сам термин — не только оправданы научно, но и общеприняты на уровне международных правовых документов. Но она представляется недостаточной, она носит достаточно пассивный характер, не обладает достаточным деятельностным началом.

Оправданным сегодня представляется использование более определенной и завершенной категории «культурный суверенитет». Тем более, что это в полной мере соотносится с положением Конституции Российской Федерации о том, что источником власти и носителем суверенитета в России является ее народ, и признающим за ним политическое право сохранять и защищать чтимую им и привычную ему культурно-ценностную и ценностно-нормативную основу.

Народ и его государство не только имеют право сохранять свою самобытность — они имеют право защищать свой культурный суверенитет и противодействовать объективным и субъективным угрозам, с которыми он сталкивается. А эти угрозы зримо обозначают себя в наши дни.

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО гласит: «Культурному и природному наследию все более угрожает разрушение, вызываемое не только традиционными причинами повреждений, но также и эволюцией социальной и экономической жизни, которая усугубляет их еще более опасными, вредоносными и разрушительными явлениями».

Проницательный исследователь современной цивилизации А. Тойнби вполне определенно заключил: техническое развитие наших дней пришло в столкновение с духовно-нравственными ценностями. Человек стал рабом созданных для себя условий жизни и вынужден дорого платить за свое благосостояние, платить потерей свободы и счастья. Все более явные признаки болезни общества, вторил ему О. Тоффлер, однозначно свидетельствуют о том, что оно более не в состоянии осуществлять свои даже наиболее принципиальные функции привычными путями. И такие сюжеты — общий мотив ответственных ученых Запада.

Разрушающая культурное наследие эволюция социальной жизни — это, прежде всего утверждение общества постмодерна и массовая культура, отказывающиеся признавать существование единой истины и созданных историей ценностей. В условиях ускорения и увеличения потоков информации, нарастающей скорости социальных изменений, когда человек не успевает ни переработать информационный массив, ни оценить обрушивающиеся на него потоки инокультурных и часто примитивных культурных продуктов, разрушается его самоидентификация, устоявшиеся латентные образцы поведения, ценностные начала, представления о добре и зле.

Период деструкции, которым обернулись неудачные и концептуально непроработанные попытки проведения трансформаций на территории России и всего постсоветского пространства в последнюю четверть XX в., актуализировал значение и звучание вопроса о сохранении идентичности. На Россию оказались перенесены проблемы кризиса цивилизационного европейского социума, в котором в образах привычных и неоспариваемых форм Просвещения и прогресса, выступили их противоположности.

К числу объективных угроз относятся:

- распространение поведенческих образцов общества потребления, утверждающих в качестве главного смысла существования человека его растущее потребление;
- массовая культура, утверждающая сведение высоких культурных образцов к их примитивизированному восприятию;
- квазичивилизация постмодерна, отрицающая единство законов мира, объективность истины, этических и эстетических категорий и утверждающая моральный и ценностный релятивизм;
- забвение, пересмотр (дискредитация даже) значимых для общества деяний предков, эпохальных страниц истории.

В совокупности все это угрожает ценностным основаниям культуры России, отечественной ментальности, равно как и основным ценностям классической мировой и европейской цивилизации.

К числу субъективных угроз относится информационная агрессия геополитических конкурентов России, направленная как на разрушение отечественной историко-культурной и государственно-политической самоидентификации, так и на использование культуры для дискредитации и разрушения уже и политического суверенитета России.

Страна многое потеряла в области культуры за последнюю четверть века. Культура во многом оказалась обреченной частично на умирание (наука в сфере культуры или некоммерциализируемые сферы искусства), а частично — на обслуживание коммерциализируемых, но не всегда высоких вкусов «высокоплатежного потребителя».

Основная ближайшая задача, стоящая перед государством в области культуры, — переломить отношение к культуре как к «остаточной части» социальной сферы. Точно так же, как переломить отношение к культуре как к сфере, с одной стороны, «досугового развлечения», а с другой — самовыражения (либо обслуживания такого самовыражения) богемных групп.

Культура — это не сфера производства услуг, культура — это сфера производства духовных ценностей и базовых образцов социального поведения. То есть сфера производства самого человека как личности, социального (а не только биологического) существа. Следовательно, сфера производства социальных отношений, самого общества. И в этом отношении культура — на самом деле сфера материального производства.

Любые природные ископаемые, любые технологии, любые самые современные производства останутся скоплением мертвого вещества, если не будет культуры их применения. Культуры и образования тех людей, которые были бы способны их использовать. Но и более того: не став богатством своей страны, они станут богатством чужой, если в стране не сложится полноценное ощущение национально-государственной и историко-политической самоидентификации. Самоидентификацию рождает культура.

Культура — это не совокупность артефактов; культура — это сфера производства смыслов, целей и ценностей человека, значимых для него норм и запретов, наличие которых и отличает в конечном счете его от животного.

Культурное наследие — это и есть то, что определяет сферу культуры и саму передачу базовых образцов. И разрушая это наследие, мы разрушаем не некую коллекционную экзотику. И не просто образцы воплощения ценностей — мы разрушаем носителей ценностей и культурных образцов. Вместе с ними — те ценности и образцы, которые их наполняют. Культурное наследие состоит не только из двух привычных компонентов: материального и нематериального (песен, легенд, музыки и т. д.), но и третьего — нормативно-ценностного. То есть норм поведения. Приоритетов и ценностей. И, среди прочего, — чувства единства со своей страной и боли за нее.

Единая политика в области культуры нужна для развития и защиты национальной (и вообще классической) культуры. И эта политика нужна для отражения угроз, нависающих над страной и ее культурой. Можно объединяться с теми, кто хочет эти начала защищать, но нельзя объединяться с теми, кто ведет с ними борьбу.

Каждый имеет право творить новое, каждый имеет право пользоваться имеющимся и каждый обязан сохранять уже созданное. В стране сегодня ширится тенденция акцентировать внимание на первом — счи-

тать право на свободу творчества первичным, и оставлять в тени другое — право человека на привычную и значимую для него культурную среду.

Свобода творчества бесспорно значима, но есть свобода цивилизованного человека, предполагающая принятие определенных цивилизационных запретов, и есть свобода дикаря, отвергающего любые запреты, нормы и ценности. Есть реальное творчество, заключающееся в создании нового на основе имеющегося, и есть его имитация, выдающая за новацию разрушение созданного и пренебрежение к нему.

Свобода творчества несет в себе огромную энергию, но как и ядерная энергия она может реализоваться и в ядерной бомбе, и в атомной электростанции. В конце концов, Чернобыльская катастрофа тоже стала результатом предельно вольного отношения к свободе научного творчества.

При всей своей важности принцип свободы творчества каждого продуктивен только при его ограничении правом каждого на сохранение и пользовании культурным наследием и обязанностью каждого на заботу по его сохранению.

Культура создает страну. Культура защищает страну. Культура развивает страну, переводя ее с одной фазы исторического развития на другую (что, разумеется, не означает, что она во всем этом обходится без материальной составляющей собственно материального производства).

В этой связи резко возрастает **роль государства в области культурной политики**. Основные цели современного российского государства в сфере культуры:

- обеспечение условий для свободного развития каждого гражданина страны;
- защита культурного суверенитета страны и единой историко-культурной самоидентификации граждан и общества;
- обеспечение доступа граждан к накопленному национальному культурному богатству, сохранение, умножение и защита этого богатства, гарантия их права на сохранение исторически сложившейся культурной среды и привычной среды обитания;
- сохранение и возвышающее развитие высших достижений отечественной и мировой культуры, преодоление угроз культурному достоянию, которые несут нормы и образцы общества потребления, массовой культуры, энтропийные тенденции цивилизации Постмодерна, создание и распространение культурных образцов и идеалов общества познания и созидания.

Соответственно, на данном этапе необходимо решить следующие задачи государственной политики (либо добиться перелома в их решении).

- 1) Утвердить адекватную современным условиям роль государства в решении проблем культуры.

- 2) Обеспечить собственно сохранение культурного наследия как существующего в виде материального, нематериально-художественного, нормативно-ценностного начал.
- 3) Создать условия свободного и достойного развития человека, что подразумевает:
  - обеспечение каждому возможности доступа к достижениям культуры;
  - преодоление разрыва в доступе к достоянию лучших образов культуры между столицами и регионами страны, необходимость сделать доступным для основной массы населения достояния культурного наследия страны;
  - защиту и сохранение русского языка и развивающей литературы;
  - обеспечение благоприятной информационной и культурной среды;
  - обеспечение доступности художественного образования.
- 4) Воссоздать эффективную репродуктивно-просветительскую культурную систему, предполагающую:
  - поддержку творчества и талантов;
  - стратегическую триаду просвещения с исполнением адресной роли каждым из ее звеньев (театры и кинематограф — музеи и выставки — библиотеки и клубы);
  - адекватное понимание и отношение к проблеме современного искусства.

Для решения этой задачи особо необходима разработка новой образовательной модели в сфере творческого и гуманитарного образования.

- 5) Создать систему защиты культурного суверенитета страны и отражения направленной на него информационной агрессии.
- 6) Выработать и реализовать международную культурную политику, направленную на сохранение и возрождение классической культуры человечества.

Государство является субъектом определения приоритетов культурной политики, вытекающей из его основных задач в этой сфере. Оно защищает культурное богатство страны как от физического разрушения, так и от коммерциализации, от неблагоприятных воздействий в самой культурной среде как внутренней, так и внешней; воздействий, связанных с обслуживанием примитивных запросов, несоответствующих отечественным традициям и порождаемых массовой культурой общества потребления, а подчас и прямой информационной агрессией внешних конкурентов.

Основой противодействия угрозам культурному суверенитету страны является создание культуры высоких образцов — культуры, основан-

ной на целенаправленной государственной поддержке и устранении разрыва между высокими достижениями культуры и повседневной жизнью масс путем поднятия последних до уровня таких достижений.

Одной из центральных задач в этом направлении является устранение указанного разрыва в его следующих срезам:

- по региональному (в том числе с учетом этнического разнообразия страны) признаку;
- по типу поселения, по социальному признаку;
- по профессиональной принадлежности учебного заведения (и позже — профессиональной деятельности).

Создание системы защиты культурного суверенитета страны включает в себя следующие основные шаги:

- признание факта внешней агрессии и ее угрозы культурному суверенитету страны, создание системы отслеживания и анализа распространения волн этой агрессии и ее основных направлений;
- устранение разрыва между повседневным уровнем бытовой культуры и имеющимся в стране культурным потенциалом, соединение повседневной жизни человека с ресурсами национальной культуры;
- деунификация системы образования в гуманитарной и творческой сферах, подготовка кадров высшей квалификации в области культуры и искусства — кадров, обладающих творческим потенциалом, способных сделать доступными и воспринимаемыми высокие образцы искусства;
- обеспечение повседневной доступности ресурсов культуры для каждого человека.

Защищая свою культуру и свой культурный суверенитет, Россия защищает не «национальную ограниченность» от «достижений цивилизации», а достижения цивилизации — от социально-исторического регресса и нового варварства массовой культуры, энтропии Постмодерна с его отказом от признания единства истины и универсализма классических ценностей, от доминирования значимости потребления над значимостью творческого созидания.

### *Вопросы и задания*

1. Раскройте содержания понятия «национальное самосознание».
2. Охарактеризуйте основные черты и качества отечественной духовной традиции.
3. Раскройте исторические особенности формирования российской политической культуры, факторы прерывности и преемственности в ее развитии.
4. Каковы были основные противоречия, конфликты и расколы духовной культуры современной России?

5. Возможна ли интегративная идеология в Российской Федерации?
6. Определите параметры интегративной идеологии в России.

### *Темы рефератов*

1. Национальное самосознание как категория политической науки.
2. Проблема соотношения традиционных и новых ценностных ориентаций в российской культуре.
3. Задачи и направления государственной политики в области культуры.

### *Литература*

- Баринов В. А.* Русское национальное самосознание: философско-исторический очерк: монография. Омск, 2001.
- Бродовская Е. В.* Взаимовлияние политической трансформации и эволюции ценностной системы современного российского общества. Тула: Изд-во ТулГУ, 2006.
- Гулыга А. В.* Русская идея и ее творцы. М.: Молодая гвардия, 2006.
- Коваленко В. И.* Политология: к осмыслению национальных интересов России. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2016.
- Кортунов С. В.* Становление национальной идентичности. Какая Россия нужна миру: учебное пособие для студентов вузов. М.: Аспект-Пресс, 2008.
- Орлов И. Б.* Политическая культура России XX в. М.: Аспект-Пресс, 2008.
- Панарин А. С.* Реванш истории: Российская стратегическая инициатива в XXI веке. М.: Русский мир, 2005.

## ГЛАВА ВОСЕМНАДЦАТАЯ

### Национальные интересы и национальная безопасность современной России

**1. Национальные интересы.** У каждого государства существуют постоянные *базовые* национальные интересы, представляющие собой совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Национальные интересы носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. Они обеспечиваются институтами государственной власти, осуществляющими свои функции во взаимодействии с действующими на основе Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации общественными организациями.

К базовым национальным интересам России можно отнести:

- государственный суверенитет;
- территориальную целостность;
- неприкосновенность территории;
- социально-политическую стабильность общества;
- стабильность конституционного строя, законность, правопорядок в стране, общественную безопасность;
- мирные условия для стабильного политического, экономического и духовного развития страны и общества;
- стабильность в прилегающих к границам России регионах;
- свободу деятельности в мировом океане, космическом пространстве, свободный доступ к важным для России международным экономико-стратегическим зонам и коммуникациям;
- защищенность граждан России в зонах военных конфликтов и в других случаях от угроз их жизни, связанных с вооруженным насилием.

Национальные интересы выступают как некоторый баланс или компромисс между интересами отдельных личностей, социальных организаций и государственных органов.

Национальный интерес формируется на основе рациональных потребностей, ценностных предпочтений и реальных условий, в которых находится в настоящий момент общество. При этом формирование национального интереса на уровне отдельной страны визируется теми социальными силами, которые располагают реальными возможностями и, следовательно, определенной властной субстанцией, позволяющими его реализовать. Другими словами, национальный интерес выступает как субъективная форма объективных потребностей общества и государства,

сформулированная их элитой на основе ценностных предпочтений с учетом существующих обстоятельств. И весь вопрос в данном случае заключается в том, насколько общество и государство взаимосвязаны в процессах воспроизводства своих функций. Другими словами, интерес — это то, что «сцепляет» друг с другом членов гражданского общества.

Национальные интересы, равно как и потребности, делятся на *внутренние и внешние*. При этом они неравнозначны и объединяют три взаимосвязанных блока:

- *фундаментальные интересы*, идентичные для любой страны, так как они определяют необходимость «выживания» нации. К внутренним фундаментальным интересам относят стабильность и развитие. Их баланс делает страну устойчивой и целостной. Внешние включают в себя территориальную целостность; политический суверенитет; сохранение господствующего политико-экономического режима (конституционного строя); процветание;
- *национальные ценности* — национальная идеология и культурная самобытность, определяющие цивилизационную уникальность страны;
- *текущие интересы*, необходимость защиты которых определяется текущей обстановкой и обеспечением намеченного курса развития страны.

Фундаментальные интересы и ценности образуют совокупность *жизненно-важных интересов страны*, связанных с ее выживанием и развитием. Текущие интересы формулируются политическим руководством страны, исходя из жизненно-важных интересов. Так, национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются:

- в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;
- в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
- в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

Национальные интересы России могут быть реализованы только на основе устойчивого развития экономики. Они состоят:

- *в экономической сфере* — в обеспечении ее функционирования в режиме расширенного воспроизводства; защите интересов отечественных производителей; повышении инновационной и инвестиционной активности; постоянном контроле над стратегическими ресурсами страны; поддержании научного потенциала, способного утвердить независимость России на стратегически важных направлениях научно-технического прогресса. Здесь необходим переход экономики к модели устойчивого развития с определенным уровнем государственных

ного регулирования экономических процессов, гарантирующим стабильное функционирование и развитие многоукладной экономики.

- *во внутривластной сфере* — в сохранении стабильности конституционного строя, институтов государственной власти; в обеспечении гражданского мира и национального согласия; территориальной целостности; кроме того, в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этнического сепаратизма и их последствий — социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма;
- *в социальной сфере* — в обеспечении высокого уровня жизни народа;
- *в духовной сфере* — в сохранении и укреплении нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны;
- *в международной сфере* — в обеспечении суверенитета, упрочении позиций России как великой державы — одного из влиятельных центров многополярного мира, в развитии равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами, прежде всего с государствами — участниками СНГ, в повсеместном соблюдении прав и свобод человека и недопустимости применения при этом двойных стандартов;
- *в информационной сфере* — в соблюдении конституционных прав и свобод граждан в области получения информации и пользования ею, в развитии современных телекоммуникационных технологий, в защите государственных информационных ресурсов от несанкционированного доступа;
- *в оборонной сфере* — в защите независимости, суверенитета, государственной и территориальной целостности, в предотвращении военной агрессии против России и ее союзников;
- *в пограничной сфере* — в создании политических, правовых, организационных и других условий для обеспечения надежной охраны государственной границы России, в соблюдении установленных законодательством РФ порядка и правил осуществления экономической и иных видов деятельности в пограничном пространстве РФ;
- *в экологической сфере* — в сохранении и оздоровлении окружающей среды.

Важнейшей составляющей национальных интересов России **является защита личности, общества и государства от терроризма**, в том числе международного, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, а в военное время — от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

В ст. 30, 31 Стратегии национальной безопасности России 2015 г. обозначены следующие долгосрочные национальные интересы России:

- укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
- повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;
- сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;
- повышение конкурентоспособности национальной экономики;
- закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира.

Важной проблемой сегодня выступает утверждение необходимого духовно-нравственного климата в обществе, его духовно-идеологических измерений. Идеология — смыслообразующая сфера общественных отношений. История духовной жизни человечества свидетельствует, что желание людей иметь идеалы и стремиться к их достижению — неистребимое свойство человека как разумного существа. Идеология устанавливает связь между мировоззрением и нормами поведения людей, придает смысл изменениям, совершающимся в обществе, объясняет и оправдывает возникающие общественные реалии через соотнесение их с высшими и самодовлеющими ценностями. С помощью идеологии определенная территориально-культурная и политическая общность возвышается до осознания себя как народа, до уяснения своего места и роли в истории региона, человечества, начинает соотносить свою деятельность с деятельностью других народов. Идеология — это специфическая форма рационализации мира и жизни, которая позволяет человеку найти «устойчивые» точки ориентации для своей деятельности. Наконец, именно идеология вырабатывает совокупность целей и ценностей, к которым могут апеллировать индивиды и, соответственно, социальные слои, обеспечивая возможность «взаимоузнавания» и общения.

При всей противоположности различных точек зрения на проблему идеологии неоспоримым фактом является наличие в каждом обществе, у каждого народа своих духовно-нравственных ценностей и идеалов, без которых они не могут существовать. В менталитете русского народа ценности духовно-нравственного характера всегда преобладали.

Идеология как система ценностей является важной составной частью в борьбе идей в современном мире, а значит, играет важную роль в системе национальной безопасности. Не случайно, к примеру, в Страте-

гии национальной безопасности США IV раздел посвящен ценностям, которым привержено американское общество. По мнению разработчиков этой стратегии, «наши ценности — это ресурс нашей силы и безопасности, и способность распространения их за рубежом напрямую зависит от нашего желания следовать им в своей стране».

Важным достижением Стратегии национальной безопасности России в новой редакции 2015 г. является определение основополагающих ценностей, на основе которых должно объединиться российское общество. Согласно Стратегии, к таким общим ценностям, формирующим фундамент государственности, относятся свобода и независимость России, гуманизм, межнациональный мир и согласие, единство культур многонационального народа Российской Федерации, уважение семейных и конфессиональных традиций, патриотизм.

## **2. Национальная безопасность и ее основные составляющие.**

Термин «*национальная безопасность*» в России начал утверждаться в постсоветский период. Причем понимание этого термина различными социальными группами, представителями политических течений, научными работниками во многом разное. В ряде случаев этот термин увязывают с деятельностью спецслужб, отождествляют с обороной страны или обеспечением внешнеполитических интересов страны.

Часто понятие «*национальная безопасность*» неправомерно отождествляется с понятием «*государственная безопасность*». Это близкие термины, во многом пересекающиеся, но не тождественные. *Государственная безопасность* — это состояние защищенности, гарантирующее создание необходимых условий для выполнения государством своих функций по управлению делами общества и обеспечению нормального функционирования политической власти. Понятие национальной безопасности шире понятия государственной безопасности. *Национальная безопасность* — это поддержание состояния, тенденции развития и условий жизнедеятельности нации, при которых обеспечивается защищенность ее жизненно важных интересов, гарантируется ее выживание, свободное, независимое функционирование при сохранении своих фундаментальных ценностей и основных институтов, их защита от внутренних и внешних угроз.

Термин «*национальная безопасность*» впервые был использован в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г., а его определение дано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О национальной безопасности» 1996 г.: «Национальная безопасность понимается как состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства».

*Основными объектами национальной безопасности* выступают:

- 1) Личность, ее права и свободы.
- 2) Общество, его материальные и духовные ценности.
- 3) Государство, его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

При создании эффективной системы национальной безопасности необходимо учитывать важнейшие основания общественной жизни страны, ее традиции, исторические особенности, вне которых она теряет свою качественную определенность, все лучшее, что было накоплено многими поколениями наших предшественников.

Существует *два альтернативных варианта понимания безопасности.*

*В первом варианте,* получившем в России довольно широкое распространение, общество находится в состоянии безопасности, если обеспечена безопасность личности, представляющей собой исходную единицу гражданского общества. Свободная личность рассматривается при этом как высшая ценность, в зависимости от которой выстраиваются все иные общественные ценности (политические, религиозные, моральные и др.).

Такова основополагающая конструкция, на которой выстраивается идеология безопасности современного западного общества.

*Во втором варианте* безопасность понимается, несомненно, ближе к российской традиции. Здесь главной ценностью является не индивидуальная, изолированная личность, замкнутая на себя, а личность коллективная, олицетворенная в нации как едином организме. Отсюда национальная безопасность понимается как безопасность многонационального народа России, носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

Стратегическими национальными приоритетами в Стратегии Национальной безопасности России 2015 г. определены оборона страны, государственная и общественная безопасность, повышение качества жизни российских граждан, экономический рост, наука, технологии и образование, здравоохранение, культура, экология живых систем и рациональное природопользование, стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство<sup>1</sup>.

В отличие от предыдущих основополагающих документов в области национальной безопасности, в которых говорилось о важности утверждения справедливой полицентричной системы международных отношений, равноправном партнерстве, основанном на верховенстве международного права, в Стратегии 2015 г. подчеркивается: «Проведение Российской Федерацией самостоятельной внешней и внутренней политики вызывает противодействие со стороны США и их союзников, стремящихся сохранить свое доминирование в мировых делах. Реали-

---

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Ст. 31.

зубая ими политика сдерживания России предусматривает оказание на нее политического, экономического, военного и информационного давления. Нарастание силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО) и наделение ее глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран блока, дальнейшее расширение альянса, приближение его военной инфраструктуры к российским границам создают угрозу национальной безопасности»<sup>1</sup>.

В новой редакции Стратегии национальной безопасности РФ более сдержанно говорится о выстраивании партнерских отношений с США и только на определенных условиях, направленных на сохранение системы международной стабильности. Так, в ст. 98 указывается: «Российская Федерация заинтересована в выстраивании полноценного партнерства с Соединенными Штатами Америки на основе совпадающих интересов, в том числе в экономической сфере, и с учетом ключевого влияния российско-американских отношений на состояние международной обстановки в целом. Важнейшими направлениями такого партнерства остаются совершенствование предусмотренных международными договорами механизмов контроля над вооружениями, укрепление мер доверия, решение вопросов, связанных с нераспространением оружия массового уничтожения, расширением сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом, урегулированием региональных конфликтов»<sup>2</sup>.

О развитии партнерских отношений с НАТО, в отличие от предыдущих документов, не сказано ничего.

В новых исторических условиях важно ясно осознавать, что основной международный конфликт современности порожден глобализацией в ее западных моделях. Это конфликт между «глобализаторами», которые хотят окончательно подавить национальную самобытность народов и стран, и теми, кто отстаивает свой суверенитет, не потерял исторической памяти. Исходя из защиты наших национальных интересов, Россия стремится отмежеваться от подобной глобализации. В новой Стратегии упор сделан на сохранение самобытности российской цивилизации. Стратегическими целями национальной безопасности России определены «сохранение и приумножение традиционных российских духовно-нравственных ценностей как основы российского общества, воспитание детей и молодежи в духе гражданственности; сохранение и развитие общероссийской идентичности народов Российской Федерации, единого культурного пространства страны; повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Там же. Ст. 12, 15.

<sup>2</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Ст. 98.

<sup>3</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Ст. 76.

*Национальная безопасность современной России имеет ряд основных составляющих.* Одной из главных является конституционная безопасность — стабильность конституционных основ Российского государства, незыблемость конституционного строя и государственного порядка, сохранение территориальной и государственной целостности страны, противодействие возможным действиям террористических организаций внутри страны. Здесь основную угрозу представляют межнациональные конфликты, сепаратистские тенденции и связанные с ними нарушения прав и свобод человека по национальному признаку.

Именно федеративный характер государственной формы позволил России избежать широкомасштабных межнациональных конфликтов, обеспечить приемлемый уровень общественной и государственной безопасности страны в сложный период кардинальных экономических, социальных и политических изменений в постсоветский период.

Устойчивость страны в целом зависит от устойчивости ее субъектов. Только тогда, когда в субъектах Российской Федерации будет обеспечено стабильное экономическое и политическое положение, соблюдение и защита человека и гражданина, народов и национальностей, нормальная деятельность органов государственной власти, Россия обретет необходимую государственную устойчивость. Это становится особенно важным перед угрозами со стороны международного терроризма.

Главной отличительной чертой современного терроризма является его экстерриториальность. Сегодня терроризм приобретает все более выраженную политическую направленность. Меняется тактика террористов, расширяется их финансовая и идеологическая база. Угрозы террористов начинают распространяться на объекты ядерной энергетики, инфраструктуры жизнеобеспечения больших групп населения, экологию и психическое здоровье целых наций.

Борьба с современным терроризмом должна быть организована системно на трех уровнях: политическом, стратегическом и тактическом. На политическом уровне устраняются причины возникновения терроризма. На стратегическом — терроризм лишается своих организационных и финансовых возможностей, а на тактическом ведется борьба с террористическими актами на всех стадиях, включая их подготовку и осуществление. Только системный подход к борьбе с терроризмом позволит приблизиться к ликвидации этого опасного явления.

Важной составляющей национальной безопасности России является *экономическая безопасность* — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз социально-экономического характера, создание условий для успешного развития экономики, роста благосостояния населения, обеспечения экономической независимости и конкурентоспособности производимых отечественных

товаров и услуг. Вхождение России в новую систему геополитических и региональных координат сопровождалось ростом ее зависимости от экономических связей с другими странами, открытием внутреннего рынка, облегчением доступа на него иностранным товарам зачастую в ущерб собственным национальным интересам.

К серьезным угрозам экономической безопасности России следует отнести ее нестабильное и уязвимое геоэкономическое и торгово-политическое положение, обусловленное разрушением прежних союзов, сохранение дискриминационных ограничений во взаимоотношениях с западными странами, уход с традиционных рынков.

Сегодня экономическая преступность становится разветвленной системой, которая претендует на лидерство не только в экономике, но и в политике. Ущерб от преступлений экономической и коррупционной направленности в 2017 г. в России составил 177,5 млрд руб., органам МВД России удалось вернуть 100,5 млрд руб.

Крайне негативно сказываются на состоянии экономики возросшие масштабы незаконных операций по вывозу из страны валютных средств и отмыванию преступно нажитых капиталов. С 2000 по 2017 г. из России было незаконно вывезено более 430 млрд долл.

Все это требует выработки и осуществления государством комплекса мер, направленных на борьбу с экономической преступностью в России, проведения долговременной стратегии в борьбе с экономическими преступлениями, в том числе и области законодательства.

Такого рода дисфункции самым существенным образом сказываются на *социальной стабильности*, препятствуют утверждению общества с высокой степенью социальной справедливости. Требуется решительное преодоление растущей социальной дифференциации в обществе, разрыва властных и гражданских структур, нужны кардинальные меры в области изживания бедности, в системе здравоохранения и образования. Это в стране особо актуально в силу ее традиционных установок на поиск, прежде всего, социальной правды и справедливости. Крайне необходимо повышать уровень участия населения в области власти и управления, действенность институтов гражданского общества.

Неотъемлемой частью национальной безопасности России сегодня является *военная безопасность* — состояние защищенности интересов личности, общества и государства от угроз вооруженной агрессии иностранных государств или нападения со стороны незаконных вооруженных формирований внутри страны, либо извне.

В настоящее время стало очевидным, что геополитическое пространство, ранее занимаемое Варшавским Договором, не стало нейтральным, а превратилось в арену скрытого военно-политического соперничества. Страны НАТО получили новых союзников и приблизились к россий-

ским рубежам на 650–750 км, что значительно облегчает им возможности нанесения ракетно-бомбовых ударов по объектам, расположенных в глубине территории России.

Для обеспечения своей военной безопасности Россия в ответ на действия стран НАТО разворачивает на западном направлении новые бригады и дивизии, увеличивая количество только танков на 900 единиц. В Калининградской области развернуты «Искандеры» — новые российские ракетные комплексы, позволяющие эффективно перехватывать ракеты стран НАТО.

Во время саммита НАТО в мае 2017 г. Д. Трамп подтвердил атлантическую солидарность стран НАТО, направленную на сдерживание России. Под этим предлогом США будут стремиться увеличить свое военное присутствие в Восточной Европе, в странах, граничащих с Россией. США уже начали переброску своих войск в страны Восточной Европы. Неизбежным следствием этого станет новая гонка вооружений, в которую будет втянута и Россия, а также возрастание опасности военного противостояния в мире. США не скрывают своих намерений разговаривать с Россией с позиции силы, и стремятся нарастить свой ядерный арсенал. Это ставит под сомнение такие важнейшие международные соглашения в области контроля над ядерными вооружениями, как Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ–III) и Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД).

Для обеспечения военной безопасности Россия проводит мероприятия по двум крупным направлениям. Одно из них — сведение к минимуму военной опасности, другое — поддержание на должном уровне обороноспособности страны. Первое направление предполагает заключение различных соглашений и договоров между государствами, способствующих укреплению мира, коллективной безопасности, взаимопомощи, разрешению возникших противоречий мирным путем. Второе — это поддержание обороноспособности страны на уровне, адекватном уровню военной опасности и непосредственной военной угрозы, готовность к применению Вооруженных Сил РФ, всей оборонной мощи государства для защиты своих интересов.

Важнейшим аспектом национальной безопасности сегодня является *внешнеполитическая безопасность* — защита национальных интересов России на международной арене. Страны Запада в последние годы проводят курс на изоляцию и сдерживание России в ее попытках возрождения как мировой державы, влиятельной силы на международной арене с гарантированной военно-стратегической безопасностью. В дальнем и ближнем зарубежье зачастую открыто пренебрегают российскими интересами, активизируют действия антироссийской направленности

и используют двойные стандарты при решении спорных проблем, будь то миротворчество или обеспечение прав человека.

Важным элементом национальной безопасности является ее *экологическая составляющая*, состояние защищенности интересов личности, общества и государства от разрушительного воздействия природных явлений, возникающих вследствие неразумного вмешательства человека в окружающую среду. Стремительная индустриализация и экстенсивный промышленный рост в XX в. вызвали крупномасштабную деградацию природы во многих регионах России. Забота о среде обитания многократно декларировалась в стране, но на деле обеспечивалась по «остаточному» принципу или вовсе откладывалась «до лучших времен». Между тем, по уровню угрозы экологическая ситуация в России не уступает сегодня проблемам экономики и обороны.

Первостепенной составляющей национальной безопасности России в настоящее время становится *информационная безопасность* — способность государства и общества обеспечивать необходимую защиту своих информационных ресурсов и информационных потоков, направленных на поддержание своей жизнедеятельности, от негативного информационного воздействия.

Изменение геополитической ситуации в мире объективно способствует тому, что обеспечение *геополитической безопасности* становится важнейшей составляющей национальной безопасности России. Фундаментальные изменения геополитической структуры современного мира диктуют необходимость ухода от идеалистических идеологий гармоничных международных отношений и перехода к строительству и развитию системы обеспечения национальной безопасности России в рамках реалистической и рационалистической концепции, ее адекватной ориентации в новой обстановке, где переплетаются интересы России, ее партнеров и оппонентов.

В условиях глобализации основные направления оптимизации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации определяются жизненно важными интересами общества и государства, необходимостью выработки и использования эффективных средств противодействия внутренним и внешним угрозам этим интересам. При определении основных направлений этой политики целесообразно исходить из анализа реального положения современной России в мировой экономике и определения ее геополитического статуса. Особое внимание важно обратить на укрепление межгосударственных связей, в первую очередь, с Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Арменией и другими странами — бывшими советскими республиками в рамках создаваемого Евразийского союза.

Для превращения России в лидирующую мировую державу необходимо оздоровить геополитическую ситуацию в мире. Достижение этой

цели предполагает длительную перспективу. Это задача с весьма изменчивыми, непостоянными и не всегда однозначными условиями, поскольку все будет зависеть от того, как будет развиваться мир в целом, какие события будут происходить в отдельных его регионах, как будет меняться в ближайшие десятилетия мировая экономика и т. п. В этой ситуации *многозначной непредсказуемости* Россия должна найти свое место и выработать собственную геостратегическую позицию, не только политическую (что она уже сделала), но также экономическую и социокультурную.

**3. Основные угрозы национальной безопасности России в современном мире и их нейтрализация.** В современной международной обстановке существует *три типа угроз для России: внешние, внутренние и трансграничные*, нейтрализация которых является в той или иной степени функцией Вооруженных Сил РФ.

*К основным внешним угрозам относятся:*

- Развертывание группировок сил и средств для военного нападения на РФ и ее союзников.
- Территориальные претензии к РФ, угроза политического или силового отторжения от РФ отдельных территорий.
- Вмешательство во внутренние дела РФ со стороны иностранных государств или организаций, поддерживаемых иностранными государствами.
- Демонстрация военной силы вблизи границ РФ, проведение учений с провокационными целями.
- Наличие вблизи границ РФ или границ ее союзников очагов вооруженных конфликтов, угрожающих их безопасности.
- Нестабильность, слабость государственных институтов в приграничных странах.
- Нарастание группировок войск, ведущее к нарушению сложившегося баланса сил вблизи границ РФ или границ ее союзников и прилегающих к их территории морских водах.
- Расширение военных блоков и союзов в ущерб военной безопасности РФ и ее союзников.
- Деятельность международных исламских радикальных группировок, усиления позиций исламского экстремизма вблизи российских границ.
- Ввод иностранных войск (без согласия РФ и Совета Безопасности ООН) на территории сопредельных и дружественных РФ государств;
- Вооруженные провокации, нападения на военные объекты РФ, расположенные на территории зарубежных государств;
- Действия, затрудняющие доступ России к стратегически важным транспортным коммуникациям;
- Дискриминация, подавление прав, свобод и законных интересов граждан РФ в зарубежных странах;

- Распространение технологий двойного назначения и компонентов для изготовления ядерного и других видов оружия массового поражения. К основным *внутренним угрозам* относятся:
- Попытки насильственного изменения конституционного строя.
- Планирование, подготовка и осуществление действий по нарушению и дезорганизации функционирования органов государственной власти и управления, нападений на государственные, народно-хозяйственные, военные объекты, объекты жизнеобеспечения и информационной инфраструктуры.
- Создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооруженных формирований.
- Незаконное распространение (оборот) на территории РФ оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и т. д.
- Широкомасштабная деятельность организованной преступности, угрожающая политической стабильности в масштабах субъекта РФ.
- Деятельность сепаратистских и радикальных религиозно-националистических движений в РФ.

В большой геополитической игре основная задача противников России остается прежней — не дать ей утвердиться как ведущей евразийской державе, освободив это политическое и экономическое пространство для лидирующего положения США.

В стремлении достичь своих геополитических целей США и их союзники идут на беспрецедентные шаги, фактически разрушив тот миропорядок и международно-правовые основы, которые сложились и успешно выполняли свою роль в послевоенный период.

Не имея возможности воздействовать на Россию напрямую, США со своими союзниками предпринимают тактику ее «удушения». На международной арене — это постепенная изоляция России посредством отрыва от нее союзников, прежде всего из числа бывших республик Советского Союза. Основным средством для этого избраны «цветные революции».

Современные внешние угрозы национальной безопасности России во многом формируются и обостряются под воздействием процессов глобализации политики отдельных государств, прежде всего США, по доминированию в мировом сообществе и одностороннему, главным образом, силовому решению основных проблем международной политики.

Основные доктринальные установки государственной политики Российской Федерации в области обеспечения геополитической составляющей национальной безопасности в последние 20 с небольшим лет менялись во многом в соответствии с практическими потребностями и конкретно-историческими условиями. В настоящее время упор в политике Российской Федерации в данной сфере делается на защите национальных интересов и ценностей, обеспечении геополитической

стабильности путем использования различных форм и методов предотвращения геополитических конфликтов.

Особое внимание важно обратить на противодействие попыткам организовать на территории Российской Федерации очередную «цветную революцию», целью которой является смещение (при помощи специальных технологий) современного политического руководства России и изменение ее политики. Для этого необходимо сформировать эффективную систему предотвращения и нейтрализации технологий смены политического режима в России, укрепить устойчивость социально-экономического и политического положения страны.

Первостепенное значение для создания действенной системы национальной безопасности Российской Федерации играет разработка и реализация государственной политики, перестройка работы всех органов власти, направленная на ее укрепление. Результатом создания и практической работы этой системы должно стать своевременное выявление и нейтрализация внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации, проведение хорошо продуманной и скоординированной политики всех органов государственной власти и общественных организаций страны.

### *Вопросы и задания*

1. Что такое национальные интересы, каково их значение для государств в современную эпоху?
2. Что такое национальная безопасность?
3. Каковы национальные интересы России во внутривнутриполитической сфере?
4. Каковы национальные интересы России в международной сфере?
5. Дайте характеристику системе обеспечения национальной безопасности России.
6. Назовите основные приоритеты и направления деятельности государства в сфере обеспечения национальной безопасности.

### *Темы рефератов*

1. Система национальных интересов и приоритетов современной России.
2. Основные направления политики обеспечения военной безопасности Российской Федерации.
3. Технологии «цветных революций» и система противодействия ее угрозам в России.

### *Литература*

- Зеленков М. Ю.* Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации: монография. М.: Юридический институт МИИТа, 2013.
- Логунов А. Б.* Региональная и национальная безопасность: учеб пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2014.
- Мельников В. И.* Совет Безопасности РФ в государственной системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М.: ЛИБРОКОМ, 2011.
- Национальная безопасность России в условиях глобализации: геополитический подход / под ред. А. П. Кочеткова, А. В. Опалева. М., 2016.
- Павловский И. В.* Политика национальных интересов России. М., 2007.
- Пушков А. К.* Внешняя политика России и ее национальные интересы. М.: МГИМО-Университет, 2011.
- Савин Л. В.* Введение в кибергеополитику // Геополитика. 2013. № 22.
- Федякин А. В.* Образ России: национальные интересы и приоритеты. М., 2005.
- Фомин С. А.* Обеспечение национальной безопасности. М., 2017.

*Учебное издание*

**СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА**  
Политические отношения, институты, процессы

Электронное издание

Под общей редакцией  
доктора философских наук, профессора  
В. И. Коваленко

Научный редактор *З. Н. Осадченко*  
Художественное оформление *Ю. Н. Симоненко*  
Корректор *Г. В. Холодных*  
Верстка *Е. С. Соскова*

Подписано в печать 26.02.2020. Формат 60×90/16. Уч.-изд. л. 23,9. Усл. печ. л. 23,75. Изд. № 11424.



**ИЗДАТЕЛЬСТВО  
МОСКОВСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА**

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 15  
(ул. Академика Хохлова, 11).  
Тел.: (495) 939-32-91; e-mail: secretary@msupress.com  
<http://msupress.com>

Отдел реализации.  
Тел.: (495) 939-33-23; e-mail: zakaz@msupress.com



ИЗДАТЕЛЬСТВО  
МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Учебное пособие раскрывает содержание одной из основных дисциплин государственного стандарта ФГОС ВО по политологии — «Современная российская политика», освещает проблемы становления и развития государственной системы Российской Федерации, ее основных политических институтов, характеризует политические процессы, их тенденции в условиях новых глобальных вызовов.

Адресовано студентам высших учебных заведений, всем, кто интересуется политикой и политическими отношениями в стране.

ISBN 978-5-19-011459-1



9 785190 114591