

ГБОУ ВПО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН»

ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ  
И РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН:  
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-  
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

*Коллективная монография*

Уфа 2013

УДК 323(470+571)  
ББК 66.3(2Рос),1  
В58

*Рекомендовано к изданию Научным Советом БАГСУ*

*Ответственный редактор:*

И. В. Фролова, д-р филос. наук, профессор,  
руководитель Научно-исследовательского центра проблем управления  
и государственной службы Башкирской академии государственной службы  
и управления при Президенте Республики Башкортостан

*Рецензенты:*

Р. Х. Лукманова, д-р филос. наук, доцент (БГУ)  
А. Б. Юнусова, д-р ист. наук, профессор (ИЭИ им. Р. Г. Кузеева УНЦ РАН)

**В58      Власть в современной России и Республике Башкортостан:**  
**политологические и социально-экономические аспекты:** коллек-  
тивная монография / Л. И. Газизова, Ю. Н. Дорожкин, Р. Ф. Латыпов и  
др.; под ред. И. В. Фроловой. – Уфа : БАГСУ, 2013. – 246 с.  
ISBN 978-5-4457-0011-1

Коллективная монография сотрудников Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан – результат теоретического осмысления проведенных сотрудниками центра исследований, осуществленных, в том числе, совместно с коллегами, работающими как в БАГСУ, так и в других вузах, в том числе за рубежом. Она посвящена широкому кругу проблем, среди которых – оценка общественно-политического развития современной России; анализ реформирования системы государственного и муниципального управления; политико-государственные механизмы регулирования экономики и демографии.

Издание рассчитано на специалистов – политологов, историков, правоведов, социологов, а также на всех читателей, интересующихся проблемами развития современного Башкортостана.

**УДК 323(470+571)**  
**ББК 66.3(2Рос),1**

ISBN 978-5-4457-0011-1

© ГБОУ ВПО «БАГСУ», 2013

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Авторы</i> .....	5
<i>Предисловие</i> .....	6
<b>Раздел I. ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИО- НАЛЬНЫЙ АСПЕКТ</b> .....	8
1. Теория разделения властей: развитие парадигмы в контексте меняющихся политических реалий.....	8
2. Борьба за власть в постсоветской России в первой половине 90-х гг. XX века: современное прочтение.....	24
3. Тенденции развития и особенности российской партийной системы в 2012–2013 гг. ....	30
4. Общественные организации левого толка в российском полити- ческом пространстве: история и современность.....	36
5. «Стратегия государственной национальной политики-2012»: взгляд из региона.....	46
6. Проблемы региона глазами его руководителя (на примере Республики Башкортостан).....	58
7. Особенности воздействия политического режима на развитие нефтегазовых корпораций в период проведения российской приватизации.....	88
8. Современные тенденции развития российского рынка электоральных услуг.....	95
<b>Раздел II. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАР- СТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ</b> .....	107
1. Государственная гражданская служба Российской Федерации в условиях модернизации российского общества: диалектика перемен.....	107
2. Трансформация принципов кадровой работы в ходе реформы министерства внутренних дел Российской Федерации (на примере Республики Башкортостан).....	136
3. Институт местного (коммунального) самоуправления в Германии и России: опыт кросс-культурного анализа.....	140
4. Теоретико-методологические и нормативно-правовые основания исследования муниципальной службы.....	155
5. Политическое взаимодействие населения и органов власти на местном уровне в Республике Башкортостан: современное состояние и тенденции развития.....	175

6. Обращения граждан в органы местного самоуправления как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления (на примере муниципального района Бирский район Республики Башкортостан).....	185
7. Социальное проектирование в муниципальном управлении: современное состояние, возможности и перспективы развития.....	190
<b>Раздел III. ПОЛИТИКО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗ-</b> <b>МЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕМОГРАФИИ И ЭКОНОМИКИ</b> <b>В РОССИИ</b> .....	200
1. Социально-экономические проблемы сельской молодежи в условиях трансформационной экономики.....	200
2. Коррекция социально-экономической политики государства в условиях трансформации демографических процессов.....	212
3. Система политико-государственных механизмов регулирования российской экономики.....	223

## АВТОРЫ

**Предисловие** – *И. В. Фролова*, д-р филос. наук, руководитель Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы БАГСУ

**Раздел I:** **1** – *Ю. Н. Дорожкин*, д-р филос. наук, проректор по научной работе БАГСУ, *Т. Б. Дунямалыев*, аспирант кафедры политологии, социологии и философии БАГСУ; **2** – *С. Ю. Романов*, канд. филос. наук, вед. научн. сотр. отдела полит. исследований НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; **3** – *Н. Б. Чувилина*, д-р полит. наук, проф. кафедры политологии, социологии и философии БАГСУ; **4** – *Н. А. Евдокимов*, канд. полит. наук, начальник отдела полит. исследований НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; **5** – *А. Р. Даутова*, канд. полит. наук, мл. научн. сотр. отдела гос. и муницип. службы НИЦ ПУ и ГС БАГСУ, *Е. А. Беляев*, канд. полит. наук, ассистент кафедры политологии БашГУ; **6** – *А. С. Иванов*, канд. полит. наук, вед. научн. сотр. отдела гос. и муницип. службы НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; **7** – *К. Т. Тимашева*, мл. научн. сотр. отдела полит. исследований НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; **8** – *М. З. Файрушина*, канд. полит. наук, мл. научн. сотр. научно-инф. сектора НИЦ ПУ и ГС БАГСУ

**Раздел II:** **1** – *Р. Х. Кунакбаев*, канд. полит. наук, вед. научн. сотр. отдела гос. и муницип. службы НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; **2** – *Р. Ф. Латыпов*, д-р полит. наук, заместитель руководителя НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; *Д. Г. Аглетдинова*, магистрант кафедры гос. и муницип. управления БАГСУ; **3** – *Ф. Ронге*, профессор, Вуппертальский ун-т, ФРГ; *Р. Ф. Латыпов*, д-р полит. наук, зам. руководителя НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; **4** – *Л. И. Газизова*, канд. полит. наук, начальник отдела гос. и муницип. службы НИЦ ПУ и ГС БАГСУ, *С. Г. Заборовская*, канд. социол. наук, доцент каф. гос. и муницип. управления БАГСУ; **5** – *С. А. Севастьянов*, канд. ист. наук, вед. научн. сотр. отдела полит. исследований НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; **6** – *Л. И. Газизова*, канд. полит. наук, начальник отдела гос. и муницип. службы НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; *С. А. Макаров*, магистрант кафедры гос. и муницип. управления БАГСУ; **7** – *И. Ш. Рысаев*, канд. филос. наук, зав. кафедрой гос. и муницип. управления БАГСУ, *Л. А. Гафарова*, аспирант кафедры гос. и муницип. управления БАГСУ

**Раздел III:** **1** – *Р. Р. Яппарова*, канд. социол. наук, начальник отдела соц.-экон. исследований НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; **2** – *Р. А. Галин*, канд. экон. наук, вед. научн. сотр. отдела соц.-экон. исследований НИЦ ПУ и ГС БАГСУ; **3** – *Г. А. Колобова*, канд. юрид. наук, зав. кафедрой гражданского права и процесса БАГСУ

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Перед вами – коллективная монография сотрудников Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. Основополагающая идея издания, стартовавшего три года назад, – ежегодная публикация итогов работы центра в рамках основных научных направлений, грантов, исследований по заказу органов государственной власти и управления. Постепенно состав авторского коллектива монографии расширяется как за счет публикации материалов наших коллег – преподавателей академии, так и благодаря совместным разработкам сотрудников центра с коллегами из других вузов, а также из-за рубежа. Задача стимулирования «молодой науки» объясняет появление в числе авторов аспирантов и магистрантов, подготовивших материалы совместно со своими научными руководителями.

Подготовка коллективной монографии стала возможной во многом благодаря поддержке руководства Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. Проректор по научной работе профессор Ю. Н. Дорожкин является постоянным членом авторского коллектива монографии, выступая как с собственными оригинальными идеями, так и в соавторстве с аспирантами.

Характер представленных в монографии материалов непосредственно связан с разрабатываемой сотрудниками центра проблематикой. Напомним, что история Научно-исследовательского центра началась в 1993 году. В его составе на настоящий момент функционируют: отдел государственной и муниципальной службы, отдел политических исследований, отдел социально-экономических исследований, научно-информационный сектор.

Основные направления научной деятельности Центра достаточно широки, но в то же время органически взаимосвязаны. Это, с одной стороны, оптимизация государственной и муниципальной службы Республики Башкортостан; совершенствование кадровой политики; содействие созданию единой системы информационно-коммуникационного взаимодействия органов государственной власти и управления в республике. С другой стороны, это анализ и прогнозирование общественно-политической ситуации в Республике Башкортостан; документальное и теоретическое освещение политико-трансформационных процессов в республике на фоне российских реалий. Помимо этого, важное направление деятельности центра – это анализ социально-экономического развития республики; исследование тенденций современного социально-демографического развития нашего региона.

Исходя из этого, вполне логичной представляется структура и основная проблематика коллективной монографии. В центре исследования первой гла-

вы – оценка общественно-политического развития современной России глазами политологов Башкортостана. В общероссийском масштабе это и осмысление теории разделения властей с учетом современных реалий, и поиск тенденций развития партийной системы, и постижение роли общественных организаций левого толка в российском политическом пространстве. Региональные аспекты нашли отражение в оценке проблем региона на основе контент-анализа выступлений Президента Республики Башкортостан, в анализе Стратегии государственной национальной политики, проект которой активно обсуждался в республиках. Заслуживает внимания политологическая оценка развития корпораций нефтегазового комплекса в рамках проведения российской приватизации, а также исследование тенденций развития российского рынка электоральных услуг на современном этапе.

Во второй главе монографии обсуждается широкий спектр проблем реформирования системы государственного и муниципального управления в современной России. Рассматривается государственная гражданская служба Российской Федерации в условиях модернизации российского общества, на примере Республики Башкортостан исследуется трансформация принципов кадровой работы в ходе реформы министерства внутренних дел Российской Федерации. Поднимаются вопросы теоретико-методологических и нормативно-правовых оснований исследования муниципальной службы, социального проектирования в муниципальном управлении, политического взаимодействия населения и органов власти на местном уровне в Республике Башкортостан, а также обращения граждан в органы местного самоуправления как форма их участия в осуществлении местного самоуправления. Особого внимания заслуживает кросс-культурное исследование института местного (коммунального) самоуправления в Германии и России.

Третья глава обобщает результаты исследования политико-государственных механизмов регулирования экономики и демографии. Здесь идет речь о социально-экономических проблемах сельской молодежи в условиях трансформационной экономики, о коррекции социально-экономической политики государства в условиях трансформации демографических процессов, и, наконец, о системе политико-государственных механизмов регулирования российской экономики.

Издание может быть полезным не только для специалистов – политологов, историков, правоведов, социологов; оно сможет стать источником информации и почвой для размышлений для всех читателей, интересующихся проблемами развития современной России и Башкортостана.

## Раздел I.

# ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

### *1. Теория разделения властей: развитие парадигмы в контексте меняющихся политических реалий*

В научной литературе давно и продуктивно исследуется проблематика разделения ветвей власти, в результате чего сложилось несколько теоретико-методологических подходов к ее рассмотрению.

Еще мыслители древности, исходя из тогдашней действительности, рассуждали о необходимости разделения труда между отдельными сословиями рабовладельческого общества, говорили о существовании различных государственных органов, их составе, задачах и функциях, отмечали важность разграничивания их полномочий.

Так, по мнению Платона, разделение труда в обществе возникает из стремления к лучшему удовлетворению потребностей и по мере своего углубления обеспечивает рациональное осуществление каждого дела и общих задач государства. В общественном разделении труда он видел важное средство для обеспечения благосостояния некоего идеального государства, существующего ради самого себя<sup>1</sup>.

Вместе с тем, Платон выступал за смешанный вид государственного строя, в котором сочетались бы элементы двух основных форм государства (монархии и демократии) и обеспечивалось их равновесие. Эти платоновские идеи позднее были использованы Д. Локком и Ш. Л. Монтескье при обосновании концепции разделения властей и, в частности, необходимости равновесия между ними.

По мнению Аристотеля, политическое устройство есть тот порядок, который лежит в основании распределения государственных властей и определяет собою как верховную власть в государстве, так и норму всякого в нем общежития. Многообразие форм политического устройства объяснялось Аристотелем тем, что государство есть сложное целое, единство во множестве, состоящее из специфически различных, неподобных частей. Во-первых, это «законосовещательный» орган (народное собрание), в осуществлении функций которого должны принимать участие все свободные граждане. Второй элемент – административный, или правительственный, в лице магистратуры, наделенной полномочием повелевать. И, в-третьих, это судебные органы, которые вершат правосудие.

---

<sup>1</sup> Платон. Государство. М., 2005. С. 104.



Вместе с тем, являясь представителем средних слоев древнегреческого общества, Аристотель считал необходимым добиться укрепления государственной власти на основе умеренного ее использования. В государстве должна во всем сохраняться пропорциональность, говорил он, и советовал предотвращать концентрацию власти в руках кого бы то ни было, ибо чем ограниченнее власть, тем она прочнее<sup>1</sup>.

Полибий наилучшей политической формой, которая, по его мнению, наиболее обеспечивает свободу и благосостояние граждан, считал такую, где при разграничении полномочий власти между консулом, сенатом и народным собранием в их взаимоотношениях будет, однако, установлено динамическое равновесие и каждый из этих органов будет оказывать другим взаимную поддержку и содействие, либо, наоборот, сможет сдерживать власть другого<sup>2</sup>.

Как справедливо отмечает В. С. Нерсисянц, «античная концепция сочетания различных форм правления по существу дела рассчитана на тот же эффект, что и теория разделения властей в Новое время: в «смешанной» форме государства полномочия представителей различных форм правления не соединяются в одно начало, а, будучи раздельными, сочетаются и сосуществуют, взаимно сдерживая и уравновешивая друг друга и тем самым стабилизируя весь государственный строй»<sup>3</sup>.

В новое время Д. Локк пошел дальше древнегреческих мыслителей в обосновании идеи разделения властей. В соответствии с духом эпохи восходящей буржуазии и в целях обеспечения основных прав человека Д. Локк считал необходимым ввести политическую власть в определенные рамки. Одним из важнейших средств для этого, по мнению Локка, является разделение властей, способное предотвратить концентрацию всей полноты власти в руках одних и тех же людей, которые, обладая возможностью создавать законы, могут захотеть исполнять их к своей личной выгоде, в противоречии с общими интересами. Именно поэтому он предлагает отделить исполнительную власть от законодательной и обязать самих законодателей подчиняться действию ими же установленных законов.

Кроме того, с помощью такой организации государственной власти Д. Локк стремился систематизировать и создать сложный политический механизм, способный уравновесить власть правительства, вложив отдельные части ее в различные руки, а именно разделить ее между парламентом и королем<sup>4</sup>.

Классическая теория разделения властей складывается в трудах Ш. Л. Монтескье. Согласно последнему, существует три рода власти: законодательная, исполнительная и судебная, которые должны быть распределены

---

<sup>1</sup> Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения в 4 томах. Т. 4. М., Мысль. 2003. С. 92–98.

<sup>2</sup> Мирзаев С.Б. Полибий. Из истории политической и правовой мысли. М., 2006. С. 38.

<sup>3</sup> Нерсисянц В. С. Политические учения Древней Греции. М., 2009. С. 142.

<sup>4</sup> Локк Дж. Избранные философские произведения: в 2 томах. М., 2000. Т. 2. С. 254.

между разными государственными органами. Если же в руках одного органа сконцентрируется власть, различная по своему содержанию, то появится возможность для злоупотребления этой властью, а, следовательно, свободы граждан будут нарушаться. Каждая ветвь власти предназначена для осуществления определенных функций государства. Основное назначение законодательной власти – «выявить право и сформулировать его в виде положительных законов, обязательных для всех граждан...». «Исполнительная власть в свободном государстве предназначена для исполнения законов, устанавливаемых законодательной властью». «Задача судей в том, чтобы решения и приговоры» всегда были лишь точным применением закона. Судебная власть карает преступления и разрешает столкновения частных лиц»<sup>1</sup>. Однако, «хотя органы власти действуют самостоятельно, речь идет не об их абсолютном обособлении, а лишь об относительной их самостоятельности и одновременном тесном взаимодействии друг с другом, осуществляемом в пределах их полномочий»<sup>2</sup>.

Заслуга Ш. Л. Монтескье – это чрезвычайно актуальная для современной России идея системы сдержек и противовесов, дабы власти контролировали действия друг друга. «Взаимовлияние законодательной и исполнительной властей гарантирует реальность права, которое, в конечном счете, отражает компромисс сталкивающихся волей и интересов различных социальных слоев и сил... За нарушение законов министры могут быть привлечены законодательным собранием к ответственности. В свою очередь, исполнительная власть в лице государя сдерживает от произвола законодательную власть, будучи наделена правом налагать вето на решения законодательного собрания, устанавливает регламент его работы и распускает собрание...»<sup>3</sup>.

Безусловно, сейчас предусмотрен намного более разнообразный и эффективный механизм «сдержек и противовесов», чем тот, который мы видим в трудах Ш. Монтескье, однако уже в его работах были заложены основные принципы и институты, посредством которых взаимодействуют органы государственной власти. В наше время, как правило, законодательная власть ограничивается референдумом, президентским правом вето, Конституционным Судом, а внутренним ее ограничением является двухпалатное построение Парламента. «Исполнительная власть ограничена ответственностью перед Парламентом и подзаконным характером издаваемых ею нормативных актов; должна сохраняться также внутренняя разделенность между Президентом и Правительством, федеральной и региональной властью. Судебная власть подчинена Конституции и закону, а ее внутреннее разделение воплощается в том, что Конституционный Суд выделяется из всей судебной системы, меня-

---

<sup>1</sup> Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. М., 2000. С. 207–208.

<sup>2</sup> Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 60.

<sup>3</sup> Монтескье Ш. Л. Указ. соч. С. 208.

ется круг полномочий прокуратуры, вводятся системы специальных судов, мировых судей»<sup>1</sup>.

Однако в конституционном проекте Монтескье недостаточно четко проводится идея равновесия властей. Законодательная власть явно играет доминирующую роль, исполнительную власть Монтескье называет ограниченной по своей природе, а судебную – вообще полувластью.

Позднее теория разделения властей получила свое закономерное развитие. Прежде всего, следует упомянуть труды Ж.-Ж. Руссо. В отличие от Монтескье, Руссо считал, что «законодательная, исполнительная и судебная власти – особые проявления единой власти народа»<sup>2</sup>. Все органы государства проводят, в конечном счете, общую политическую линию, определяемую носителем реальной власти и, как правило, строятся по вертикали. Точка зрения Руссо отвечала требованиям времени и обосновывала революционные процессы во Франции конца XVIII века. Если Монтескье пытался найти компромисс, то Руссо обосновывал необходимость борьбы с феодализмом.

В научной литературе редко отмечается роль Д. Лильберна в развитии теории разделения властей. Он полагал, что разделение властей имеет своей целью гарантии законности и предупреждения возможных злоупотреблений органов государственной власти и должностных лиц. Лишь в том случае, справедливо полагал он, когда эти власти будут осуществляться различными органами и лицами, можно уничтожить их произвол и обеспечить прочность правления<sup>3</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что разделение властей у Лильберна направлено на обеспечение народовластия и предотвращение узурпации власти каким-либо одним учреждением или отдельным лицом.

Крупнейший представитель немецкой идеалистической философии Г. Гегель также выделял три власти в государстве: законодательную, правительственную (включающую также судебную) и княжескую (власть государя). Он подчеркивает важность и обязательность принципа разделения властей и пишет «о разделении властей, которые сами по себе дополняют друг друга, а также, будучи свободными, способствуют своей деятельностью достижению одной цели»<sup>4</sup>.

Новый рубеж в развитии теории и практики разделения властей – принятие Конституции США в 1787 году. Основной закон США юридически оформил идею разделения властей, придал ей качество правового принципа. Декларация прав человека 1789 г. и Французская Конституция 1791 г. возвели права и свободы человека до конституционно-правового уровня.

---

<sup>1</sup> Румянцев О. Г. Указ. соч. С. 63.

<sup>2</sup> Руссо Ж. Ж. Трактаты. М., 2009. С. 154.

<sup>3</sup> Лильберн Д. Памфлеты. М., 2007. С. 101.

<sup>4</sup> Гегель Г. Лекции по философии истории. СПб., 2004. С. 178.

Преамбула Конституции США гласит: «Мы, народ Соединенных Штатов...»<sup>1</sup>, отражая тем самым то, что народ является единственным источником власти. Наряду с утверждением единства источника власти, в Конституции США проводится очень четкое организационно-правовое разделение властей. Также в этом документе нашла свое отражение система «сдержек и противовесов»: были предусмотрены и процедура импичмента, и отлагательное вето президента, и многие другие институты, которые являются составной частью современного права. Джеймс Медисон – четвертый президент США, игравший, по-видимому, значительную роль в создании Конституции, утверждал: «Концентрацию всей власти – законодательной, исполнительной и юридической – в одних руках... можно с полным правом считать определением тирании»<sup>2</sup>.

В конце XIX – начале XX вв. дискуссия о разделении властей приняла новый поворот и породила, по сути, новые парадигмы, что было связано с реакцией на тенденцию к укреплению исполнительной власти. Во Франции она была представлена концепциями двух крупнейших юристов – Л. Дюги и А. Эсмена. Первый выступил с развернутой критикой теории разделения властей, объявив, что она противоречит более общему принципу – национального и государственного суверенитета. Согласно его концепции, вдохновленной учением Руссо и стремящейся преодолеть разрыв общества и государства на основании принципов корпоративизма, солидаризма и национализма, народная воля не может быть представлена различными органами власти, поскольку такое разделение ведет к ее ограничению. Существование различных органов власти возможно только как их тесное взаимодействие в рамках единой государственной воли. Отсюда вывод: «...То, что неточно называется разделением властей, есть на деле разнообразие участия различных органов в общей деятельности государства»<sup>3</sup>.

Данная модификация учения означала фактическое отрицание самого принципа сдержек и противовесов, подменяла его принципом функциональной дифференциации властей. Исходя из этой логики, следует признать, что характер и степень функциональной дифференциации властей не имеют существенного значения и определяются чисто утилитарными соображениями. Национальный суверенитет может воплощаться как в нескольких органах власти, так и в одном.

Данная концепция, являющаяся последовательным развитием взглядов Руссо, сыграла большую роль в критике парламентской демократии и была использована теоретиками тоталитарного государства. В качестве одной из

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Конституция США // США. Конституция и законодательные акты. М., 2003.

<sup>2</sup> Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. М., 2000. С. 159.

<sup>3</sup> Вильсон В. Государство: Прошлое и настоящее институциональных учреждений. М., 2005. С. 114.

разновидностей концепции Дюги можно рассматривать критику разделения властей В. Вильсоном, который, также склоняясь к чисто функциональной интерпретации проблемы, пришел к выводу о неэффективности дифференциации властей в связи с ростом задач исполнительной власти и необходимостью более оперативно принимать решения в современном государстве, концентрации в правительстве власти и ответственности. Отметим, что воззрения Дюги оказали существенное влияние на французскую школу политической социологии, отзвуки его идей можно найти и в трудах современных исследователей.

Данному направлению французской (и европейской) политической мысли противостоит другое, ориентированное на теорию разделения властей в той классической форме, которую она получила у Монтескье. Наиболее четко данные идеи сформулированы А. Эсменом в известном труде – «Элементы французского и сравнительного конституционного права».

Принципы теории разделения властей отстаиваются в полемике с ее основными критиками – Дюги и Вильсоном, в результате чего дается оригинальная интерпретация известных положений Монтескье, связанная с некоторой их ревизией применительно к новой эпохе. Считая необходимым для всякого свободного государства следовать принципам разделения властей, Эсмен вынужден признать, что реализация этого принципа сопряжена с большими сложностями. Трудно последовательно провести принцип разделения властей в смысле равенства, их полной независимости и сохранения баланса между ними. Он склонен понимать разделение властей не столько как результат, сколько как постоянный процесс их взаимодействия, вследствие чего в каждый момент достигается определенный уровень стабильности. Достижение этого уровня возможно лишь при определенной степени координации действий трех властей, что на практике неизбежно ведет к преобладанию одной из них – законодательной. Именно она призвана выполнять регулирующие функции по отношению к двум другим властям, в ее руках сосредоточены основные механизмы этого регулирования – принятие (путем голосования) решений по законодательным вопросам, и прежде всего утверждение бюджета, являющегося основой функционирования всей государственной машины, возможность ограничения в законодательном порядке всех других властей и их функций.

Эсмен, таким образом, поддержал теорию разделения властей, поставив на место ее статической модели динамическую, на место равновесия властей – неустойчивый компромисс между ними, результат которого – усиление законодательной власти. Очевидно, однако, что данная концепция могла быть использована и для обоснования приоритета исполнительной власти<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Приводим по: *Медушевский А. Н.* Идея разделения властей: история и современность // Социологический журнал. 1994. № 1.

В качестве своеобразного синтеза рассмотренных точек зрения может быть названа концепция разделения властей в конституционном государстве М. Ориу. Он констатирует важность для всякого представительного правления самого принципа разделения властей, особенно законодательной (в лице двухпалатного парламента) и исполнительной (в лице главы государства и кабинета министров), гармоническое сотрудничество которых – залог единства государства как юридического лица. Рассматривая проблему с точки зрения административного права, он подчеркивает, что на практике соотношение двух властей далеко от идеального равновесия, что объективно существует устойчивая тенденция к подавлению законодательной власти исполнительной, парламента – мощным бюрократическим аппаратом современного государства. С развитием централизованного управления и ростом значимости административного компонента государственной власти парламента все труднее удерживать верховенство законодательной власти, а вмешательство бюрократических структур в законодательный процесс оказывается все более активным<sup>1</sup>.

В истории послереволюционной Франции неустойчивый баланс двух властей часто приводил к перевесу исполнительной власти над законодательной, что особенно ярко проявилось во времена первой и второй империй. Концепция М. Ориу дает особенно много для историко-социологического анализа мнимого конституционализма.

Свой вклад в развитие теории разделения властей внес известный представитель итальянской школы политической мысли Г. Моска. Он критиковал принцип разделения властей с позиции учения о правящем классе. Общая тенденция административной эволюции усматривалась им в переплетении властей – основе генерации и постоянного воспроизведения правящей элиты (как в конституционной монархии, так и в республике). Значительно более важным он считал не формально-юридическое разделение властей, а анализ механизма соединения в руках представителей одного слоя политической власти и собственности<sup>2</sup>.

Наибольшей остроты критика теории разделения властей достигла в политических теориях послевоенной Германии в период Веймарской республики, особенно к концу ее существования. Еще М. Вебер, отстаивая плебисцитарную демократию как лучшую форму правления для Германии, считал необходимым установить сильную президентскую власть, способную вывести страну из кризиса. Смысл такого подхода состоял в стремлении преодолеть буквальное толкование принципа разделения властей (непосредственная реализация которого может вызвать дестабилизацию системы), избавить гла-

---

<sup>1</sup> Основы публичного права. Перевод с французского / Ориу М.; Пер. под ред.: Челяпов Н.; Пер. под ред. и с предисл. Пашуканис Е. М., 2009 С. 131.

<sup>2</sup> Медушевский А. Н. Указ. соч.

ву государства от парламентского контроля. Возможный (и реально имевший место) конфликт законодательной и исполнительной властей однозначно разрешался им в пользу последней.

М. Вебер считал необходимым превратить президента в независимую силу, дать ему возможность в конфликтных ситуациях апеллировать непосредственно к народу через голову парламента и высшей администрации. Фактически речь шла о воспроизводстве традиционного для германской юриспруденции монархического принципа в новых условиях.

Основные доводы М. Вебера в защиту такой позиции были таковы: всенародно избранный президент может выступать гарантом стабильности государства в случае конфликта законодательной и исполнительной властей (парламента и правительства), становясь верховным арбитром в их споре; будет ограничено влияние партий на политический процесс и их роль при выборе министров; наконец, сильный президент будет символизировать единство нации и государства. Деятельность Вебера по поиску соответствующей кандидатуры на пост президента еще нагляднее раскрывает общую авторитарную направленность его взглядов.<sup>1</sup>

Идеи Вебера были доведены до логического конца другим мыслителем — К. Шмиттом, давшим наиболее развернутую критику демократии, парламентаризма и разделения властей в XX веке. Являясь убежденным сторонником усиления президентской власти, Шмитт доказывал правомерность данной тенденции в рамках существующей конституционной системы. Ее сущность — принцип разделения властей, представляющий собой механизм ограничения государственных функций в их компетенциях с целью предотвратить концентрацию всей полноты власти в одном центре. Однако, по его мнению, такой принцип не работает в новых условиях.

По мнению Шмитта, традиционная схема соотношения законодательной, исполнительной и судебной властей является политической фикцией. Реальное изменение положения вещей возможно лишь при отказе от такой концепции организации власти. Речь идет о концентрации власти в руках президента, наделяемого чрезвычайными полномочиями.<sup>2</sup>

Эти наблюдения во многом соответствовали реальной практике европейских государств послевоенного периода, даже в самом демократичном из них — Великобритании. П. Ласки констатировал резкое усиление в начале XX в. влияния кабинета министров за счет других ветвей власти, назвав такое влияние наиболее характерной чертой развития конституционной системы. Процесс концентрации власти в руках правительства необычайно усилился в результате двух мировых войн, поставивших страну на грань выживания и потребовавших максимальной централизации управления для достижения

---

<sup>1</sup> *Weber M. Gesammelte politische Schriften. Tübingen: Mohr, 2008. S. 67.*

<sup>2</sup> *Медушевский А. Н. Указ. соч.*

победы. Расширение соперничества основных политических партий (лейбористов и тори), с одной стороны, рост круга проблем и их сложности – с другой, сделали законодательное регулирование исполнительной власти менее эффективным. Это нашло внешнее выражение в относительном ослаблении власти парламента и значительном росте реальной власти кабинета, особенно премьер-министра.

Механизм принятия важнейших решений также претерпел существенные изменения: многие из них (в частности, по вопросам войны и мира) принимались без парламентского обсуждения, узким кругом лиц при сильном давлении главы правительства (Чемберлена, Черчилля и др.).

Свою лепту в развернутую критику теории разделения властей, восходящую к рубежу XIX–XX вв., внесла и американская политическая наука. Наиболее полно она представлена в трудах В. Вильсона, писавшего о неэффективности принципа разделения властей в экстремальных условиях управления, его бюрократизации и необходимости быстро принимать решения исполнительной властью (президентом). В дальнейшем его концепция была систематизирована рядом юристов с учетом европейского политического опыта<sup>1</sup>.

Так, в трудах К. Левенштейна можно обнаружить принципиальный отказ от доктрины разделения властей. Основной аргумент против – статичность концепции, ее несоответствие динамизму эпохи радикальных социально-политических преобразований. Принцип разделения властей, согласно этой точке зрения, сыграл определенную роль при переходе от абсолютной монархии к развитому конституционному государству<sup>2</sup>.

Однако для новой политической ситуации весьма характерно, что все государства (конституционные, авторитарные или диктаторские) стоят перед необходимостью усилить свой политический динамизм, следствием чего на практике становится более или менее полное слияние законодательных и исполнительных функций. В результате традиционное качественное разделение законодательной функции (составление, проведение и утверждение закона) и исполнительной (реальное применение закона административным путем) все в большей мере заменяется количественным преобладанием исполнительной власти.

Правительство становится интегрированным проявлением воли государства, отражающей позицию как законодательной власти, так и администрации. Таким образом, реальная компетенция исполнительной власти в новых условиях не ограничивается применением законов и управлением, а включает в себя выполнение общеполитических функций.

Представляют научный интерес взгляды российских ученых на разделение властей в государстве. В России мысль о разделении властей как принципе

---

<sup>1</sup> Вильсон В. Указ. соч. С. 84.

<sup>2</sup> Медушевский А. Н. Указ. соч.



либерализма впервые была выражена М. М. Сперанским. В собственных проектах государственных преобразований Сперанский грезил о конституционной монархии, которая управляла бы на «непременном законе». Законность форм воплощения власти он связывал с необходимостью разделения властей. М. М. Сперанский предугадывал механизм их согласованных действий, чтобы избежать возможного противоборства трёх ветвей власти.

В свою очередь Ф. Ф. Кокошкин уже выделяет три элемента сдерживания исполнительной власти: контроль представительного органа за бюджетом и численностью армии, ответственность министров и право судебной власти проверять законность правительственных распоряжений.

В отношении законодательной власти Ф. Ф. Кокошкин перечислил четыре «гарантии»: 1) участие главы исполнительной власти в законодательном процессе с помощью абсолютного или отлагательного «вето», 2) наличие двух палат, 3) права граждан, 4) изменение конституции особым порядком<sup>1</sup>.

В аспекте исследуемой проблемы весьма интересны представления другого русского ученого и юриста Н. М. Коркунова о проблеме совместности властвования и принципа разделения властей. В частности, по мнению Н. М. Коркунова, взаимное сдерживание властей и недопущение концентрации власти в одних руках возможно «не только при осуществлении различными органами различных функций власти, но точно так же и при осуществлении различными органами совместно одной и той же функции»<sup>2</sup>.

Хотелось бы отметить, что данное утверждение автора обогатило и творчески развило идею разделения властей. Н. М. Коркунов отошел от формально-догматического понимания данного принципа, от сведения его к простой необходимости абсолютного разграничения функций и строгого определения пределов предметной компетенции, и четко акцентировал на главном сущностном содержании принципа – механизме сдерживания и взаимовлияния всех ветвей власти.

Более того, анализируя опыт государственного строительства с древнейших времен, Н. М. Коркунов выделил три способа сдерживания воли, участвующих в распоряжении государственной властью:

- разделение отдельных функций между различными органами;
- совместное осуществление одной и той же функции несколькими органами;
- осуществление различных функций одним органом, но различным порядком<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Кокошкин Ф. Ф. Русское государственное право в связи с основными началами общего государственного права. М., 2008. С. 91.

<sup>2</sup> Коркунов Н. М. Совместность властвования / Теория государства и права: Хрестоматия / Под ред. В. И. Хропанюка. М., 2009. С. 133.

<sup>3</sup> Он же. Указ и закон. СПб., 2004. С. 154.

Эволюция принципа разделения властей и его реализация в практике государственного строительства современных государств, в том числе Российской Федерации, неоднократно продемонстрируют впоследствии актуальность и аргументированность взглядов Н. М. Коркунова на существо и содержание данного принципа.

Особого внимания заслуживают взгляды С. А. Котляревского – видного деятеля либерального движения в России. Он полагал, что теория разделения властей требует восстановления своего первоначального смысла, поскольку она «покрылась целым слоем всевозможных психологических ассоциаций»<sup>1</sup>. Само название теории разделения властей, с его точки зрения, не вполне удачно, так как ее цель – не просто дать классификацию, а раскрыть содержание, смысл основных элементов государственной власти.

Переосмысление теории разделения властей ученый считает необходимым начать с пересмотра самого понятия власти, деятельность которой, как он полагает, имеет две стороны – формальную и материальную. Формальный аспект предполагает, что государственная власть осуществляется посредством каких-либо органов и соответствующих им процедур. Материальный аспект означает содержательную деятельность государства.

Например, законодательная деятельность государства, рассуждает С. А. Котляревский, с формальной стороны включает в себя процедуру принятия закона парламентом, в материальном же плане речь идет об установлении нормы, направленной на регулирование общественных отношений. С точки зрения формальной закон может быть принят только парламентом, с точки зрения материальной норма может быть установлена любым органом власти. Иначе говоря, при формальном подходе под властью понимаются органы, при материальном – функции. Весь вопрос состоит в том, делает вывод исследователь, чтобы при рассмотрении деятельности государства различать власть как совокупность органов и власть как систему функций, тонко и точно чувствовать диалектику взаимоотношений организационной и функциональной ее сторон.

Функциональный подход (т. е. оценка деятельности государства в содержательном, материальном плане), делает вывод ученый, не может дать сколь-нибудь четкую, твердую классификацию властей. Единственный более или менее строгий критерий предлагает только формальный подход, т. е. рассмотрение государства с точки зрения его морфологии, организационной структуры, состава органов и соответствующих им процедур. Именно поэтому, с точки зрения С. А. Котляревского, формальный подход возобладал и в политической мысли, и в конституционных актах стран Запада. Однако негативным следствием победы формального подхода стало распространенное представление о том, что разделение властей связано в первую очередь с ор-

---

<sup>1</sup> Котляревский С. А. Правовое государство и внешняя политика. М., 2009. С. 2

ганами государства, и только во вторую – с его функциями. «Практически преимущества подобного формального понимания бесспорны, – утверждает С. А. Котляревский, – но, конечно, наука на нем остановиться не может. Формальная характеристика разделения властей остается, так сказать, на поверхности, в области условного, и если за ней не стоит характеристики материальной, приводит к несомненному *circulus vitiosus*... Поэтому как бы по практическим мотивам ни было соблазнительно свести вопрос о разделении властей к различию органов – различию, например, представительства, правительства и суда, – невозможно перешагнуть через идею государственной функции, хотя, обращаясь к последним, мы и вступаем в область гораздо менее определенно очерченную и гораздо более спорную. И это тем более, что в распределении функций между главными государственными органами происходят на наших глазах важные перемены»<sup>1</sup>.

Итак, Котляревский С. А. констатирует, что сложилась стойкая традиция понимания классической триады в формальном смысле как органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Как он полагает, данная схема при всех ее достоинствах очень неточна и натянута. Реальная компетенция законодательных, исполнительных и судебных органов, представленная в конституциях, значительно шире той номинальной, которую предполагает схема. В функциональном отношении, подчеркивает ученый, государственные органы не столько разделены, сколько, напротив, соединены множеством связей, что не дает возможности провести четкую границу между ними. Власть, утверждает он, в своем источнике едина, хотя и может быть по-разному распределена.

В современной России само содержание и политико-правовая функциональность принципа разделения властей до сих пор вызывают интерес, о чем свидетельствуют непрекращающиеся научные дискуссии. Продолжают обсуждаться не только проблемы и перспективы реализации рассматриваемого принципа, но и его сущность.

Большинство российских ученых рассматривают принцип разделения властей как функциональное распределение государственных полномочий между органами государственной власти, а не механическое деление их компетенции.

Так, Б. Н. Топорнин полагает, что «принцип разделения властей – это в первую очередь учение о распределении функций и полномочий между тремя властями – законодательной, исполнительной, судебной»<sup>2</sup>, с помощью которого возможно предотвратить установление авторитаризма и диктаторского режима в обществе, создать систему сдержек и противовесов и т. д. Солидарен с ним и Н. Н. Ворошилов, считающий, что разделение властей следует

---

<sup>1</sup> Котляревский С. А. Указ. соч. С. 9

<sup>2</sup> Топорнин Б. Н. Очерки парламентского права. М., 2003. С. 11.

понимать только как разграничение отдельных функций государственной власти, всегда единой и неделимой<sup>1</sup>. Также Б. А. Страшун считает, что принцип разделения властей в своем практическом воплощении означает структурно-функциональную определенность каждого из государственных органов, компетенция которого зависит от его правового статуса и фактического соотношения и размежевания полномочий с другими органами<sup>2</sup>.

По мнению А. Н. Кокотова, «разделение властей означает не буквальное разделение единой государственной власти, а, во-первых, разграничение полномочий разных государственных органов и, во-вторых, неподчиненность последних друг другу за рамками конституционных процедур»; при этом «все ветви власти связаны между собой набором «сдержек» и «противовесов»<sup>3</sup>.

О. Е. Кутафин подчеркивает, что в современных условиях принцип разделения властей «нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из властей над другими, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе»<sup>4</sup>. Назначение принципа заключается в рационализации и оптимизации деятельности государства, всех его структур и на этой основе повышении эффективности всего механизма управления государственными делами.

С. А. Авакьян говорит о двух аспектах разделения властей: разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную и разделение властных функций по уровням системы государственных органов. Поэтому суть принципа разделения властей заключается в том, что: 1) каждая ветвь (уровень) власти имеет собственную компетенцию; 2) ветви (уровни) власти самостоятельны, не могут вмешиваться в компетенции друг друга; 3) каждая ветвь (уровень) власти обладает собственными средствами воздействия на другие ветви<sup>5</sup>.

Существующий в отечественной литературе подход к разрешению проблемы разделения ветвей власти может быть назван структурно-функциональным. В качестве первопричины принципа заявляются простое разделение труда, специализация, рассредоточение полномочий между органами законодательной, исполнительной и судебной власти. При этом ссылаются на Ф. Энгельса, который писал, что разделение властей есть «не что иное, как прозаическое деловое разделение труда, примененное к государственному механизму в целях упрощения и контроля»<sup>6</sup>. Между тем, на самом деле, разделение компетенций труда и разделение властей, хотя и являются родственными явлениями, далеко не идентичны.

---

<sup>1</sup> Ворошилов Н. Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 2001. С. 383.

<sup>2</sup> Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1. М., 2003. С. 183.

<sup>3</sup> Кокотов А. Н. Конституционное право России. Курс лекций: Учеб. пособие. М., 2007. С. 56–57.

<sup>4</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 115.

<sup>5</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. Т. 1. М., 2005. С. 351–352.

<sup>6</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 5. М., 2006. С. 203.

Понимание разделения властей как разделения компетенций ведет к восприятию принципа разделения властей в искаженном виде. Как некой нормы, обеспечивающей абсолютную самостоятельность различных ветвей власти. При этом система «сдержек и противовесов» рассматривается не в качестве необходимого элемента принципа, а как существенное отступление от него. Структурно-функциональный подход дает повод полагать, что любой специализированный орган государственной власти может быть выделен в качестве особой ветви власти в рамках принципа разделения властей. Следуя этому подходу, обычно выделяют избирательную, учредительную, контрольную, партийную (в странах с однопартийной системой) власти. На основании ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, объявляющей Президента РФ гарантом Конституции и прав и свобод гражданина, можно выделить также конституционно-гарантирующую ветвь власти. Исходя из теории разделения труда, мы должны все эти виды власти рассматривать в качестве самостоятельных, обособленных и вместе с тем наделенных правами взаимоконтроля по отношению друг к другу. Но это невозможно, поскольку привело бы к бесконечному дроблению и параличу власти в государстве, естественным итогом чего явились бы возвышение и произвол исполнительной ветви власти.

Структурно-функциональный подход к объяснению принципа разделения ветвей власти заключается в том, что данный принцип рассматривается в качестве средства предотвращения произвола, узурпации власти, обеспечения законности и прав человека в государстве. При всей привлекательности такого обоснования разделения властей оно обладает весьма ограниченными эвристическими возможностями, так как имеет одномерный (политико-правовой) характер и не отражает всей глубины анализируемого принципа. Взгляд на принцип разделения властей как на средство обеспечения закона и предотвращения произвола со стороны государственной власти был высказан Дж. Локком, который полагал, что «основной целью вступления людей в общество является стремление мирно и безопасно пользоваться своей собственностью, а основным орудием и средством этого служат законы»<sup>1</sup>. Поэтому законодательная власть должна быть верховной, которой должны подчиняться остальные, т. е. исполнительная и федеративная (власть, ведающая отношениями вне государства).

На наш взгляд подход, при всей его справедливости, явно не является исчерпывающим для понимания принципа разделения властей.

Реализация принципа разделения властей предполагает разделение не просто функций (законодательных, исполнительных, судебных и др.), но и властных полномочий, что не нарушает, а, напротив, подчеркивает и обеспечивает единство государственной власти, под которым следует понимать единство стратегических целей и направлений деятельности всех государст-

---

<sup>1</sup> Локк Дж. Избранные философские произведения: В 2 томах. М., 2000. Т. 2 С. 339.

венных органов<sup>1</sup>. Единство государственной власти определяется, прежде всего, тем, что единым и единственным источником власти выступает народ<sup>2</sup>.

Единство власти необходимо для эффективного и согласованного управления обществом. Поэтому главная задача демократического государства заключается в разграничении полномочий различных властных органов исходя из принципа единства государственной власти, а также в установлении общих начал взаимодействия этих органов.

Изолировать ветви власти друг от друга невозможно. Все органы государственной власти осуществляют свои функции, дополняя друг друга, согласовывают действия и координируют усилия, т. е. как бы втягиваются в «необходимое» взаимодействие.

Можно отметить тенденцию к «взаимопроникновению властей», чему есть масса подтверждений: утверждение палатами парламента многих должностных лиц, назначение (или предложение кандидатов на должность) судей президентом и утверждение их палатой парламента, полномочия Конституционного суда, совмещение мандата министра и парламентария. «Это взаимодействие властей выражается как в организационно-функциональном их сближении на основе Закона, так и в усилении элементов взаимоконтроля»<sup>3</sup>. Скорее всего, подобная тенденция означает не отдаление от принципа разделения властей, а наоборот, дальнейшее развитие реализации принципа «сдержек и противовесов»<sup>4</sup>.

Равновесие властей сохраняется благодаря ключевой составляющей принципа разделения властей – системе сдержек и противовесов. Существование такой системы, в конечном счете, определяет особенности практической реализации принципа разделения властей.

Как представляется, применение категорий системного анализа вызывает необходимость исследования органов государственной власти как элементов некой целостности ее составляющих и их взаимоотношений, взаимосвязей и взаимовлияния. При таком подходе к исследованию разделения государственной власти в Российской Федерации уже нельзя ограничиваться только проблемами собственно разделения функций органов государственной власти и даже разделения самой власти, а с необходимостью как в теоретическом, так и в практическом плане акцентировать внимание на анализе системы законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти, изучении проблем их взаимного сдерживания и контроля<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М., 2000. С. 211.

<sup>2</sup> Скуратов Ю. И. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. М., 2002. С. 87.

<sup>3</sup> Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 2004. С. 196.

<sup>4</sup> Косов Р. В. Пределы власти. 2005. С. 71.

<sup>5</sup> Блауберг И. В., Юдин И. Г. Становление и сущность системного подхода. М., 2003. С. 71.

Разграничение единой государственной власти на три относительно самостоятельные и независимые ветви предотвращает вероятные злоупотребления властью и возникновение тоталитарного управления государством, не связанного правом. Любая из этих властей занимает своё место в общей системе государственной власти и выполняет свойственные лишь ей задачи и функции. Равновесие властей поддерживается особыми организационно-правовыми мерами, которые обеспечивают не только взаимодействие, но и взаимоограничение возможностей в установленных пределах. В то же время они гарантируют независимость одной власти от другой в пределах тех же возможностей.

Следует отметить, что принцип разделения властей является одним из принципов правового государства и может эффективно действовать лишь в увязке с правовой системой в целом, где эффективно работают принципы законности, взаимной ответственности государства, гражданина и соблюдаются права личности.

Поэтому принцип разделения властей может быть присущ лишь демократическому государству, в котором наличествует экономически свободный собственник, владеющий политическими правами.

Кроме того, разделение властей в демократическом государстве объективно проистекает из невозможности существования власти в одном центре, едином властвующем субъекте<sup>1</sup>.

В странах с демократическим режимом высшие органы государственной власти, как правило, равноправны. Они находятся в отношениях взаимозависимости, но не соподчинения: каждый из них обладает определенной степенью самостоятельности, мера которой обычно отражает меру демократизма всей политической системы в целом.

Сегодня сложились две основные демократические модели применения принципа разделения властей – «гибкая» и «жесткая». Первая из них, в своем обосновании восходящая к идеям Локка о тесном сотрудничестве и взаимодействии властей при верховенстве одной из них, характерна для стран с парламентарной формой правления (яркий пример – Великобритания). Практика реализации «гибкой» модели разделения властей во многих государствах и во все времена доказывает: сосредоточение «всей власти» в каком-то одном органе в конечном итоге приводит к установлению тоталитарных режимов.

Вторая модель опирается главным образом на концепцию Монтескье и его последователей о равновесии, независимости и взаимном контроле властей (США).

Несмотря на существенные различия между двумя вышеуказанными моделями им характерны на современном этапе и некоторые общие тенденции: заметное усиление роли правительственной власти и усложнение средств взаимного воздействия различных органов власти друг на друга<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Глушко Е. К. Разделение властей и парламентаризм. М. 2002. С. 69.

<sup>2</sup> Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. М. 2000. С. 68.

В середине 80-х годов XX века Россия вступила, по сути, в период революционно-радикальных реформ, которые коснулись всех сфер жизни общества. Одной из базовых идей построения нового государства стала теория разделения властей, которая была закреплена в качестве основы конституционного строя Российской Федерации в Конституции 1993 года.

Вместе с тем период политического транзита характеризуется высокой степенью нестабильности и разнонаправленности тенденций развития политико-властного процесса. Нередко возникают ситуации «обратного перехода», что меняет конфигурацию и характер взаимоотношений ветвей власти, их равновесия и сбалансированность. В этом смысле, как политическому транзиту в России в целом, так и развитию системы разделения властей в последние 20 лет, в частности, свойственна собственная динамика и логика.

Представляется, что вышеизложенные теоретико-методологические подходы и идеи будут способствовать продуктивному исследованию системы разделения властей в современной России, выявлению ее специфики на различных этапах с учетом меняющихся политических реалий постсоветского развития – от слома советской системы разделения властей и «вживления» элементов либеральной политической системы, через создание формально-юридических конструкций разделения властей (принятие Конституции РФ 1993 года) к современному состоянию разделения властей в Российской Федерации.

## ***2. Борьба за власть в постсоветской России в первой половине 90-х гг. XX века: современное прочтение***

В конце 80-х гг. XX века возник острый политический кризис СССР. Именно в этот период на передний план выдвинулись политические силы, стремившиеся к изменению общественного бытия и общественного сознания. Их не устраивали исторически образовавшиеся ограничения в политике, экономике и духовной сферах. Корни данного феномена следует искать в советской системе государственной власти, которую по своей сущности можно назвать внеродовой выборной монархией, где глава государства, помимо других титулов, именовался «вождь мирового пролетариата».

Однако не следует полагать, что глава советского государства не имел никаких ограничений в своей жизни и деятельности. И главной их причиной являлось военно-политическое противостояние политических систем и советские обычаи. Одной из традиций советской политической элиты являлось изгнание из политической жизни, а иногда и из страны прямых наследников. Этот механизм был необходим для пресечения передачи власти по родственной линии, как это происходит в Северной Корее и на Кубе. Наиболее угнетающим фактором для советской политической элиты и членов их семей были инвентарные номера на предметах бытового обихода и мебели: «Мебель в



доме была унифицирована: стулья, столы, буфеты и прочее имели бирки инвентарных номеров. Жильцы, въезжая, подписывали акт приемки, в котором учитывалось всё – вплоть до шпингалетов и дубовой крышки от унитаза»<sup>1</sup>. В идеале – ничего своего, представляющего материальную ценность, всё государственное, данное на прокат, на период замещения государственной должности, никаких излишеств и роскоши.

Такой порядок существования советской элиты резко контрастировал с образом жизни зарубежных политиков развитых и развивающихся капиталистических стран. В этих условиях партийная номенклатура была вынуждена вести двойной образ жизни. Достаточно вспомнить громкие коррупционные дела: «Океан»<sup>2</sup>, возникшее во времена правления Л. И. Брежнева, и «хлопковое»<sup>3</sup>, «раскрученное» в период руководства страной Ю. В. Андропова и М. С. Горбачева. В них проявилась, как говорилось тогда, мелкобуржуазная сущность части партийной и советской элиты, стремившейся создать для своего статуса и властных полномочий соответствующий антураж роскоши и комфорта, кстати, весьма скромного по западным и современным меркам. В данном случае важны были не объемы материальных благ, а стремление руководителей разного уровня к их получению.

В результате нарастания таких настроений советская политическая элита раскололась. Первая её часть – гражданские и военные реакционеры – была довольна исторически сложившимися системами привилегий и ограничений. Гражданские и военные реформаторы стремились к снятию всяческих препятствий и расширению возможностей реализации своих властных полномочий во всех сферах. В этой среде накапливалось недовольство ситуацией, не позволяющей жить открыто, не таясь и не опасаясь законного преследования. Именно из этой социальной группы был рекрутирован М. С. Горбачев и команда его сторонников (в неё первоначально входил и Б. Н. Ельцин) – реформаторов, которые перевернули общественное бытие и общественное сознание всего за одну пятилетку. Под лозунгами «ускорение, оздоровление, гласность, перестройка, новое мышление» постепенно снимались ограничения, барьеры и налаживались отношения с капиталистическими странами, открывались границы и запрещался партийный диктат, который прочно скреплял страну и гасил межнациональные противоречия и обиды.

XIX партийная конференция стала рубежным этапом департизации общества. Открылись возможности для присвоения материальных благ, на-

---

<sup>1</sup> Дом на набережной. URL: <http://museum-world.livejournal.com/58237.html> (дата обращения 10.02.2013)

<sup>2</sup> Казнокрады. «Операция «Океан»/ URL: <http://tv.yandex.ru/2/program/169199> (дата обращения 10.02.2013)

<sup>3</sup> Тельман Гдлян: Я абсолютно уверен, что сегодня бы «хлопкового дела» не было // Электронная газета Версия. URL: [http://versia.ru/articles/2008/jun/11/telman\\_gdlyan\\_i\\_hlopkovoe\\_delo](http://versia.ru/articles/2008/jun/11/telman_gdlyan_i_hlopkovoe_delo) (дата обращения 10.02.2013)

копленных и созданных в период СССР. Первым шагом в этом направлении стало исчезновение партийной кассы КПСС. Уже тогда ставился вопрос о переходе к рыночной экономике. В этом смысле приватизация являлась лишь логическим продолжением линии на реформирование общественного сознания и бытия, на переход к капиталистическим отношениям, в рамках которых политическая элита освобождалась от всяческих ограничений.

С распадом СССР и образованием России как самостоятельного государства наступил период «экономической анархии» или «первоначального накопления капитала» 90-х гг. XX века. Хаос и анархия, в которых ковались первые миллиардеры, строились «рублевские дачи», огромные апартаменты в центре Москвы и т. д., завершились распределением собственности на средства производства, человеческого и финансового ресурса в пользу «реформаторов-экономистов». Они доказали свою преданность и умение справляться с политическими кризисами мирными методами в 1991 году, когда с политической арены были окончательно устранены «реакционные силовики и экономисты». «Реформаторы-силовики» смогли доказать свою преданность и оказались востребованными в 1993 г., в период парламентского кризиса. Именно благодаря их усилиям и преданности Б. Н. Ельцину удалось удержать власть. С этого момента началась конкуренция между «реформаторами-экономистами» и «реформаторами-силовиками». В результате непрерывной борьбы за власть и финансовые ресурсы в центре, политические процессы на периферии оказались несколько запущенными.

Анархия в стране привела к усилению центробежных тенденций, грозивших распадом страны. Безусловным лидером этого процесса являлась Республика Ичкерия (Республика Чечня). Местная элита грезилась о свободе и независимости от федерального центра, хотела самостоятельно распоряжаться нефтяными и иными природными богатствами. Московские политические элиты не могли смириться с таким положением дел. «Экономисты» с 1991 года пытались договориться. Е. Т. Гайдар передал Республике Чечня советские деньги, выведенные из оборота, в мае 1992 г. были поддержаны требования о выводе войск и передаче всей полноты власти новой чеченской администрации. Однако ситуацией очень умело воспользовались «силовики», которые фактически раздали населению оружие и военную технику, тем самым породили в Ичкерии ситуацию безвластия. Чеченская республика постепенно превращалась в площадку, на которой игроки высшего эшелона власти решали наиболее важные кадровые, экономические и внутривнутриполитические вопросы.

Несговорчивость Д. Дудаева, который не желал быть статистом в политических играх московских политиков и повел курс на образование самостоятельного чеченского государства любой ценой, создавала прецедент, угрожавший интересам не только политической и экономической элиты, но и «силовики». Каждый федеральный политик и политик-бизнесмен стремились внести свой вклад в удержание Ичкерии в составе страны всеми воз-

можными способами: «Анатолий Чубайс, возглавлявший в то время президентскую администрацию... знал, где находится настоящий центр власти, и не был готов делиться ею с кем бы то ни было»<sup>1</sup>. Смыслом этой консолидации «силовики» и «экономистов» являлось сохранение режима личной власти первого лица и сохранения, пусть отчасти формального, единства страны. Без этого возникали политические сложности с ведением бизнеса, а политическая власть и карьера в условиях полного развала страны могли превратиться в ничто. Это понимали все, но каждый осознавал и то, что силовое решение проблемы разрушит хрупкий альянс и баланс сил, образовавшийся после 1993 года.

Начало контртеррористической операции 1994 г. раскололо общество. Причем «экономисты» начали оказывать поддержку сепаратизму лишь с одной целью – не дать возможности «силовикам» приобрести безраздельное влияние в окружении Б. Н. Ельцина. Западные политики оказывали активную политическую поддержку «экономистам» – сторонникам переговоров и мирного урегулирования конфликта лишь для поддержания очага напряженности и вовсе не горели желанием признавать независимость Ичкерии. События в г. Грозном в январе 1994–1996 гг. показали, что «силовики» без политической, финансовой и информационной поддержки «экономистов» не могут добиться победы.

На фоне тяжелых боев в г. Грозном наиболее успешной была группировка генерала Л. Я. Рохлина. Однако о его успехах некоторые московские политики знали гораздо больше, чем даже местные военные специалисты: «В Моздоке о Рохлине никто ничего не знал. Во всяком случае, среди находящейся здесь журналистской братии в декабре 1994-го о нем не говорили. А последующее назначение некоего генерал-лейтенанта командиром Северной группировки расценивали как обычную формальность: должен же кто-то командовать... Вернувшись из Чечни в Москву, я вскоре узнаю, что генерал-лейтенант Рохлин, оказывается, стал первым высокопоставленным командиром, кто открыто сообщил о потерях, первым заявил, что против федеральных войск воюют не бандформирования, а хорошо оснащенная и профессиональная армия, первым предсказал затяжной характер конфликта. Так будут писать газеты. Они начнут и формировать мнение о генерале. Газета «Московский комсомолец» напишет: «...чрезвычайно строгий в мирное время, огромный, как медведь, Рохлин стал любимцем в войсках». «Известия» отзовутся по-своему: «Военные говорят, что он умеет добиваться поставленных целей; насчет цены и средств – разговор особый». Репортаж Александра Невзорова о штурме г. Грозного, где Рохлин впервые появился на телевизионных экранах, тоже не вносит ясности в представление о нем. «Генерал в треснувших очочках» (образ Невзорова)»<sup>2</sup>. Именно с этого момента Л. Я. Рохлин по-

<sup>1</sup> Куликов А. С. Тяжелые звезды. М.: Война и мир букс. 2002. С. 163.

<sup>2</sup> Антилов А. В. Лев Рохлин: Жизнь и смерть генерала. М., 1998 С. 243.

степенно переходит из военной области в политическую. Рубежным можно считать его политический демарш 1995 года, которым он отказался принять из рук Б. Н. Ельцина звезду героя России<sup>1</sup>. Это была неслыханная дерзость подчиненного П. С. Грачева, после которой военная карьера обоих завершается.

Поворотным пунктом в борьбе между «экономистами» и «силовиками» стал 1996 год. В январе, по официальной версии, за провал на парламентских выборах в отставку были одновременно отправлены руководитель президентской администрации А. Б. Чубайс и министр внутренних дел А. Куликов. На президентских выборах в июне 1996 года «экономисты» смогли добиться успеха благодаря «опальному у силовиков», сосланному в Приднестровье генералу А. И. Лебедю. Приднестровский миротворец и переговорщик был превращен «экономистами» в «сильную фигуру в патовой позиции», как обозначали аналитики его место на шахматной доске российской политики<sup>2</sup>. Его возвышение было очень сильным ударом по «силовикам»: «Грачев не мог не подать в отставку после назначения А. И. Лебеда, его ярого противника, секретарем Совета безопасности»<sup>3</sup>.

Именно он возглавил процесс урегулирования чеченской проблемы. Причем ставка изначально делалась на устранение «силовиков», и не только от участия в решении проблем: «Увы, их упорство было сломлено А. И. Лебедем и приехавшим с ним Б. Березовским, пользовавшимся, как известно, особым расположением президентской администрации. Два столичных чиновника установили в Ханкале свои порядки, как бы утверждая на практике принцип: «Война слишком серьезное дело, чтобы доверять его военным». Впрочем, государственная власть негласно, но с завидной последовательностью проводила его с первого дня первой чеченской кампании, отстраняя под различными предлогами генералов от кардинального решения военно-политических проблем»<sup>4</sup>. Их итогом стали хасавюртовские соглашения, которые замораживали не только статус Ичкерии, но и кавказскую политическую площадку в целом.

Последовавшее назначение 17 июля 1996 г. министром обороны опального, ещё со времен тбилисских событий 1989 г., генерала И. Н. Родионова изменило баланс политических сил. «Экономисты» вновь стали одерживать верх, но в их стане произошел раскол, поводом для которого стал конфликт между Б. А. Березовским и А. Б. Чубайсом. Последнему А. И. Лебедь был не нужен: «Чубайсовские интриганы растиражировали версию о том, что, дескать, генерал Лебедь готовил государственный переворот. Он якобы задумывал создать в рамках армии некий элитный «Российский легион» в составе 50 тыс. человек, который был бы его опорой в достижении чес-

---

<sup>1</sup> Чем награждает Россия // Газ. Коммерсантъ Власть. 2002. № 10. 19 марта.

<sup>2</sup> Крылов К. Путь генерала Лебеда // Газ. Спецназ России. 2013. № 1.

<sup>3</sup> Трошев Г. Моя война. Чеченский дневник окопного генерала. М., 2001. С. 152.

<sup>4</sup> Там же. С. 154.

толюбивых целей... Когда речь идет об устранении неугодного и опасного конкурента, о чистоте выбранных средств никто не думает. Это логика борьбы за власть, ее азбука. Лебеда стали обвинять – как обычно анонимно, из-за угла, – в том, что он сговаривался с чеченскими сепаратистами, которые чуть ли не обещали ему поддержку своих 1200 отпетых боевиков в решающий момент захвата власти в Москве»<sup>1</sup>.

В октябре 1996 г. генерал А. И. Лебедь был отправлен в отставку. На его место на политическом олимпе начал продвигаться генерал Л. Я. Рохлин, который сначала был избран председателем комитета Государственной Думы по обороне, затем создал собственное политическое движение. Именно в этот период начинается его становление как политика, совершенно не похожего на созданный ему образ военного: тихого, немногословного, опытного и хитрого стратега и прагматичного грозного тактика. Это можно объяснить лишь военным синдромом, реализуемым в политике. Как пишет А. С. Куликов: «К такому обязательно потянутся и честные люди, и корыстные сливщики компромата, и политические дельцы. Как Лев их сортировал по полочкам – мне неизвестно, но, будучи «главным милиционером» страны, я не мог не чувствовать, что Рохлина подчас используют в своих интересах куда более сведущие в политике люди... Лев не очень любил, когда ему открывали глаза, и предпочитал действовать в политике так, как он никогда бы не поступил на войне...»<sup>2</sup>.

Видимо, мятежный генерал несколько «подзабыл», кому и чем он был очень обязан в чеченской кампании, его новые друзья из среды «экономистов» активно поддерживали властные устремления бывшего генерала и подталкивали его к организации государственного переворота. Как пишет по этому поводу А. С. Куликов: «Сразу же бросилось в глаза, что Рохлин несколько возбужден, как бы наэлектризован. Без всяких вступлений он задал прямой вопрос: «А.С., как вы думаете, если армейские части войдут в Москву, будут ли внутренние войска этому препятствовать?» Вот так – не открывая никаких планов, буквально с порога... Но в этих словах было нечто, что заставило меня отнестись к его словам более чем серьезно: не тот человек Рохлин, чтоб пугать меня словесной депутатской пургой. Не те у нас с ним отношения. Значит, что-то произошло. Значит, что-то заставило его примчаться ко мне на дачу за неким советом, который нужен ему позарез. Что ж, высказал то, что думал. Выдержал его тревожный взгляд и ответил твердо: «Лева, если речь идет о вооруженном мятеже или о попытке устранения нынешней власти с помощью Вооруженных Сил, то скажу тебе прямо – эта идея не имеет никакой перспективы»<sup>3</sup>. Ответ А. С. Куликова отражал не только его личное мнение, но и наглядно демонстрировал отношение «ельцинских силовиков» к деятельности Л. Я. Рохлина и его соратников – бывшего мини-

---

<sup>1</sup> Леонов Н. С. Крестный путь России 1991–2000. М., 2002. С. 112.

<sup>2</sup> Куликов А. С. Тяжелые звезды. М., 2002. С. 121.

<sup>3</sup> Там же.

стра обороны И. Н. Родионова, бывшего командующего ВДВ В. Ачалова и той части «экономистов», которая перешла в оппозицию команде А. Б. Чубайса.

Таким образом, трансформационный процесс привел к образованию в 90-х гг. XX века политических групп, которые в своем стремлении к неограниченным возможностям вступили в бескомпромиссное противостояние. В борьбе за власть, дающую полномочия во всех сферах жизни и деятельности общества, этими силами выдвигались и создавались различные политические фигуры, претендовавшие на общенациональную поддержку и одобрение своих действий. Их появление на политическом олимпе первой половины 90-х гг. XX века было обусловлено особенностями политической системы и режима того периода, позволявших осуществлять продвижение в политику малоизвестных для общества личностей, манипулировать ими в своих интересах.

Интересы государства и общества были вторичными, так как основные акторы политического процесса рассматривали их через призму «Я» и «не-Я» в политике. Именно по этой причине возник феномен ельцинских сдержек и противовесов в политике и резких, кажущихся обществу парадоксальными разворотов, в действительности обусловленных поддержанием баланса и борьбы политических сил в высших эшелонах власти. Наиболее рельефно данный феномен проявился в урегулировании чеченского вопроса, ставшего одним из важнейших инструментов внутренней политики, той площадкой, на которой создавались не только финансовое состояние, но и политическая карьера. Внутренняя политика сдержек и противовесов разрушала страну изнутри. Ни одна из политических элит в борьбе за возможность реализации неограниченной власти не могла добиться успеха, а поддержание кризисной ситуации и провалов являлось для политиков условием для оказания влияния на позицию высшего должностного лица государства, являвшегося гарантом стабильности и верховным арбитром, находившимся над этой схваткой.

### ***3. Тенденции развития и особенности российской партийной системы в 2012–2013 гг.***

В 2012 г. были изменены нормативно-правовые условия функционирования партий в России посредством внесения поправок в Закон «О политических партиях». В частности, были существенно снижены требования к численности политической партии (с 40 тыс. до 500 человек), отменены требования к численности регионального отделения политической партии, введена процедура приостановления регистрации политической партии<sup>1</sup>.

Новые институционально-правовые условия в определенной мере вызвали появление новых явлений и новых тенденций в развитии российской партийной системы.

---

<sup>1</sup> «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях». Федеральный закон от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2012/04/04/partii-dok.html>

Первой важной тенденцией развития российской партийной системы в 2012–2013 гг. стало увеличение числа партий, то есть возрастание дробности партийной системы.

Так, в первой половине 2009 года в российской партийной системе были представлены 7 партий<sup>1</sup>. На 7 марта 2013 г. на сайте Минюста России представлена информация о 185 действующих организационных комитетах партий<sup>2</sup>, а список зарегистрированных политических партий включает 59 зарегистрированных партий<sup>3</sup>.

Особенно активно процесс партиобразования шел в 2012 г., когда были образованы 166 оргкомитетов по созданию новых партий.

Среди партий, получивших регистрацию в 2012–2013 гг., есть партии, созданные недавно и впервые получившие государственную регистрацию (таких большинство); возрожденные, уже ранее существовавшие, но прекратившие свою работу партии<sup>4</sup>, в том числе партии, созданные путем выхода групп партийцев из партий, образованных когда-то путем слияния различных партий или вхождения одной в другую<sup>5</sup>; партии, созданные путем объединения различных партий и общественных движений<sup>6</sup>.

Активный процесс партиобразования в 2012–2013 гг. привел к расширению политико-идеологических альтернатив российской партийной системы. Это вторая важная тенденция развития российской партийной системы на современном этапе.

Так в российской партийной системе появились 3 новых политико-идеологических ниши – ниша корпоративных партийных организаций<sup>7</sup>, ниша

---

<sup>1</sup> «Единая Россия», «Справедливая Россия», Либерально-демократическая партия (ЛДПР) и Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ), а также партия «Патриоты России», партия «Яблоко», партия «Правое дело».

<sup>2</sup> Сайт Министерства юстиции Российской Федерации URL: <http://minjust.ru/node/2459>

<sup>3</sup> Сайт Министерства юстиции Российской Федерации URL: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>

<sup>4</sup> Всероссийская политическая партия «Народная партия России», Всероссийская политическая партия «Социал-демократическая партия России», Политическая партия «Российская экологическая партия «Зеленые», Политическая партия «Российский общенародный союз», Российская политическая Партия Мира и Единства.

<sup>5</sup> Политическая партия «Демократическая партия России», Всероссийская политическая партия «Партия пенсионеров России», Всероссийская политическая партия «Аграрная партия России», Всероссийская политическая партия «Гражданская Сила», Всероссийская политическая партия «РОДИНА»

<sup>6</sup> Политическая партия «Республиканская партия России – Партия народной свободы».

<sup>7</sup> Общероссийская политическая партия «Народная партия «За женщин России»; Политическая партия «Союз Горожан»; Всероссийская политическая партия «Партия Социальных Сетей»; Политическая партия «Российская партия пенсионеров за справедливость»; Политическая партия «Партия налогоплательщиков России»; Всероссийская политическая партия «Аграрная партия России»; Политическая партия «Российская партия автомобилистов России «РОСПА»; Политическая партия «Интернет Партия Российской Федерации»; Политическая партия «ПАРТИЯ ВЕТЕРАНОВ РОССИИ»; Всероссийская политическая партия «Женский Диалог».

экологических партий<sup>1</sup>, монархическая ниша<sup>2</sup>. Кроме того, в российской партийной системе появилась довольно многочисленная группа партий либо неясной идеологической ориентации, либо в своих программах отрицающих наличие у себя таковой<sup>3</sup>.

Третьей тенденцией стало усиление дробности и расширение идеологических оттенков в структуре «левого» фланга российской партийной системы. Если в 2009–2010 гг. левый сегмент российской партийной системы формировали три партии – КПРФ, представлявшая социалистическую идеологическую альтернативу, а также «Справедливая Россия» и партия «Патриоты России», отстаивавшие социал-демократический проект развития страны, то в конце 2012–2013 гг. на «левом» фланге функционируют уже 13 партий.

Все 13 партий претендуют на «левый» электорат, но различны по идеологическим оттенкам и видению перспективной модели общественного устройства для современной России.

В настоящее время набор «левых» идеологий расширился до трех – коммунизма, социализма и социал-демократизма. Так, после долгого перерыва в числе зарегистрированных партий вновь появилась партия коммунистической ориентации, основывающая свою деятельность на принципах марксизма-ленинизма и имеющая своей целью построение коммунизма как будущего человечества. Ей стала Политическая партия «Коммунисты России»<sup>4</sup>.

При этом численное соотношение на «левом» фланге социалистических<sup>5</sup> и социал-демократических партий<sup>6</sup> (4 к 8) явно демонстрирует выбор «лево-

---

<sup>1</sup> Политическая партия «Альянс Зеленых – Народная партия»; Политическая партия «Российская экологическая партия «Зеленые».

<sup>2</sup> Монархическая партия – Политическая партия «Монархическая партия».

<sup>3</sup> Политическая партия «Города России», Политическая партия «Молодая Россия», Всероссийская политическая партия «Новая Россия», Всероссийская политическая партия «ЧЕСТНО» /Человек. Справедливость. Ответственность/, Политическая партия «Партия налогоплательщиков России», Политическая партия «Интернет Партия Российской Федерации», Политическая партия «ПАРТИЯ ВЕТЕРАНОВ РОССИИ», Всероссийская политическая партия «ПАРТИЯ ДЕЛА», Политическая партия «Российская партия народного управления» (самоуправление), Всероссийская политическая партия «Женский Диалог».

<sup>4</sup> Программа партии «Коммунисты России» / Сайт Министерства юстиции Российской Федерации URL: <http://minjust.ru/ru/node/2322>

<sup>5</sup> Политическая партия «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», Политическая партия «Коммунистическая партия социальной справедливости», Общероссийская политическая партия «ВОЛЯ», Политическая партия «Российская Социалистическая партия».

<sup>6</sup> Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ», Политическая партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», Всероссийская политическая партия «ПАРТИЯ ЗА СПРАВЕДЛИВОСТЬ!», Политическая партия СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ, Политическая партия «Трудовая партия России», Политическая партия «Российский Объединённый Трудовой Фронт», Всероссийская политическая партия «Союз Труда», Политическая партия «Рожденные в Союзе Советских Социалистических Республик».



ориентированных» партийных элит в пользу социал-демократического, а не социалистического политического проекта для современной России.

Увеличение количества партий социал-демократической ориентации и усиление дробности социал-демократического сегмента российской партийной системы стало еще одной тенденцией развития российской партийной системы.

В качестве пятой тенденции можно назвать рост идеологического разнообразия и численное разрастание, усиление дробности либерального фланга российской партийной системы.

Либеральный фланг российской партийной системы в настоящее время формируют 10 политических партий, представляющих все идеологические направления либеральной идеологии и ее российские интерпретации.

Так, социал-либеральную альтернативу в российской партийной системе представляют 4 партии – Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», Всероссийская политическая партия «Партия Социальных Сетей», Политическая партия «Демократический выбор», Политическая партия «Против всех».

Четыре партии – Политическую партию «Республиканская партия России – Партия народной свободы» (РПР-ПАРНАС), Демократическую партию России, партию «Гражданская Сила», партию «Гражданская Платформа» – можно идентифицировать как партии либерально-демократического толка, отстаивающие западный путь развития России.

Умеренно-либеральная идеологическая альтернатива представлена партией «Российская сетевая партия» и партией «УМНАЯ РОССИЯ», а либерал-консервативная – партией «Правое дело»<sup>1</sup>.

Проблемами всех партий на либеральном фланге являются организационная слабость, слабая известность либо скандальная репутация лидеров, отсутствие реальных дел.

Новыми явлениями в либеральном сегменте российской партийной системы стали:

– объединение резко оппозиционных власти либеральных партий и движений под эгидой восстановившей государственную регистрацию «Республиканской партии России»;

---

<sup>1</sup> На съезде партии, прошедшем в начале ноября 2012 г., было решено, что «Правое дело» перестанет быть либеральной, проведет глубокий ребрендинг, сменит идеологию на национал-патриотическую. «Мы становимся партией правой, правой – во всех смыслах этого слова. Правой, если угодно, с уклоном национал-патриотической, и мы будем двигаться именно в этом направлении», – заявил Андрей Дунаев на съезде «Правого дела» в Москве. Источник: «Коммерсантъ-Online», 03.11.2012. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2060474>. Однако изменения в программу партии не были внесены – на сайте Минюста России размещена старая программа партии, позволяющая идентифицировать партийную идеологию как консервативно-либеральную.

– легализация и формализация правового статуса радикально оппозиционной правящей власти «Республиканской партии России – Партии народной свободы» (РПР-ПАРНАС);

– институционализация ранее имевшего неинституционализированную форму противостояния на либеральном фланге между либеральными партиями, лояльно относящимися к правящей элите, и партиями – радикальными критиками режима.

Шестой тенденцией стало расширение партийного предложения в патриотическом и националистическом сегментах партийной системы.

В дополнение к ЛДПР в них появились партия «Российский общенародный союз», Российская консервативная партия «За нашу Родину», партия «РОДИНА». При этом российский партийный национал-патриотизм соединен с державничеством, государственничеством, социальной ориентацией политических программ, а также с консерватизмом (партия «За нашу Родину»).

Новым явлением, характеризующим развитие российской партийной системы, стало появление в ней большого числа партийных структур, ориентированных на традиционализм, патернализм, этатизм, то есть претендующих на электоральную нишу «провластного» электората, традиционно занимаемую «Единой Россией».

Среди партий данной политико-идеологической ниши можно выделить:

– консерваторов-традиционалистов, позиционирующих себя как защитников традиционных ценностей (Народная партия «За женщин России», Партия Духовного Преображения России);

– консерваторов-патерналистов социальной ориентации (Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», Политическая партия «Российская партия пенсионеров за справедливость»);

– традиционалистов (партия «РАЗВИТИЕ РОССИИ») и традиционалистов социальной ориентации (Политическая партия «Российская партия пенсионеров за справедливость»);

– этатистов-государственников (Народная партия России, Партия пенсионеров России, Российская политическая Партия Мира и Единства) и державников-патриотов (партия «Родная Страна», партия «ЗАЩИТНИКИ ОТЕЧЕСТВА»).

Несомненно, к традиционалистам примыкают монархисты в лице Монархической партии А. Бакова.

Современной тенденцией развития российской партийной системы стало появление и возрождение в ней корпоративных партийных структур, ориентированных на представительство интересов отдельных социальных и профессиональных групп электората – пенсионеров, селян, работников силовых структур, автомобилистов, налогоплательщиков.

Среди партий, составляющих данную группу, есть как структуры с нечетко выраженным идеологическим лицом (партия «Союз Горожан», «Партия

налогоплательщиков России», «Российская партия автомобилистов России», «Партия ветеранов России», «Партия Возрождения Села»), так и социально ориентированные этатисты («Партия пенсионеров России»), социал-демократически ориентированные партии («Аграрная партия России»), социально ориентированные традиционалисты («Российская партия пенсионеров за справедливость»), этатисты-патриоты (Политическая партия «НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ»).

Десять новых политических партий российской партийной системы либо позиционируют себя в своих программах как внеидеологические, либо акцентируют внимание на отдельных проблемах общества и таких ценностях, которые затрудняют идеологическую идентификацию этих партий.

К ним относятся: партия «Города России»; партия «Молодая Россия»; партия «Новая Россия»; партия «ЧЕСТНО» / Человек. Справедливость. Ответственность/»; «Партия налогоплательщиков России»; «Интернет Партия Российской Федерации»; «ПАРТИЯ ВЕТЕРАНОВ РОССИИ»; «ПАРТИЯ ДЕЛА»; «Российская партия народного управления»; партия «Женский Диалог».

Особенностью российской партийной системы на современном этапе выступает наличие в лево-коммунистическом, социал-демократическом, «правом» сегментах российской партийной системы – по одной крупной парламентской партии и множеству мелких неавторитетных партий, способных размывать электорат в данных политико-идеологических сегментах электорального поля страны.

На левом фланге российской партийной системы в предстоящие электоральные циклы стоит ожидать самую высокую конкуренцию за избирателя вследствие наличия существенных репутационных (в глазах избирателей) и лидерских проблем у КПРФ и «Справедливой России» из-за проведения этими партиями конформистских политических линий, усталости избирателей от давно и неизменно присутствующих в российской политике лиц, а также из-за организационного ослабления «Справедливой России», вследствие выхода из нее части партийцев, возродивших собственные партийные структуры.

Высокая внутрифланговая конкуренция в виду отсутствия фаворитов и примерно равных партийных ресурсных потенциалов ожидает «правый» фланг российской партийной системы.

Новым и, возможно, имеющим политическую перспективу партийным проектом на либеральном фланге в условиях слабой популярности известных оппозиционных либеральных лидеров и малой известности лидеров возрожденных и новообразованных либеральных партий является Всероссийская политическая партия «Гражданская Сила» Михаила Прохорова, обладающая определенными интеллектуальными, лидерскими и финансовыми ресурсами.

Высококонкурентная ситуация характеризует националистический сегмент партийной системы вследствие восстановления в нем «Родины» и «Российского Общенародного Союза» (С. Бабурин), имеющими достаточно

раскрученный бренд («Родина») и достаточно известного политика во главе партии С. Бабурина (РОС), при одновременном ослаблении электоральных позиций ЛДПР, усталости от нее избирателей, голосовавших за партию в предыдущий период отчасти из-за отсутствия альтернативных партийных проектов в национал-патриотическом сегменте партийной системы.

Несмотря на большое число традиционалистско-консервативных, этатистских, государственных партий, сложившуюся ситуацию в центре партийной системы нельзя оценить как конкурентную вследствие несопоставимости имиджевых, административных, лидерских ресурсов «Единой России» и множества мелких и неизвестных избирателю партий, претендующих на тот же, что и «партия власти», традиционалистский, патерналистский электорат.

Таким образом, характерной особенностью российской партийной системы на современном этапе является дробность «левого», националистического и «правого» флангов, сохранение определенной цельности и силы политического «центра» вследствие доминирования в нем «Единой России».

В настоящее время российская партийная система находится в состоянии институционализации, она еще не прошла полноценную обкатку ни федеральными, ни массовыми региональными выборами и отражает, преимущественно, представления партийных элит о структуре электорального запроса на представительство общественных интересов.

Несомненно, что российскую партийную систему в ближайшем будущем ждет существенная ревизия в ходе череды региональных и федеральных выборов.

Сохранятся ли в российской партийной системе и в какой весовой категории останутся нынешние парламентские партии – КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР – покажет время. Для того чтобы сохраниться, этим партиям необходимо осуществить серьезную трансформацию лидерского состава, корректировку политической линии и своих позиций по отношению к действующей власти.

Политические перспективы новых партий могут реализоваться при условии сочетания энергичной и эффективной «раскрутки» их лидеров, активной политической деятельности в обществе, нестандартной коммуникации с избирателями для эффективной мобилизации электоральной поддержки с политической активизацией общества. Только выход российского общества из «спячки» способен дать импульс к появлению реальной партийной политики и перспектив для новой плеяды партийных политиков и партийных проектов.

#### ***4. Общественные организации левого толка в российском политическом пространстве: история и современность***

Возрастание общественной активности в России в последнее время во многом связано с «пробуждением» «левого» движения. Это делает актуальным

изучение наиболее характерных особенностей российских левых. Однако подобные исследования чаще всего апеллируют к современному состоянию традиционных левых, в лице Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ) или «Справедливой России». Это и неудивительно, ведь их медийные возможности намного шире. Вместе с тем, именно внесистемные левые организации и движения, чаще всего радикального толка, представлены на российском политическом поле наиболее широко. В силу обширной социальной базы и слабой внутренней интеграции они достаточно разнообразно отображены в политической палитре большинства российских регионов.

Являясь крупнейшим политико-идеологическим направлением, непосредственно влияющим на развитие мировых и национальных политических процессов, левое движение, одновременно, сохраняет колоссальное внутреннее разнообразие, результатом которого является расхождение, а порой и острейшая политическая борьба между представителями разных направлений левого спектра. На наш взгляд, классификация левого движения должна включать в себя ряд основных элементов. Главным из них является идеологическая принадлежность. В силу этой причины левое движение будет разделено нами именно по этому основанию.

Однако политический опыт большинства стран показывает, что в рамках одной идеологической системы зачастую уживаются совершенно разные политические организации. Поэтому внутри каждой из базовых для левых сил идеологий можно выделить внутренние течения, достаточно многочисленные и разнородные. Эти течения отличаются не только взглядами на те или иные частные вопросы, но и методами политических действий, способами принятия и реализации политических решений. Именно данное отличие заставляет говорить о наличии умеренно левых или левых радикалов. Между двумя флангами этого политического направления намного более существенные различия, чем между некоторыми вполне самостоятельными идеологическими направлениями. Например, в рамках коммунистической идеологии можно увидеть как радикалов, настроенных на революционные действия в отношении существующей общественной системы, так и умеренные политические силы, ставшие частью так называемой «системной оппозиции» (то есть не выходящей за рамки существующей политико-правовой системы). Последние активно участвуют в выборах, непосредственной парламентской и правительственной деятельности. В данной статье мы попытаемся рассмотреть только радикальные левые организации.

Ещё одним немаловажным фактором классификации левых выступает их позиция по конкретно-политическим вопросам. К ним мы относим такие принципиально важные вещи, как:

- отношение к действующей власти (если организация находится в оппозиции);
- степень оппозиционности (здесь наиболее уместно деление на системную и внесистемную оппозицию);

– методы политических действий, используемые той или иной организацией левого толка;

– основные принципы осуществления властно-управленческих функций.

Анализ вышеобозначенных факторов позволяет увидеть различия в принципах функционирования внешне похожих и идеологически идентичных политических организаций левого толка, понять причины их неодинакового поведения в, казалось бы, аналогичных политических ситуациях.

Одной из наиболее влиятельных и массовых левых идеологий следует считать анархизм. Особенность его состоит в том, что именно региональные отделения анархистских организаций действуют наиболее активно.

В России наибольшее распространение получило революционное направление, известное также как анархо-коммунизм, что связано с некоторыми общими идеологическими положениями анархизма и коммунизма. Их объединяет, прежде всего, идея насильственного слома государственной машины. Синдикалистское или корпоративное направление анархизма ориентировано в основном на экономическую сферу жизнедеятельности человека и распространено преимущественно в странах Западной и Центральной Европы и, в меньшей степени, в Северной Америке. Однако и в рамках этого направления прослеживаются черты, общие с экономической теорией классического марксизма. Это касается, например, идеи всеобщей собственности, или организации производственных ассоциаций во главе с рабочим классом.

Среди действующих на постсоветском пространстве анархо-коммунистических групп выделяется белорусская организация «Революционное Действие» (РД). С 2005 года данная группа существовала как белорусский филиал российской организации «Автономное действие», но в 2010 году было принято решение о выходе и начале самостоятельной деятельности. Спецификой этой и ряда других организаций является отрицание последствий распада Советского Союза, включая отрицание территориальных границ между постсоветскими государствами. Как следствие, мы видим непривычную картину, когда в независимых странах (Белоруссия, Украина) действуют региональные отделения тех или иных левых групп. На сайте РД говорится, что его идейной основой являются «этические принципы социальной справедливости и личной свободы... Мы хотим построить настоящее социалистическое общество, в котором все материальные блага будут принадлежать трудящимся, где больше не будет частной собственности, государства, иерархии, принуждения, репрессий, тюрем и эксплуатации человека человеком. Такое общество будет функционировать на основе самоуправления граждан в форме прямой демократии Советов, территориальных и трудовых»<sup>1</sup>.

На современном этапе либертарные (другое название анархо-коммунистов, не следует путать с либертаризмом – одним из направлений кон-

<sup>1</sup> Наши цели и принципы. URL: <http://belarus.avtonom.org/?p=59> / (Дата обращения 25.02.2013)

сервативной идеологии) группы объединены в международном масштабе. С 1968 года действует основанный по инициативе французских, итальянских и испанских активистов Интернационал анархистских федераций (ИФА). Хотя ИФА объединяет преимущественно анархо-коммунистические структуры разных стран, для неё также характерен поиск сотрудничества с другими международными анархистскими организациями, в первую очередь с Международной ассоциацией трудящихся. С этой целью в рамках Интернационала анархистских федераций целенаправленно создана специальная комиссия, занимающаяся установлением контактов с идеологически и политически близкими группами.

Российскую Федерацию в ИФА вплоть до 2007 года (до момента исключения за потерю связи) представляла наиболее влиятельная и известная в нашей стране организация анархо-коммунистов – Ассоциация движений анархистов (АДА). Данная структура возникла в 1990 году после раскола действовавшей в СССР Конфедерации анархо-синдикалистов (КАС). Это стало возможно после того, как КАС решила санкционировать доступ в организацию только для синдикалистов<sup>1</sup>. В ответ на это было принято решение о создании альтернативной структуры, в которую вошли представители различных анархистских групп преимущественно либертарного характера. В 2009 году, после съезда в Подмоскowie, где находилось одно из наиболее сильных региональных отделений, АДА присоединилась к международной организации Альянс либертарных сил.

Не менее крупной организацией анархо-коммунистов в Российской Федерации является «Автономное действие» (АД). Организация предпочитает использовать для самоидентификации термин либертарный коммунизм, что, видимо, связано с множеством идеологических штампов, преследующих понятие «анархизм» в сознании российского населения и большей популярностью и «раскрученностью» именно коммунистических идей. «Автономное действие», не являясь официально зарегистрированной организацией, тем не менее, имеет сеть региональных отделений. Как сообщает сайт данного объединения, ячейки насчитываются в 8 разных городах России (Ижевск, Иркутск, Москва, Нижний Новгород, Новосибирск, Санкт-Петербург, Тюмень, Уфа). Ещё одно отделение располагается за пределами Российской Федерации – в Крыму<sup>2</sup>.

Межпрофессиональный союз трудящихся (МПСТ) – ещё одна организация российских анархо-коммунистов – был создан в 1995 году. Первоначально МПСТ стоял на позициях анархо-синдикализма, но в конце 1990-х намечается поворот членов этой организации к анархо-коммунизму. Меж-

---

<sup>1</sup> Ассоциация движений анархистов (АДА). URL: <http://vintovka.front.ru/index.htm/> (Дата обращения 05.02.2013)

<sup>2</sup> URL: <http://wiki.golosa.info/ru/index.php?title=> (Дата обращения 06.02.2013)

профессиональный союз трудящихся видит своей конечной целью слом существующей общественной системы и переход к всеобщему общественному самоуправлению. На сегодняшний день МПСТ отказывается от участия в выборах, а следовательно, и от борьбы за власть, заявляет о невозможности сотрудничества с политическими партиями, но при этом выражает готовность к совместным действиям с различными гражданскими, профессиональными и социальными движениями и объединениями.

Наибольший общественный резонанс в России вызвала деятельность группы анархо-коммунистов «Новая революционная альтернатива». Организация начала активно действовать с середины 1990-х годов, осуществляя взрывы небольших бомб. При этом ответственность за эти взрывы она публично взяла на себя<sup>1</sup>. Наиболее известным терактом, совершенным членами этой организации, является подрыв памятника последнему российскому императору Николаю II недалеко от Подольска. Стоит отметить, что все взрывы осуществлялись в ночное время и не привели к человеческим жертвам. После того, как в середине 2000-х ряд активистов движения были приговорены к различным срокам заключения (максимальный – 9 лет), активная деятельность этой структуры была фактически свёрнута.

В рамках движения анархо-коммунистов существует также направление, получившее наименование *платформизм*. В его основе лежит концепция, которая была предложена анархо-коммунистами Нестором Махно и Петром Аршиновым с целью осмыслить причины поражения российских анархистов и победы большевиков в революционных событиях 1917 года в России. В конечном счёте, платформизм предлагает выработку единой платформы (отсюда и название) и единых принципов действий для всех российских сторонников анархии. В документе, опубликованном Н. Махно и П. Аршиновым в 1926 году, в Париже, говорится: «Нам жизненно необходима организация, которая, объединив большинство участников анархического движения, установила бы общую тактическую и политическую линию в анархизме и стала бы направляющей для всего движения»<sup>2</sup>. В этом же проекте провозглашаются четыре базовых принципа платформизма: единство идеологии для всех сторонников анархических идей; единство тактики или коллективный метод действия, что предполагало координацию политических действий анархо-коммунистов; коллективная ответственность, подразумевавшая отказ от личных акций в пользу коллективных действий и политических мероприятий; федерализм, под которым понималась не форма административно-территориального устройства, так как анархисты вообще отрицали государ-

---

<sup>1</sup> Стулов О., Дюпин С. Анархисты перешли от дел к словам // Коммерсантъ. № 59 (1703). 9 апреля 1999 г.

<sup>2</sup> Аршинов П., Махно Н. Организационная Платформа Всеобщего союза анархистов (Проект). URL: // <http://avtonom.org/old/lib/theory/makhno/platform.html?q=lib/theory/makhno/platform.html/> (Дата обращения 25.02.2013)



ство и не рассматривали этот вопрос, а форма организации и координации действий анархистских политических групп<sup>1</sup>.

Крупнейшей организацией платформистов, действующей сегодня в России, является Революционная конфедерация анархо-синдикалистов им. Н. И. Махно (РКАС). Несмотря на присутствие в программе упоминания анархо-синдикализма данная структура является именно платформисткой, что видно и из программы её деятельности и по частой отсылке к основам анархо-коммунизма. Особенностью данной организации является то, что основные её центры находятся в Украине. Однако есть и отделения в отдельных российских городах (Воркута, Рязань, Усть-Лабинск Краснодарского края). Члены РКАС отказываются от революционных методов политической борьбы, заявляя, что это возможно лишь в случае создания «благоприятных условий». В современных условиях они считают наиболее эффективными методами устную и письменную пропаганду, а также акции прямого действия, под которыми понимаются пикеты, демонстрации, стачки, забастовки, саботаж и т. д.<sup>2</sup>.

Российская секция Международной ассоциации трудящихся является наиболее заметной организацией синдикалистов действующей на территории нашей страны. Учреждённая в 1995 году Конфедерация революционных анархистов-синдикалистов (КРАС-МАТ), тем не менее, не имеет чёткой структуры (за исключением Москвы и Московской области) и интегрирует в своих рядах отдельных сторонников в регионах, которые не объединены в какую-либо более или менее сложившуюся политическую сеть. В целом, по мнению К. С. Бессмертного, КРАС-МАТ сегодня находится в стадии реформирования, хотя и занимается параллельно некоторой издательской деятельностью<sup>3</sup>.

Среди российских анархо-синдикалистских организаций выделяется своей активностью Сибирская конфедерация труда (СКТ). Являясь региональной политической группой, она, тем не менее, ведёт сравнительно активную, по анархистским меркам, политическую деятельность. Следует отметить, что преобладание региональных групп над федеральными структурами вообще является характерной чертой российского левого движения и связано с его как организационной, так и идейной разобщённостью. Созданная в 1995 году Сибирская конфедерация труда активно участвует в протестном движении, пытается выстраивать диалог с членами профсоюзов и, что не имеет преце-

---

<sup>1</sup> Аршинов П., Махно Н. Организационная Платформа Всеобщего союза анархистов (Проект). URL: <http://avtonom.org/old/lib/theory/makhno/platform.html?q=lib/theory/makhno/platform.html/> (Дата обращения 25.02.2013)

<sup>2</sup> Программа Революционной конфедерации анархистов-синдикалистов URL: <http://rkas.org.ua/docs/program/> (Дата обращения 25.02.2013)

<sup>3</sup> Бессмертный К. С. Анархистское движение в России URL: [http://zhurnal.lib.ru/k/k\\_s\\_b/anarhistskoedvizheniewrossii/](http://zhurnal.lib.ru/k/k_s_b/anarhistskoedvizheniewrossii/) (Дата обращения 08.02.2013)

дентов в российском левом движении, даже пытаются поддерживать воспитанников детских домов<sup>1</sup>.

В Российской Федерации также создана Пиратская политическая партия, но регистрацию она пока не получила, несмотря на то что такие попытки предпринимались. Первый съезд партии состоялся в сентябре 2010 года в Подмосковье. На нём было избрано руководство партии и объявлено о намерении пройти регистрацию в соответствии с российским законодательством. Однако 21 марта 2011 года Министерство юстиции России отказало партии в регистрации, сославшись на то, что пиратство является уголовно наказуемым преступлением<sup>2</sup>. После этого в партии задумались о замене названия на то, которое позволило бы партии получить официальную регистрацию.

Несмотря на безусловную принадлежность к левому флангу, Пиратская партия России носит, на наш взгляд, маргинальный характер. Это связано с тем, что у партии фактически нет внятной программы действий, за исключением вопросов, касающихся свободы распространения информации, а также ряда гражданских свобод, которые «потребовали переосмысления в цифровую эпоху»<sup>3</sup>. Одновременно у партии совершенно отсутствуют пункты программы, касающиеся социально-экономических и политических проблем, стоящих перед обществом. Это делает её пассивным игроком на современном политическом поле России, где означенные вопросы имеют куда большую остроту, чем проблема распространения информации, волнующая относительно небольшую часть активных пользователей Интернета. В силу указанной причины пиратская партия России носит пока скорее «виртуальный», нежели реальный характер.

Вторая половина XX века – время обострения экологических проблем, что привело к появлению общественно-политических организаций, борющихся за сохранение и сбережение окружающей среды. В левом движении изначально были сильны идеи энвайронментализма, и потому появление *зелёного анархизма* (или *экоанархизма*) было вполне ожидаемым. Сторонники этого направления считают одним из своих духовных лидеров американского писателя позапрошлого века Генри Дэвида Торо, который опубликовал основы своих взглядов в книге «Уолден, или Жизнь в лесу»<sup>4</sup>. Несмотря на то что эти взгляды близки к анархо-примитивизму, современные энвайроменталисты пошли дальше деклараций о вегетарианстве, свободной любви и нудизме. Современный энвайронментализм представляет собой довольно эклектичную и сложную идейную систему, вобравшую в себя элементы не только анархиче-

---

<sup>1</sup> Бородянский Г. Детдом как последнее пристанище. Новая газета, 5 ноября 2007 г.

<sup>2</sup> Минюст отказался зарегистрировать Пиратскую партию из-за названия URL: <http://lenta.ru/news/2011/03/21/> (Дата обращения 25.02.2013).

<sup>3</sup> Программа пиратской партии России. URL: <http://pirate-party.ru/page.php?id=280/> (Дата обращения 11.02.2013).

<sup>4</sup> Торо Г. Д. Уолден, или Жизнь в лесу. М., 1979.

ского примитивизма, но и антииндустриализма, феминизма и ряда других направлений.

По мнению энвайронменталистов, социальная система современного общества должна быть ориентирована в наибольшей степени на взаимодействие с окружающей средой. Это приводит к тому, что такие формы социальной организации, как сельская община, видятся наиболее перспективными для человечества. Среди малых социальных групп на первый план выдвигается семья, роль и значение которой в условиях «сельского» общества более значима, чем роль различных производственных структур, характерных для индустриального общества.

Характерное, как и для других анархистов, отрицание государства и власти как таковой приводит «зелёных» к мысли о бесперспективности участия в политике и саботаже, прямом восстании, революции как единственно возможных методах выхода из кризисной ситуации.

В Российской Федерации действуют две политические группы энвайронменталистского содержания, при этом обе являются политическими экстремистами. Это «Фронт освобождения Земли» и «Фронт освобождения животных». Обе организации объединены в международном масштабе. В России «Фронт освобождения Земли» замечен в поджогах автомобилей и пунктов полиции<sup>1</sup>. «Фронт освобождения животных» – одна из самых радикальных и странных для обывателя анархистских практик. В России именно ФОЖ стал вдохновителем более открытых инициатив по защите животных. Первые акции от имени «Фронта освобождения животных» в России прошли в 2000 году. Они были связаны с экономическим саботажем индустрии, извлекающей прибыль из эксплуатации животных. Затем последовали акции по освобождению животных<sup>2</sup>.

Своеобразным, но достаточно широко распространённым вариантом левого движения является *троцкизм*. Очевидно, что его происхождение и развитие связано с именем известного русского революционера Льва Давидовича Троцкого. Сам Л. Д. Троцкий неоднократно подчёркивал, что его теория – лишь продолжение взглядов К. Маркса и Ф. Энгельса. Не случайно сторонники этого направления называют себя также «ортодоксальными марксистами». Основными отличительными чертами троцкизма являются, прежде всего, ориентация на перманентную революцию и общемировой революционный процесс. Сам Л. Д. Троцкий полагал, что победа революции в одной отдельно взятой стране маловероятна. Он, в частности, писал: «Приведет ли диктатура пролетариата в России к социализму или нет – каким темпом и через какие этапы, – это зависит от дальнейшей судьбы европейского и мирового капита-

---

<sup>1</sup> Анархисты взяли на себя ответственность за несколько поджогов в Москве и Подмосковье URL: <http://www.newsru.com/russia/01jul2011/anarh.html> (Дата обращения 25.02.2013).

<sup>2</sup> Анархисты не молчат // Новая газета. – 2009. – № 28. – 20 марта.

лизма»<sup>1</sup>. Особенностью взглядов троцкистов является то, что «теория перманентной революции» у них дополняется «теорией комбинированного развития», предложенной Л. Д. Троцким. В отличие от основоположников марксизма, он полагал, что в России, как и в ряде других индустриально неразвитых стран, социалистическая революция возможна в виду неспособности представителей буржуазии осуществить буржуазно-демократические преобразования.

Кроме того, для троцкизма характерна достаточно жёсткая критика СССР и всего советского политического устройства. Она проявляется в так называемой «теории деформированного рабочего государства». Суть данной троцкистской теории сводится к тому, что СССР и другие социалистические страны – это государства рабочего класса, которые находились или находятся под властью бюрократического аппарата. Относительно СССР Лев Троцкий писал: «Режим СССР включает в себе... ужасающие противоречия. Но он продолжает оставаться режимом переродившегося рабочего государства. Таков социальный диагноз. Политический прогноз имеет альтернативный характер: либо бюрократия, все более становящаяся органом мировой буржуазии в рабочем государстве, опрокинет новые формы собственности и отбросит страну к капитализму, либо рабочий класс разгромит бюрократию и откроет выход к социализму»<sup>2</sup>. В настоящее время большинство троцкистов относит к таким «деформированным» государствам Кубу, Китай, Северную Корею и Вьетнам, то есть, фактически, все оставшиеся на данный момент социалистические страны.

Крупнейшей международной организацией троцкистов являлся Четвёртый интернационал, организованный в 1938 году. На учредительный конгресс собрались делегаты из более 30 европейских стран. Изначально он создавался как оппозиция Коммунистическому интернационалу (Коминтерну), который выступал и в качестве главного объекта критики. Составлявшие основу Четвёртого интернационала троцкисты обращали внимание на полностью зависимость Коминтерна от советского руководства, полагая, что он, по выражению Л. Д. Троцкого, является примером того, «как можно погубить полную сил и многообещающую революцию»<sup>3</sup>. С началом Второй мировой войны «троцкистский интернационал» пережил серьёзный кризис в результате которого его покинула значительная часть членов. Конфликт был вызван спорами относительно степени поддержки СССР в начавшемся военном конфликте.

Четвёртый интернационал имеет достаточно разветвлённую сеть национальных организаций. В 2010 году его отделение появилось и в Российской Федерации. Оно было представлено социалистическим движением

---

<sup>1</sup> Троцкий Л. Д. Перманентная революция. Сборник. – М.: «Аст», 2005. – С. 307.

<sup>2</sup> Антология позднего Троцкого. Сост. М. Васильев, И. Будрайтскис. М.: Алгоритм, 2007. – С. 338.

<sup>3</sup> Троцкий Л. Д. Агония капитализма и задачи Четвёртого интернационала URL: <http://www.marxists.org/russkij/trotsky/1938/agonia.htm> (Дата обращения 25.02.2013).

«Вперёд», которое в марте 2011 года совместно с организацией «Социалистическое сопротивление» создали леворадикальное Российское социалистическое движение (РСД)<sup>1</sup>. Несмотря на относительно молодой характер движения, оно уже успело проявить себя в ряде акций, вызвавших широкий общественный резонанс. Наиболее известной из них стало участие в конфликте вокруг Химкинского леса, в ходе которого ряд левых организаций выступил совместно с экологами<sup>2</sup>.

Второй по численности международной троцкистской организацией является Комитет за рабочий интернационал (КРИ). Эта организация имеет более 40 национальных отделений в различных странах мира.

У истоков создания РСД стояла ещё одна крупная российская организация – Революционная рабочая партия (РРП). Для РРП характерно отсутствие организационного единства. Это привело к тому, что организация, созданная ещё в 1999 году, последнее десятилетие существовала фактически в нескольких региональных формах. Наиболее крупное отделение было создано в Перми, хотя существуют отделения и в Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже и других городах. Главным объектом своей политической деятельности активисты РРП выбрали жилищную проблему. Революционная рабочая партия активно взаимодействует с членами профсоюзов, в том числе входящих в лояльную к власти Федерацию независимых профсоюзов России, полагая, что есть смысл вести работу именно здесь, не уповая на более мелкие профсоюзные группы.

Среди собственно коммунистических организаций наиболее известной является Авангард Красной Молодёжи (АКМ), созданный ещё в 1998 году и до 2009 года возглавляемый известным оппозиционером С. Удальцовым. Согласно принятой на съезде программе «идеологией АКМ выступает марксизм-ленинизм, который является не догмой, а идейной основой и творческим методом решения жизненно важных проблем современности»<sup>3</sup>. Роста протестной активности в начале 2012 года во многом подорвал позиции АКМ, так как организация выступала категорически против совместных акций с другими политическими силами. Результатом этого стало закрытие регионального отделения в Москве и потеря позиций в ряде регионов. Хотя отделения АКМ в Иваново и Новосибирске и сейчас можно назвать достаточно заметными.

Таким образом, левые радикальные организации в современной России носят преимущественно маргинальный характер. В силу ряда объективных и субъективных причин большинство из них не имеет выхода на федеральное

---

<sup>1</sup> Официальный отчет о шестом съезде Социалистического движения «Вперед» URL: <http://vpered.org.ru/index.php?id=719&category=2/> (Дата обращения 12.02.2013)

<sup>2</sup> Козлов В. Анархия – мать природы // Московские новости – 27 июля 2011 г.

<sup>3</sup> Программное заявление Авангарда Красной Молодежи. URL: <http://akm1917.su/Program/> (Дата обращения 25.02.2013).

политическое пространство. Это приводит к тому, что большинство современных левых структур являются замкнутыми, автономными организациями и в своей деятельности не выходят за рамки одного региона. Связь с другими региональными отделениями носит дисперсный характер. Вместе с тем, в случае обострения социально-политической ситуации, сопровождающейся падением доверия к традиционным, так называемым системным политическим институтам, левые вполне могут выступить силой, консолидирующей часть протестного электората в регионах.

##### ***5. «Стратегия государственной национальной политики–2012»: взгляд из региона***

Ни одно современное государство не может существовать без базового проекта жизнеустройства, национальной идеи и сформированной на их основе стратегии развития. Сегодня «стратегизм» выступает одной из основных черт современной цивилизации и культуры, а общество самосозидает, самовоспроизводит и в конечном счете «учреждает самое себя»<sup>1</sup>. При этом задача объединения общества, формирования единой признаваемой системы ценностей и институтов, интеграции элиты и народа не теряет своей остроты. Не является исключением и современная Россия. Мы разделяем аксиому Д. Росту о национальном единстве как необходимой предпосылке демократического перехода. Политика по укреплению национальной идентичности, ориентация на строительство национального государства способна выступить этапом к полноценной демократизации Российской Федерации.

Качество проводимой государством национальной политики является одним из основных и наглядных показателей уровня общественной интеграции правящей элиты, ибо деятельность в этой сфере направлена не столько на поддержание господства данной элиты, сколько на обеспечение динамичного развития страны в среднесрочный период. Это не технократическая прагматичная политика, направленная на тактический и осязаемый результат, характерная для временщиков, а стратегическая работа на перспективу.

Можно утверждать, что Государственная национальная политика (далее – ГНП) достаточно точный показатель степени альтруизма элиты, т. е. степени ее заботы об интересах общества, а не о собственных и сиюминутных выгодах. Попытки концептуального осмысления и стратегического планирования государственной национальной политики после распада СССР предпринимались различными государственными органами. Первым нормативно-правовым актом в этом списке можно считать Федеративный договор от 31 марта 1992 г., заложивший общие принципы взаимоотношений Центра и субъектов Феде-

---

<sup>1</sup> Ремизов М. В. Введение в национализм. URL: <http://www.apn.ru/publications/article17695.htm> (Дата обращения 02.02.2013).

рации, включая договорные отношения с национальными республиками. Это не только закрепляло сложившийся еще в период 1919–1920 гг. институт национально-территориальных автономий, но зафиксировало более высокий статус последних как «суверенных республик» с наличием собственных конституций, законодательства, гражданства, парламентов, верховных судов, государственной символики, выражающей этнические корни их государственности<sup>1</sup>.

В этот же период появились первые концептуальные документы, посвященные реализации национальной политики в новых постсоветских условиях – «Концепция национальной политики», разработанная Государственным комитетом по делам национальностей, и «Программа национального возрождения», разработанная Советом национальностей Верховного Совета Российской Федерации.

На наш взгляд, несмотря на достаточно острую дискуссию между руководителями проектов В. А. Тишковым и Р. Г. Абдулатиповым<sup>2</sup>, олицетворявшими конструктивистский и примордиалистский подходы в понимании проблем нации, в них содержится ряд общих положений:

- демократия понимается как признание равноправия народов Российской Федерации, как гарант свободы их этнического самоопределения и самовыражения этнических интересов;

- специфика развития современного российского федерализма, определяется полиэтничностью (многонациональностью) российского государства, необходимостью учитывать этнополитический фактор в государственном строительстве, способом стабилизации которого служит совершенствование российского федерализма;

- в Российской Федерации государственная национальная политика должна учитывать разнообразие регионов, традиционные формы общественного устройства, необходимость поддержания самобытного развития народов России;

- целенаправленное государственное развитие «национальных культур», которые понимаются скорее в этнографическом смысле, и предстают в качестве синонимичного понятия «этническая культура».

Вышеизложенные принципы нашли свое отражение в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г., в подготовке которой приняли активное участие Р. Г. Абдулатипов, В. А. Тишков, В. А. Михайлов, В. Ю. Зорин. Этот документ закрепил формулу, согласно которой «Российская Федерация –

---

<sup>1</sup> Золотарева М.В. Республики в составе Российской Федерации: некоторые аспекты правового положения. URL: [http://milena-gligic.narod.ru/stat/stat\\_002.htm](http://milena-gligic.narod.ru/stat/stat_002.htm). (Дата обращения 17.01.2013).

<sup>2</sup> См. Тишков В. А. Концептуальная эволюция национальной политики в России. М., 1996; Абдулатипов Р. Г. О национальной и федеративной политике Российского государства. М., 1995.



это форма государственного самоопределения всех народов и народностей Российской Федерации. Более того, Российская Федерация – это форма самоопределения всех ее граждан, независимо от того, к какой национальности они принадлежат. Это общий дом, внутри которого достаточно просторно для всех форм самоорганизации»<sup>1</sup>.

Став итогом компромисса, Концепция все же сыграла положительную роль в преодолении угрозы дезинтеграции страны. В дальнейшем Федеральный центр проводил политику, основанную на сочетании усиления центростремительных тенденций и закреплении национально-территориальных форм самоопределения народов в форме автономий. Укрепление властной вертикали не означало отказа от сохранения этнической самобытности, культуры и языка, местных особенностей и традиций, но не позволяло довести до конца разложение государства как целого.

Тем не менее, в последние годы обозначилась необходимость в «новых концептуальных подходах с учетом необходимости решения вновь возникающих проблем, реального состояния и перспектив развития национальных отношений».<sup>2</sup> Утверждение Стратегии ГНП должно было способствовать завершению затянувшихся споров о путях национальной политики, исключить взаимоисключающие ее трактовки, сориентировать государство и общество на ресурсное обеспечение этой задачи.

Ситуативность мышления работников профильных госструктур и высокопоставленных бюрократов, отсутствие стратегических мотиваций в сфере национального строительства привели к формированию упрощенных «естественных» мотиваций у элиты и общества, когда национальный вопрос трактуется лишь как «угроза стабильности», а ресурсы, направляемые на реализацию национальной политики – как нежелательные затраты, которые необходимо по возможности минимизировать. Утрата навыков проекции привела к имитационному характеру российского государства, нарастанию соответствующих стратегий и практик. Представители власти «замечают» возникающие потенциальные и реальные конфликтные ситуации только тогда, когда последние начинают влиять на социальное самочувствие общества. Столкнувшись с конфликтами по «кондопожскому» типу, представители власти не всегда оказываются в состоянии ясно и четко идентифицировать их характер и диагностировать причину. Именно на преодоление устоявшегося подхода и должна быть ориентирована Стратегия ГНП. К сожалению, официально принятый вариант Стратегии вновь базируется на значительном количестве компромиссных формулировок, сильно снижающих его функциональную, управленческую ценность.

---

<sup>1</sup> Шахрай С. М. Актуальные проблемы российского федерализма // Власть. 1995. № 8. С. 5.

<sup>2</sup> Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://kremlin.ru/news/17165> (Дата обращения 16.01.2013 г.).



1. В официальном документе отсутствуют жесткие определения ключевых понятий, что приводит к стартовой понятийной неопределенности. Определения в работах, связанных со стратегическим планированием и государственным проектированием в сфере национальных отношений должны, на наш взгляд, определять контекст дальнейших программных разработок. Наиболее важные термины – нация, народ, национальность, межнациональные (межэтнические) отношения, межнациональный (межэтнический) конфликт – формируют понятийный аппарат Стратегии. Это позволяет работникам государственного и муниципального управления, всем должностным лицам, ответственным за исполнение принятой Стратегии, более глубоко понять суть и смысл документа. К сожалению, по всему тексту документа наблюдается терминологическая путаница. Уже в самом начале мы видим указание на «многонациональный народ Российской Федерации», отождествленный с понятием «российская нация», и в то же время, включающий «составляющие его народы (этнические общности)». Получается, что в рамках Стратегии категорию «народ» можно трактовать как синоним политической нации и этнокультурного образования одновременно.

Эти сложности определения вытекают из Конституции страны, задавшей формулу «многонациональный народ», что даже на лингвистическом уровне усложняет процесс строительства гражданской нации, оставляя открытым вопрос о «праве наций на самоопределение». Рамочной идентичностью для России должен стать проект многонародной нации на основе общегосударственного единства.

2. Основная масса пунктов Стратегии, касающихся профилактики этнополитического экстремизма, посвящена сугубо репрессивным мерам. Особо зримо это проявляется в пункте о реализации мер «правового и информационного характера по профилактике недобросовестного использования этнического фактора в избирательном процессе и в партийных программах»<sup>1</sup>. На наш взгляд, рационализация и последующее решение этнонациональных проблем лежит именно в логике политических мер, и если политическая и интеллектуальная элита не выступят в качестве актора общероссийской дискуссии о национализме и национальной проблематике, то националистический концепт будет интерпретирован в наиболее простой для восприятия этноцентристской форме. Радикализм русского национализма напрямую связан с отсутствием проработанной национальной идеи в его основе. Вместо национализма как идеологии, сплачивающий народ вокруг государства, способствующий разрешению противоречий между социальными слоями и общностями, мы имеем на выходе маргинальный, непросвещенный национализм «улиц и кухонь», опасный своей потенциальной угрозой устойчивости государства.

---

<sup>1</sup> Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://kremlin.ru/news/17165> (Дата обращения 16.01.2013 г.).

Своеобразие ситуации в современной России в том, что в постсоветский переходный период произошел слом таких систем жизнеустройства страны и нации как образование и воспитание, здравоохранение, народное хозяйство, что, накладываясь на отказ российского государства от формулирования собственных ценностных определений, привело к синергетическому эффекту кризиса высокой культуры, патриотизма и общей духовности. При этом русские в наименьшей степени оказались готовы к разрушению матриц советской идентичности. Как отмечает В. С. Малахов, «после краха советской идеологии многие русские почувствовали себя «обворованными», лишенными этнической идентичности, единственным народом, всерьез поверившим в возможность «советской» идентичности и потому оставшимся ни с чем, тогда как их нерусские сограждане от своей идентичности не отказались и в результате оказались в выигрыше»<sup>1</sup>. В свою очередь, взаимное отторжение между «старыми» и «новыми» русскими, по мнению ряда исследователей, позволяет говорить о «двух народах» в одной стране, а экономическое и социальное расслоение общества, фиксируемое социологией и статистикой, лишь частично отражает этот факт. В итоге для формирования экстремизма в российском социуме имеется столько факторов и оснований, что бороться лишь с экстремистскими проявлениями, свойственными преимущественно молодым людям, с помощью исключительно карательно-запретительных мер, бессмысленно. Этнополитический экстремизм порождается кризисом как самого общества, так и во многом государственной власти, отказавшейся после распада СССР от функции целеполагания и выстраивания образов будущего, в результате чего в общественном сознании возник идейный вакуум, заполняемый обломками различных идеологий и духовных течений, в том числе – тоталитарных и антигосударственных.

Эту ситуацию усугубила девальвация и разрушение идеи патриотизма. Возникла общая тенденция «бичевать советскую власть и коммунистов», которая обернулась исторической эклектикой в общественном сознании, отождествлением Ленина и Сталина с Гитлером и представлением о том, что «наша страна пример всему миру, как не стоит жить». В либеральной прессе и с экранов телевидения стали даже раздаваться суждения, что, может, не стоило побеждать во Второй мировой войне, раз Россия к концу XX века живет хуже Германии. В итоге Родина из предмета гордости вдруг превратилась в предмет всеобщего презрения.

Параллельно проводившиеся в постсоветской России неолиберальные экономические реформы вызвали ряд негативных социальных процессов:

– падение жизненного уровня населения, усиление трудозатрат граждан в ущерб воспитательным функциям, утрата межпоколенческих контактов;

---

<sup>1</sup> Малахов В. С. Понаехали тут... Очерки о национализме, расизме и культурном плюрализме. – М., 2007. С. 88.

- распад системы «внешкольного» образования и воспитания, ликвидация значительного количества бесплатных социальных учреждений;
- усиление роли криминалитета в общественно-экономических отношениях;
- возникновение индустрии пропаганды насилия, жестокости, наркотиков, сексуальных извращений, что породило массовые социальные девиации;
- школьная подготовка стала сводиться преимущественно к дидактике, т. е. к передаче знаний без должного воспитания морально-нравственных устоев;
- обесценивание социального опыта старших поколений.

Их закономерным итогом стало проникновение из европейских стран, наряду с массой других молодежных субкультур, субкультуры «скинхедов», формирование нацистского движения, усиления бытового национализма и ксенофобии, которые на наш взгляд преодолеваются лишь созданием общенациональной системы образования и воспитания на основе общенационального патриотизма. Исключительно же пропагандистские меры, направленные на борьбу с «русским фашизмом», могут способствовать усилению антирусских настроений среди нерусских в целом.

Для преодоления экстремизма в российском социуме необходима разработка отдельной программы возрождения культуры как символа общенационального единства. Речь идет как о культуре в широком смысле слова – системе общих ценностей и принципов жизнеустройства, присущих тому или иному человеческому сообществу, так и о высокой культуре – литературе, искусстве, гуманитарной мысли. Необходим государственный проект создания национальной массовой культуры, преемственный по отношению к отечественной классике, но с художественным стилем и образами, понятными современному человеку. Система государственных заказов и престижных премий, как показывает история, улучшает условия работы талантливых деятелей искусства и влияет на общее развитие культуры. Достаточно вспомнить о роли Голливуда в укреплении национальной солидарности посткризисного американского общества. В этом же ряду стоит и культурная политика России.

Параллельно необходимо конструирование патриотической идеи, способной преодолеть общий идеологический и моральный кризис общества, локальные социальные и этнические конфликты, отрыв от традиций, одичание людей и примитивизм. Население, проходящее социализацию в подобных условиях, уже самым государственным и общественным устройством фактически формируется для того, чтобы начать борьбу с этими самыми государством и обществом.

3. Характер межэтнических отношений зависит от того, какая оценка – положительная или отрицательная – преобладает в коллективной памяти этносов. Так, военным конфликтам на Северном Кавказе предшествовала кампания в центральных и местных СМИ, посвященная «незаконной депортации» в годы Великой Отечественной войны и более ранним негативным аспектам

коллективной исторической памяти, что, в частности, способствовало эскалации осетино-ингушского конфликта из-за Пригородного района. Этот аспект вряд ли можно охарактеризовать как однозначно позитивный и в Республике Башкортостан, где целый ряд политических сил, общественных групп или Интернет-проектов пытаются актуализировать негативную историческую память этносов в качестве фактора современных этнополитических процессов. Основными проблемами здесь выступают память о башкирских восстаниях и тех или иных действительных или мнимых «угнетениях» со стороны самодержавного государства. На наш взгляд, оправданными являются опасения, что «преподнесение истории Башкортостана как бесконечной череды восстаний создает угрозу сформировать у школьника убеждение о враждебности соседних народов по отношению к башкирам»<sup>1</sup>. Так, «трагедия Сеянтусы» используется в качестве инструмента продуцирования антигосударственных и антирусских настроений группой башкирских националистов Башкирское общественное движение «Кук Буре», Интернет-сообществами «Bashkort Bozkurt», «Бәтә донъя Башкорттары – берләшәйек!» и рядом других сообществ с диапазоном участников от нескольких сот до нескольких тысяч человек.

Значительный резонанс преимущественно в среде башкирской общности вызвал скандал вокруг сайта «Уфагубь», признанного судом экстремистским. Его участники, ведя работу по дискредитации предыдущего Президента М. Г. Рахимова, использовали в качестве технологий разжигание межэтнической розни, башкирофобию, эксплуатацию таких стереотипов массового сознания, как засилье «башкир в органах власти», «ущемление прав татар республики»<sup>2</sup>. Кроме того данный проект осознанно или неосознанно стал актором русофобских настроений в среде республиканской молодежи, снижая культуру межэтнических отношений в целом.

Данные примеры свидетельствуют об опасности отсутствия важнейшего для полиэтнического государства элемента – позитивного образа этнических отношений. Если в советской системе такой элемент присутствовал и вносил значимый вклад в стабилизацию этнополитической ситуации, то сегодня в массовом сознании сфера межэтнических отношений воспринимается как чреватая конфликтами.

4. Согласно позиции разработчиков Стратегии, «многообразие национального (этнического) состава и религиозной принадлежности населения

---

<sup>1</sup> Муратишина Н. Н. Интеграция курсов истории России и истории Башкортостана // Актуальные проблемы изучения и преподавания истории Башкортостана. Под. ред. В. А. Иванова. Стерлитамак, 2001. С. 184.

<sup>2</sup> Буранчин А. М. Политическая система Республики Башкортостан: аспект региональной идеологии // Национальные и языковые процессы в Республике Башкортостан: история и современность: Информационно-аналитический бюллетень (журнал) № 12 / ИГИ АН РБ. Уфа, 2011. С. 84.

России, исторический опыт межкультурного и межрелигиозного взаимодействия, сохранение и развитие традиций проживающих на ее территории народов являются общим достоянием российской нации, служат фактором укрепления российской государственности, определяют состояние и позитивный вектор дальнейшего развития межнациональных отношений в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Не подвергая этот тезис принципиальному отрицанию, мы не можем не обратить внимания на то, что Российская Империя была лоскутным, дискретным образованием (Д. Хоскинг), построенным на принципе династической легитимности, в рамках которой российская самодержавная власть выступала в качестве сюзерена над традиционными этническими элитами, что соответствовало аграрному типу общества и монархическому правосознанию. Эта система отношений вступила в кризис уже в период первичной модернизации конца XIX – начала XX века, сопровождавшейся формированием национальной буржуазии и интеллигенции народов России, а затем и соответствующих национальных движений. Кризис был преодолен лишь по итогам гражданской войны, после образования СССР. По мнению Р. Р. Вахитова, «СССР стал обществом традиционного типа, напоминающим допетровское служилое идеократическое государство, только лишь воспроизведенное на новом урбанистическом уровне. Роль монархии сыграл институт вождизма, роль религии – коммунистическая идеология, сформированная на основе вульгаризированного марксизма...». Также в советском обществе сохранялась сословность и этническое разделение труда<sup>2</sup>.

На наш взгляд, уже в СССР осуществлялся в своеобразной форме модернизационный переход, и вполне могла сложиться советская гражданская нация, но устойчивость советского государства основывалась преимущественно на идеократических основаниях. Поскольку в современной России отсутствует возможность воспроизведения этого принципа, то перед нами встает необходимость стремиться к большей национальной консолидации, в том числе – интеграции народов в единое культурное поле. Не может быть полноценного «согражданства» без единства национальной политической и правовой культуры. В противном случае неизбежны проявления этнической дифференциации.

Так, в процессе модернизации Республики Башкортостан и перехода к индустриальному урбанизированному обществу, «башкирский язык столкнулся с конкуренцией других, очень мощных языковых традиций: русской и

---

<sup>1</sup> Проект по состоянию на 1 ноября 2012 года, подготовленный рабочей группой по разработке проекта Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям. URL: <http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2012/11/14/stra...> (Дата обращения 17.02.2013 г.).

<sup>2</sup> Вахитов Р. Р. Как штамповали нации в СССР. URL: <http://www.gumilev-center.ru/kak-shampovali-nacii-v-sssr>. (Дата обращения 10.02.2013 г.).

татарской»<sup>1</sup>, что вызвало резкую политизацию языкового вопроса, радикализацию требований национальных организаций, и, соответственно, негативные отклики представителей русскоязычной общественности.

В этой связи очень важно усилить внимание к вопросам гражданского и патриотического воспитания, найти современные формы и технологии, основанные на осмыслении имеющегося опыта применительно к сегодняшним условиям. Речь должна идти не только «об обретении знаний об истории и культуре собственного и других народов», но и о сознательном государственном конструировании «общей истории», ощущение связи с которой в рамках возникшей в результате государственной политики общей исторической памяти позволит осуществить необходимую интеграцию народов в единую нацию. В конкретной деятельности необходимо ориентироваться как на сложившуюся со времен СССР практику использования в этой сфере традиционных военно-патриотических методов, так и на поиск новых гуманитарных технологий для полноценной национальной и гражданской социализации. Искать образцы для подражания необходимо в победах советского периода, в более далеком историческом прошлом, а также в успехах современной России. Последнее сегодня является одной из ключевых и в то же время наиболее сложных тем, ибо опирается на шаткий фундамент двух десятилетий тяжелейших и не безошибочных реформ. Однако недоработки в гражданском и национальном воспитании прямо ведут к ослаблению государственности, образованию и активизации организаций экстремистского и антигосударственного толка.

5. Одной из важнейших проблем в межэтнических отношениях является проблема русского населения в национальных республиках – это не только вопрос демографии и миграции, а гораздо более серьезный фактор, от которого зависит обеспечение межэтнического согласия и перспектив дальнейшего регионального и общенационального развития. Русское население играет ключевую роль в социально-экономической и общественно-политической сферах данных регионов. Помимо вклада в экономику и хозяйственное управление, образование и культуру, русские жители республик способствуют осознанию представителями других народов своей общероссийской идентичности. Присутствие русского населения на Северном Кавказе и в Поволжье обеспечивает, с одной стороны, коллективное самосознание основных нерусских народов и удерживает его от дальнейшего дробления на локально-культурные ареалы, а с другой стороны, именно русские влияют на формирование общероссийских культурных ценностей и установок и на поддержание общероссийского самосознания и патриотизма. Русское население играет также роль стабилизатора межэтнических отношений, предотвращая напряженность и межэтнические конфликты, которые имеют исторические корни.

---

<sup>1</sup> Бердин А. Т. В защиту традиции. Уфа, 2007. С. 11.

Так, одним из основных нерешенных вопросов национальной политики в Республике Башкортостан выступает «проблема Северо-Запада». Суть ее состоит в регулярной и массовой смене этнической идентичности с татарской на башкирскую и обратно на северо-западных территориях республики. Спор об этнической принадлежности населения региона и его «исторической принадлежности» нередко переходит из области истории и этнографии в этнополитический процесс, где главными акторами выступают представители власти и этноцентрично ориентированной интеллигенции<sup>1</sup>. В условиях относительной стабильности социума конфликтные процессы не приобретают необратимого характера, но деформация русского народа означает распад политического, культурного, экономического поля страны, взаимное обособление ее регионов и с большой долей вероятности – актуализацию конфликта.

6. Российская миграционная политика характеризуется крайней непоследовательностью и представляет собой некий маятник, испытывающий влияние, с одной стороны, лоббистской деятельности крупного бизнеса, заинтересованного в бесправной рабочей силе, с другой стороны – общественного резонанса от межэтнических конфликтов.

7. В качестве задач по совершенствованию государственного управления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации допускается возможность «использования форм традиционной территориальной самоорганизации народов России»<sup>2</sup>. Однако важной особенностью северокавказского региона, народы которого в наибольшей степени сохраняют свой традиционный уклад жизни, является наличие характерного для ранних этапов развития общества родового (кланового) строя, продуцирующего объективные социокультурные и институциональные предпосылки для большей этнополитической напряженности в регионе. В целом же политиками и экспертами не всегда учитывается то, что традиционные формы самоуправления в России могут включать в себя мафиозные формы самоорганизации, неприемлемые при современном уровне развития российской государственности.

В целом же разработанность Стратегии определяется общим уровнем экспертной деятельности государства в сфере национального строительства, которая, несмотря на наличие значительного количества государственных и негосударственных институтов, заявляющих эту функцию в качестве своей цели, а также разнообразных федеральных и региональных «общественных советов», организована неэффективно. Возможности всестороннего учета мнения и интересов населения ограничены эффективными лоббистскими ме-

---

<sup>1</sup> См.: Горенбург Д. К исследованию механизма изменения национальной принадлежности у татар и башкир Башкортостана. URL: [http://kraeved.opck.org/biblioteka/bashkortostan/peremena\\_nac\\_prinadlejnosti](http://kraeved.opck.org/biblioteka/bashkortostan/peremena_nac_prinadlejnosti). (Дата обращения 07.02.2013 г.).

<sup>2</sup> Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://kremlin.ru/news/17165>. (Дата обращения 10.02.2013 г.).

рами организованных этнонациональных организаций, этнических диаспор и отсутствием комплексных и структурных программ преодоления этнических конфликтов. Возможности экспертного сообщества ограничены как рамками существующих процедур, так и задачами, решаемыми при рассмотрении стоящими должностными лицами вопросов. Само же экспертное сообщество сейчас еще не находится на таком уровне самоорганизации, который позволил бы объединять в сети по несколько тысяч высококвалифицированных профессионалов. Это предопределяет наше отставание от стран с высокоразвитыми институтами экспертных сетей и «фабрик мысли» и не способствует разработке эффективных стратегий государственного управления<sup>1</sup>. В рамках действующих в настоящее время консультативных органов не удастся в должной мере учесть проблемы развития разных общественных и этнических групп. Перечисленные выше обстоятельства настоятельно требуют от государственной власти более эффективных технологий формирования своего консолидированного мнения и форм его выражения.

Стратегия ГНП должна поднять планку ответственности всех субъектов власти за будущее страны и закрепить связь этого будущего с политикой национального строительства. Требуется как можно более быстрого разрешения ситуации с управлением в сфере государственной национальной политики на федеральном уровне. Несоответствие сегодняшней системы управления требованиям обеспечения эффективной ГНП очевидно. Необходимо сформировать такую систему управления ГНП, которая, как минимум, будет способна обеспечить эффективную межведомственную координацию всех отраслей, участвующих в регулировании национальной сферы. Представляется необходимым применительно к сегодняшней ситуации рассмотреть вопрос о целесообразности наличия в структуре Правительства РФ самостоятельного органа по вопросам национального строительства.

Несмотря на все критические замечания, мы считаем, что за последние десятилетия в России накоплен богатый и многообразный практический опыт в сфере национальной политики. Созданы необходимые предпосылки для резкого повышения эффективности ГНП в части создания и апробирования практических технологий, применимых в российских условиях. Seriously продвинулось и теоретическое осмысление происходящих в обществе процессов применительно к национальной среде. Необходимо перейти от метода «проб и ошибок» к стратегическому целеполаганию.

Основываясь на вышеизложенном, мы считаем необходимым приступить к практическому созданию системы государственного проектирования, дополненной общественной экспертизой в сфере национального строительства. Это особенно актуально для такого полиэтнического региона, как Республика Башкортостан. Предметом для общественной экспертизы могут быть разно-

---

<sup>1</sup> Якунин В. И., Сулакишин С. С., Вилисов М. В., Соколов Д. В. Наука и власть: Проблема коммуникаций. М., 2009.



образные документы федерального и регионального уровня или проекты, которые затрагивают данную сферу и в реакции на которых может быть заинтересовано общество: законы и подзаконные акты, программы, крупные проекты и мероприятия, инициативы государственных и негосударственных структур, материалы СМИ и Интернет-изданий.

В процессе выстраивания системы необходимо решить две основные исследовательские задачи:

- обеспечить сбор, систематизацию и анализ опыта последнего десятилетия для выявления наиболее эффективных технологий, имеющихся в сфере национального строительства;

- провести серию взаимосвязанных (на общероссийском, республиканском и муниципальном уровнях) социологических исследований, объектами которых будут власть, бизнес, гражданское общество, выступающие как субъекты национальной политики, а также срез проблем, взглядов, мотиваций населения страны (комбинируя при организации исследований различные методы анкетирования: экспертные опросы, фокус-группы и контент-анализ). Цель – определение состояния и основных тенденций развития межэтнических отношений в муниципальных районах и городах РБ, получение исходных материалов для последующего анализа и формирования базы отчета результативности реализации Стратегии. Кроме того, нужно исследовать влияние на процесс национального строительства средств массовой информации и процессов виртуализации.

Итогом этой работы будет конкретизация проблемного поля. Исследовательская часть может быть оформлена в виде специального доклада о перспективах национальной политики в Российской Федерации на примере Республики Башкортостан. Попутным положительным эффектом от работы над докладом будет стимулирование научных кругов на поиск решений в сфере национального строительства.

Развитое гуманитарное образование в его органичной связи с наукой становится все более важным фактором устойчивости государства и общества в условиях тенденций глобализации и локализации, несущих в себе угрозу дезинтеграции национальных сообществ. В этих условиях и в России образование должно поворачиваться в направлении увеличения базовой гуманитарной составляющей, формирующей российского гражданина, в том числе – количества часов, отводимых на национальную историю, культуру, литературу, но пока оно, по распространенному мнению, переживает кризис. Поэтому актуализируется задача формирования механизмов более эффективно-го государственного использования национальных ресурсов – человеческих, информационных, материальных, финансовых, в целях обеспечения поддержки качественного воспроизводства гражданского и кадрового потенциала.

Большая роль в этом направлении отводится структурам дополнительного образования, проведению образовательных семинаров и курсов повы-

шения квалификации профессиональных сообществ, функционально ответственных за гражданскую и национальную социализацию населения. Цель – развитие в обществе, в сознании граждан социально значимых гражданских и патриотических ценностей, способствующих формированию культурной и исторической общности народов республики и России.

Проблема эффективности государственного управления национальным строительством имеет сегодня ключевое значение. Целый ряд идей, изложенный выше, нашел свое отражение в официально утвержденной «Стратегии государственной национальной политики». Значительная часть из них в процессе работы была развита или трансформирована, но многое в силу ограниченного объема документа не вошло в его содержание. Большинство изложенных выше предложений не потеряло своей актуальности и может быть продуктивно использовано в деятельности государственных и общественных структур.

#### ***6. Проблемы региона глазами его руководителя (на примере Республики Башкортостан)***

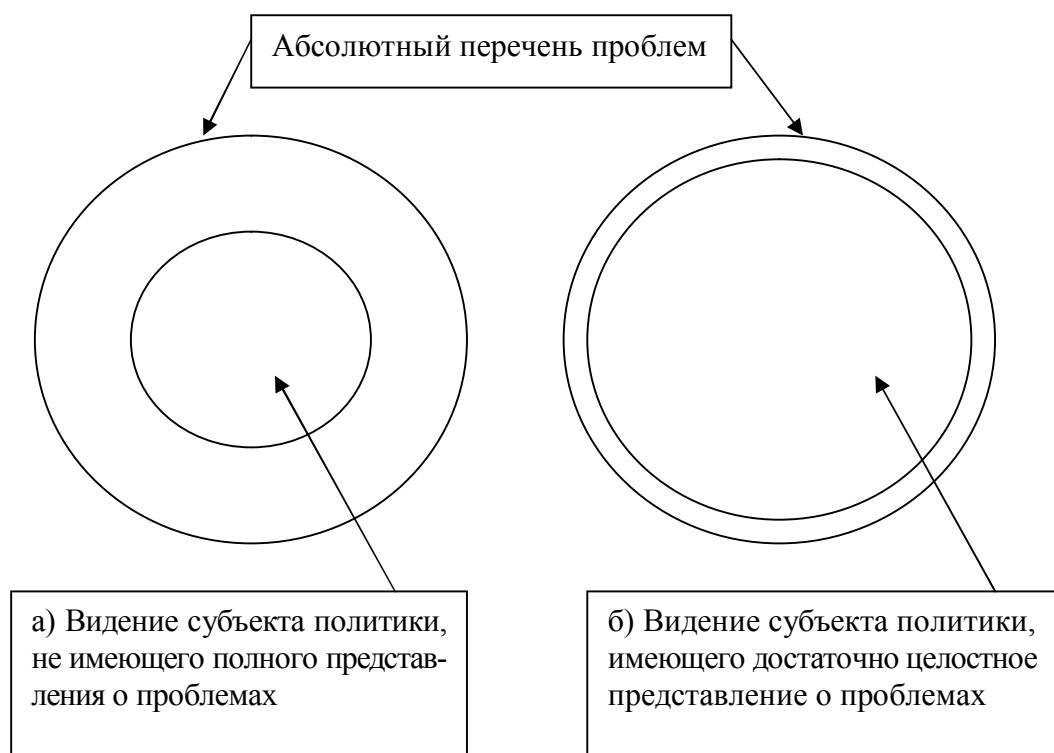
История развития человеческой цивилизации показывает, что на всем протяжении её существования она сталкивалась с многочисленными проблемами. Рациональный принцип организации в теории практически всегда вступал в противоречие с нерациональной системой организации жизни общества на практике. Поэтому, независимо от типа политического режима или от административно-территориального устройства государства, его развитию сопутствовали многочисленные проблемы различного характера: глобальные или локальные, острые или менее острые, системные или внесистемные. В любом случае, государственный аппарат вынужден разрешать возникающие проблемные ситуации, так как, во-первых, он существует для решения данной задачи, и, во-вторых, успешное решение проблемных ситуаций является гарантией сохранности существующей модели управления. Проблемная ситуация всегда существует, и её всегда стремятся разрешить с той или иной долей успешности.

Особое место в развитии государства занимают региональные проблемы. На первый взгляд, большинство важнейших проблем имеет вполне очевидный характер: их озвучивают представители оппозиционных сил, средств массовой информации, общественные активисты. В то же время каждый из этих субъектов региональной политики, с одной стороны, выделяет всего лишь одну или несколько проблем, а, с другой стороны, характеризует проблемы в их общем смысле. Любой из этих случаев не может дать целостного представления обо всей совокупности проблем и их степени важности (приоритетности в разрешении). В варианте «А» на схеме 1 как раз показывается упрощенная форма подобного видения.

Более целостное представление о региональных проблемах имеется у региональной исполнительной власти, а конкретнее – у её главы. Безусловно, и это видение может не полностью отражать региональные проблемы. Однако у главы региона имеется ряд преимуществ перед другими субъектами региональной политики. И главное среди них – доступ к наиболее важной информации о развитии региона. К нему поступают аналитические отчеты от исполнительных структур региона и научно-исследовательских центров. В результате у главы региона формируется определенное представление о наиболее важных проблемах региональной жизни, которое, возможно, и не отражает полностью проблем управляемой им территории, но претендует на большую точность при формулировании перечня проблем и определении степени их остроты. Глава выступает в данном случае как субъект региональной политики, осведомленный лучше других о положении дел в регионе, которым он руководит. Такое видение отображено на схеме 1 в варианте «Б». Внутренний круг, изображающий представление главы региона о проблемах, хотя и не покрывает полностью внешний, символизирующий абсолютный перечень проблем, но все же оказывается ближе к нему по сравнению с внутренним кругом варианта «А».

*Схема 1*

### **Варианты видения проблем различными субъектами политики**



Свое видение проблем и механизмов их разрешения глава региона выражает в интервью различным средствам массовой информации, на совещаниях правительства и публичных выступлениях. Наиболее емко оно может содержаться в посланиях главы региона парламенту, отчетах правительства или подведении итогов на встречах с представителями средств массовой информации.

В рамках данной статьи автор рассматривает видение региональных проблем глазами Президента Республики Башкортостан Р. Хамитова, как лица наиболее полно осведомленного о ситуации в регионе. Чтобы получить целостную картину в этом вопросе, необходимо подвергнуть анализу все доступные источники информации, в качестве которых выступают стенограммы интервью, совещаний и публичных мероприятий главы региона.

Источники были разделены на две группы: встречи с прессой, и публичные речи и выступления. Всего было проанализировано 316 стенограмм, оформленных в текстовом варианте и в виде видеосюжетов<sup>1</sup>. Распределение их по видам и подвидам представлено в таблице 1. Учету подвергались только те интервью и выступления, в которых шла речь об определенных проблемах в развитии региона.

*Таблица 1*

#### **Эмпирическая база исследования**

<b>№№ п/п</b>	<b>Вид источника</b>	<b>Количество по периодам президентства</b>			
		<b>1*</b>	<b>2**</b>	<b>3***</b>	<b>4****</b>
<b>1.</b>	<b>Встречи с прессой, в том числе:</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>12</b>
1.1.	– интервью	4	10	18	4
1.2.	– комментарии	0	0	1	0
1.3.	– подходы к прессе	0	0	18	5
1.4.	– рабочие встречи	0	0	3	2
1.5.	– телемосты	1	0	2	0
1.6.	– пресс-конференции	1	0	0	1
1.7.	– брифинги	0	0	0	0
1.8.	– краткое интервью	0	1	0	0
1.9.	– общение с читателями	0	1	0	0
1.10.	– он-лайн конференции	0	0	1	0
<b>2.</b>	<b>Публичные речи и выступления, в том числе:</b>	<b>27</b>	<b>54</b>	<b>114</b>	<b>48</b>
2.1.	– стенограммы выступлений на заседаниях и совещаниях правительства региона	8	34	43	22

<sup>1</sup> Данная информация была получена при помощи анализа новостных лент ИА «Башинформ», официального сайта Президента РБ (presidentrb.ru) и официального сайта Правительства РБ (pravitelstvorb.ru).

2.2.	– стенограммы выступлений на публичных мероприятиях	9	7	53	18
2.3.	– стенограммы рабочих встреч	6	5	16	6
2.4.	– ежегодные послания парламенту региона	0	1	1	1
2.5.	– информационные сообщения	2	7	0	0
2.6.	– краткие комментарии.	2	0	1	1
<b>Итого:</b>		<b>33</b>	<b>66</b>	<b>157</b>	<b>60</b>

**Примечание:** \*период президентства «Медовый месяц»; \*\*период президентства «Единовластие»; \*\*\*период президентства «Стандартная модель»; \*\*\*\*период президентства «Единовластие. Versus 2.0». Авторская периодизация представлена в таблице 8 (см. ниже).

Основными методами исследования являются контент-анализ и традиционный анализ текстов. В процессе применения этих методов автор использовал определенные ключевые словосочетания (единицы анализа) как встречающиеся напрямую в тексте (сфера применения контент-анализа), так и логически подразумевающиеся в тексте, но прямо не указанные в нем (сфера применения традиционного анализа текстов).

При реализации исследования автор руководствовался следующими допущениями и условиями:

- во-первых, при выявлении проблем в текстах учитывались такие ключевые слова и словосочетания, как: «проблема», «острая проблема», «наболевшая проблема», «перезревший вопрос», «серьезный вопрос», «опасная ситуация» и ряд других родственных по смыслу;

- во-вторых, каждая проблема, исходя из близости по смыслу, включалась в соответствующий «проблемный блок», который является составной частью определенного направления деятельности государственной системы управления;

- в-третьих, одна и та же проблема по своему смыслу могла иметь смежный характер и поэтому засчитывалась как единица в каждом проблемном блоке, к которому она имела отношение;

- в-четвёртых, степень остроты существующей проблемы определялась по количеству её упоминания в эмпирической базе исследования: чем острее проблема, тем чаще она озвучивалась в выступлениях главы региона;

- наконец, в-пятых, погрешность в гуманитарных исследованиях всегда больше, чем в точных науках, поэтому, при определении остроты проблемы или проблемного блока использовалась определенная шкала («проблемная шкала»), при помощи которой проблемы ранжировались по пяти классам в зависимости от степени их остроты: «наиболее острые проблемы», «острейшие проблемы», «острые проблемы», «менее острые проблемы», «проблемы»).

Результаты использования всей совокупности эмпирической базы дают исследователю ответы на следующие вопросы: «Каков полный перечень проблем в регионе по мнению его руководителя?» и «Имеется ли разница в акценте на тех или иных проблемах со стороны главы региона в течение всех четырех периодов его президентства?»

Эти два вопроса приводят автора к мысли о том, что в данном случае могут быть применены два подхода при рассмотрении региональных проблем. В качестве таковых автор видит «статический» и «динамический» подходы.

Основной смысл «статического подхода» выражается в значении термина «статический», которое предполагает отсутствие какого-либо движения или действия<sup>1</sup>. Данное свойство нам будет полезно при составлении перечня проблем региона по версии его руководителя. Бесспорно, в данном случае мы будем иметь дело всего лишь с фотографией региональных проблем. Однако «статичный подход» при отсутствии динамики обладает рядом серьёзных достоинств. Во-первых, он помогает представить весь перечень региональных проблем. Во-вторых, он оказывается полезным для создания шкалы определения остроты проблем, так как в перечне, кроме наименования проблемы, присутствует и общее количество её упоминания главой региона. Наконец, в-третьих, созданная на основе перечня «проблемная шкала» помогает при процессе интерпретации и определении степени остроты проблемы в глазах руководителя региона понять, каковы наиболее острые проблемы и насколько они остры по отношению к другим проблемам из перечня.

Другой стороной исследования автора является «динамический подход». Понятие «динамичность», напротив, характеризуется как процесс богатый движением, действием<sup>2</sup>. В отличие от «статичности», «динамика» способна продемонстрировать основные тенденции и направления развития какого-либо явления. «Динамичный подход» будет полезен в следующем. Во-первых, динамика потенциально способна показать динамизм выявленного перечня проблем, так как период исследования поделён на несколько хронологически взаимосвязанных между собой временных отрезков. Во-вторых, результаты применения динамики помогут выяснить, существует ли разница между периодами президентства главы региона при рассмотрении проблем различного характера.

Таким образом, все имеющиеся в руках исследователя методологические инструменты и эмпирическая база вполне позволяют проводить научный анализ источников и делать определенные выводы, исходя из результатов проведенного анализа.

---

<sup>1</sup> Статичный // Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. – М.: ООО «ИТИ Технологии», 2003. С. 764.

<sup>2</sup> Динамический // Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. – М.: ООО «ИТИ Технологии», 2003. С. 166.

Для получения ответов на поставленные вопросы проведем анализ по следующим направлениям исследования:

- статичное видение региональных проблем;
- динамичное видение региональных проблем.

**Статичное видение региональных проблем.** Важнейшими составляющими статичной картины региональных проблем являются два инструмента, задействованных при её конструировании: «проблемная матрица» и «проблемная шкала».

«Проблемная матрица» (далее – «Матрица») была положена в основу сводной и итоговой таблиц. В ней были отражены все основные проблемные блоки в деятельности государства. На основе анализа структуры Правительства и Администрации Президента РБ были выделены проблемные блоки не-политического характера. Путем анализа текстов из перечня эмпирической базы были выделены проблемные блоки политического характера (табл. 2). Таким образом, в «Матрицу» было включено 32 проблемных блока, наименование которых корректировалось параллельно изучению эмпирической базы исследования (табл. 3).

*Таблица 2*

**Проблемный блок «Политика» в «Матрице проблем»**

<b>№№ п/п</b>	<b>Наименование проблемного блока</b>
2.1.	Смена политической власти в регионе
2.2.	Ключевые вопросы в регионе до прихода к власти нынешнего руководителя
2.3.	Характер взаимоотношений власти и народа
2.4.	Взаимодействие с федеральным уровнем власти
2.5.	Взаимоотношения с бывшим руководством региона
2.6.	Отношение местной элиты к новой политике
2.7.	Отношения с оппозиционными силами в регионе
2.8.	Взаимоотношения с крупным бизнесом
2.9.	Деятельность теневых групп в регионе
2.10.	Персональный стиль управления регионом
2.11.	Выборы
2.12.	Оценка и перспективы политического курса в регионе

По мере проведения анализа эмпирической базы, все полученные данные вначале заносились в сводные таблицы, а затем уже обобщенные сведения были помещены в итоговую таблицу, которая стала итоговым перечнем региональных проблем. На основании этих данных была разработана «проблемная шкала».

Таблица 3.

### Проблемные блоки «Матрицы проблем»

№.№ п/п	Наименование проблемного блока
1.	Общая характеристика региона
2.	Политика
3.	Государственное управление
4.	Экономическое развитие
5.	Финансы
6.	Промышленность
7.	Инновационная политика
8.	Сельское хозяйство
9.	Лесное хозяйство
10.	Земельные и имущественные отношения
11.	Жилищно-коммунальное хозяйство
12.	Транспорт и дорожное хозяйство
13.	Торговля и защита прав потребителей
14.	Тарифы
15.	Строительство и архитектура
16.	Размещение государственных заказов
17.	Предпринимательство
18.	Труд и социальная защита
19.	Связь и массовые коммуникации
20.	Природопользование и экология
21.	Наука
22.	Образование
23.	Культура
24.	Здравоохранение
25.	Спорт
26.	Молодежная политика
27.	Туризм
28.	Национальные и межконфессиональные отношения
29.	Правоохранительная деятельность
30.	Муниципальная политика
31.	Гражданская оборона и чрезвычайные ситуации
32.	Влияние внешней конъюнктуры на регион

«Проблемная шкала» позволила ранжировать полученные проблемы по шкальным классам в зависимости от количества упоминаний в выступлениях главы региона. Так, было выделено пять шкальных классов (табл. 4), по которым были ранжированы все проблемы, составившие «перечень проблем региона». Числовые диапазоны были определены исходя из общего количества упоминаний каждой проблемы в выступлениях главы.



Таблица 4

**Проблемная шкала для интерпретации степени остроты проблемы**

№№ п/п	Шкальный класс	Числовой диапазон
1.	Класс 1	от 50 и более
2.	Класс 2	от 35 до 49
3.	Класс 3	от 21 до 34
4.	Класс 4	от 10 до 20
5.	Класс 5	от 0 до 9

Теперь приступим к анализу полученной статичной картины региональных проблем.

В результате анализа эмпирической базы автор получил перечень, содержащий 208 региональных проблем. Все проблемы были распределены по 5 шкальным классам по принципу: чем больше упоминаний, тем острее проблема (Приложение 1)<sup>1</sup>.

При анализе перечня проблем были выявлены определенные закономерности, которые определяют характер полученного автором перечня региональных проблем.

**Пирамидальная структура перечня региональных проблем.** Как видно из содержания Приложения 1 (общие числовые значения представлены в столбце «И»), представленные в каждом шкальном классе проблемы размещены неравномерно с точки зрения их общего количества в каждом из классов. Так, весьма немногочисленной выглядит вершина пирамиды (первый шкальный класс – 1 проблема). Затем, немного ниже, она расширяется на уровне второго шкального класса (11 проблем), затем несколько сужаясь (третий шкальный класс – 5) и снова расширяясь на уровне четвертого шкального класса (15 проблем). Весьма мощное основание пирамиды составляют проблемы, вошедшие в пятый шкальный класс (176). В итоге получается нечто похожее на «елеобразную» пирамиду (таблица 5).

Таблица 5

**Распределение общего количества региональных проблем  
по шкальным классам**

№№ п/п	Шкальный класс	Общее кол-во
1.	Класс 1	1
2.	Класс 2	11
3.	Класс 3	5
4.	Класс 4	15
5.	Класс 5	176

<sup>1</sup> В целях компактности размещения материала, перечень представлен в виде приложения, помещенного в конце статьи. По этой же причине в Приложении 1 не были размещены проблемы, составившие пятый шкальный класс ввиду их многочисленности.

Пирамидальное строение перечня региональных проблем приводит к заключению о том, что в видении руководства региона существует некая иерархия проблем, которые распределяются по степени их остроты.

**Принадлежность проблем перечня к различным проблемным блокам.** Во всех проблемных блоках «Матрицы» руководство региона выделяет определенные проблемы. Из данных таблицы 6 видно, что в своих выступлениях глава региона затрагивает проблемные аспекты всех 32 проблемных блоков. Это показывает, что проблемное поле, имеющееся в регионе, имеет широкий спектр.

Таблица 6

**Распределение общего количества упоминаний  
региональных проблем по проблемным блокам**

<b>№№ п/п</b>	<b>Проблемные блоки</b>	<b>Общее кол-во упоминаний</b>
1.	Общая характеристика региона	2
2.	Политика	120
3.	Государственное управление	93
4.	Экономическое развитие	74
5.	Финансы	102
6.	Промышленность	48
7.	Инновационная политика	70
8.	Сельское хозяйство	115
9.	Лесное хозяйство	14
10.	Земельные и имущественные отношения	56
11.	Жилищно-коммунальное хозяйство	31
12.	Транспорт и дорожное хозяйство	36
13.	Торговля и защита прав потребителей	20
14.	Тарифы	4
15.	Строительство и архитектура	100
16.	Размещение государственных заказов	4
17.	Предпринимательство	37
18.	Труд и социальная защита	212
19.	Связь и массовые коммуникации	2
20.	Природопользование и экология	25
21.	Наука	21
22.	Образование	50
23.	Культура	18
24.	Здравоохранение	42
25.	Спорт	3
26.	Молодежная политика	23
27.	Туризм	16

28.	Национальные и межконфессиональные отношения	7
29.	Правоохранительная деятельность	26
30.	Муниципальная политика	86
31.	Гражданская оборона и чрезвычайные ситуации	4
32.	Влияние внешней экономической конъюнктуры на регион	4

**Дифференциация проблемных блоков и проблем по степени остроты.** Наряду с широким охватом проблемных блоков на предмет выделения внутри них острых проблем перечень обладает еще и таким свойством, как дифференциация по степени остроты. Иными словами, не все проблемные блоки имеют одинаково острое значение в жизни региона. Это обстоятельство подтверждают и данные таблицы 6, где наиболее острыми, к примеру, является группа из 5 проблемных блоков – «Труд и социальная защита», «Политика», «Сельское хозяйство», «Финансы», «Строительство и архитектура». Они находятся в максимальном числовом диапазоне «от 100 и выше». В минимальном числовом диапазоне «от 0 до 10» находится 8 проблемных блоков. 19 оставшихся блоков находятся в диапазоне «от 11 до 99».

Проблемы по степени остроты распределены неравномерно как по количеству их в одном блоке в одном шкальном классе, так и по общему количеству упоминаний проблем в перечне. Исключение составляет только первый шкальный класс, включающий одну проблему финансового характера. Данные таблицы 7 показывают, что во втором шкальном классе представлены 7 проблемных блоков; в третьем – 5; в четвертом – 10. Иными словами, проблемы, находящиеся в шкальных классах с 1 по 4, представляют только 14 проблемных блоков.

Таблица 7

**Распределение наиболее острых проблем  
по проблемным блокам и шкальным классам<sup>1</sup>**

№№ п/п	Проблемный блок	Общее кол-во проблем блока в шкальном классе	Общее кол-во упоминаний
<b>Второй шкальный класс</b>			
1.	Труд и социальная защита	5	195
2.	Земельные и имущественные отношения	1	47
3.	Инновационная политика	1	47
4.	Экономическое развитие	1	46
5.	Государственное управление	1	45

<sup>1</sup> Распределение проблем по проблемным блокам в таблице 7 соответствует размещению проблем по шкальным классам, представленному в Приложении 1.

6.	Политика	1	42
7.	Муниципальная политика	1	41
<b>Третий шкальный класс</b>			
1.	Муниципальная политика	1	30
2.	Сельское хозяйство	1	28
3.	Строительство и архитектура	1	26
4.	Политика	1	25
5.	Промышленность	1	23
<b>Четвертый шкальный класс</b>			
1.	Политика	2	38
2.	Строительство и архитектура	3	36
3.	Государственное управление	2	29
4.	Сельское хозяйство	2	29
5.	Инновационная политика	1	16
6.	Предпринимательство	1	15
7.	Финансы	1	13
8.	Природопользование и экология	1	10
9.	Туризм	1	10
10.	Промышленность	1	10

Вернувшись к перечню проблем, представленных в Приложении 1, мы обнаружим, что во всем перечне особо выделяется 1 проблема – «недостаток финансовых ресурсов и деформированный характер бюджета региона» («Финансы»). Далее следуют 11 проблем, входящих в различные проблемные блоки. Однако почти половина из них принадлежит к блоку «Труд и социальная защита». Все вместе они составляют более острый набор проблем (табл. 7). Поэтому мы наблюдаем в распределении степени остроты среди проблем и проблемных блоков различную картину: среди проблем выделяется вопрос финансового характера, а среди проблемных блоков – блок социального характера. Данное обстоятельство приводит к мысли о том, что проблемный блок «Финансы» имеет один наиболее острый вопрос. В то же время, в проблемном блоке «Труд и социальная защита», набор острых вопросов более обширен.

**Наличие межблоковой логической связи между региональными проблемами.** При анализе перечня проблем было выявлено и еще одно интересное обстоятельство: проблемы, принадлежащие к разным проблемным блокам, могут составлять единую «проблемную цепь». «Проблемная цепь», в данном случае, понимается как ряд проблем, связанных между собой логически. Одна проблема может быть основой для другой проблемы или проблем, та в свою очередь может стать источником для третьей проблемы и т. д. Иными словами, из одной проблемы может вытекать логически другая проблема. В этом смысле можно выделить, к примеру, несколько таких логических

«проблемных цепочек»<sup>1</sup> (Приложение 1). Во-первых, «финансовая», где основной проблемной цепи могут быть две проблемы: слабая диверсификация промышленного производства (шкальный класс 3) и «слабая работа по привлечению инвестиций в экономику региона» (шкальный класс 2). Они приводят к появлению проблемы «недостаток финансовых ресурсов и деформированный характер бюджета региона» (шкальный класс 1). Затем данная проблема проецируется на нижестоящие уровни власти и приводит к появлению проблемы «недостаток ресурсов на местном уровне» (шкальный класс 2). В данном случае набор проблем этой «проблемной цепочки» выглядит очень острым.

Во-вторых, «жилищная проблемная цепь». Основой цепи служит проблема «отсутствие порядка в процедуре предоставления земельных участков» (шкальный класс 2). Из нее логически вытекает проблема «нехватка строительных участков, обеспеченных готовой инженерной инфраструктурой» (шкальный класс 4). Далее из нее появляется проблема «низкие темпы жилищного строительства» (шкальный класс 4), которая трансформируется в проблему «острый дефицит жилья эконом-класса» (шкальный класс 5) и, в конечном итоге, приводит к проблеме «недоступность жилья населению региона» (шкальный класс 2). Данная цепь также достаточно остра по своему содержанию.

В-третьих, «молодежная проблемная цепь». В качестве основы может выступать проблема «несоответствие между потребностями экономики и квалификацией выпускаемых специалистов из образовательных учреждений» (шкальный класс 5), которая преобразуется в проблему «высокий уровень скрытой безработицы среди населения в регионе» (шкальный класс 2). В итоге, цепь заканчивается проблемой «отъезд перспективной молодежи из региона» (шкальный класс 5).

Даже эти небольшие примеры показывают, что степень остроты между проблемами одной цепи бывает различной. Не всегда самая острая проблема находится в основании цепи. Вместе с тем, выстраивая подобные «проблемные цепи», можно выйти на понимание «корневых» проблем региона. Более того, соединение всех выстроенных «проблемных цепей» вместе поможет выстроить единую картину логической связи между острыми проблемами, которые имеются в развитии региона с точки зрения его руководства<sup>2</sup>.

Таково статичное видение региональных проблем по версии главы региона.

Итак, статичное видение помогает воссоздать довольно полный перечень региональных проблем. При анализе перечня были выявлены опреде-

---

<sup>1</sup> Названия «проблемных цепочек» условные.

<sup>2</sup> Подобные методики широко применяются в области гуманитарных наук. Можно выделить метод построения графов, используемый в психологии и педагогике. В политологии широкое применение находит метод «когнитивного картирования» и т. п. Подробнее см.: Бо-ришполец К. П. Методы политических исследований: Учеб. пособие для студентов вузов. — М., 2005. С. 212–214.

ленные закономерности. Во-первых, *«пирамидальная структура перечня региональных проблем»*. Пирамида проблем показывает, что в представлении главы региона существует определенная проблемная иерархия, распределяющая их в зависимости от степени остроты. Наиболее острые проблемы составляют вершину пирамиды. Менее острые проблемы находятся в основании. Средние по остроте – заполняют среднюю часть пирамиды. Во-вторых, *«принадлежность проблем перечня к различным проблемным блокам»*. Выделенные главой региона проблемы имеют отношение ко всем проблемным блокам. Это является показателем широты имеющихся проблем. В-третьих, *«дифференциация проблемных блоков и проблем по степени остроты»*. Несмотря на то что проблемы имеют отношения ко всем проблемным блоками, между ними имеется определенная дифференциация, которая распределяет их по степени остроты. Существуют наиболее острые по своему содержанию проблемные блоки, основу которых составляют наиболее острые и важные по своему значению проблемы. В-четвертых, *«наличие межблоковой логической связи между региональными проблемами»*. Несмотря на различный характер проблем, все они взаимосвязаны между собой логически. Логическая связь предполагает наличие определенной «проблемной цепи», где родственные по логике между собой проблемы располагаются в определенном порядке.

**Динамичное видение региональных проблем.** Динамику или движение обеспечивает такой инструмент как периодизация срока президентства Р. Хамитова. Периоды имеют различную продолжительность по времени. Их выделение оказывается полезным для выявления особенностей каждого периода при помощи сопоставления перечней проблем, которые выделяются внутри них; и определения характерных тенденций внутри каждого периода при рассмотрении проблем.

Таблица 8

**Общая продолжительность периодов президентства Р. Хамитова**

№№ п/п	Наименование периода президентства	Сроки периодов (начало / конец)	Общая продолж. периодов (в днях)
1.	«медовый месяц» (первые сто дней)	19.08.2010- 26.10.2010	100
2.	«единовластие»	27.10.2010- 19.05.2011	178
3.	«стандартная модель»	20.05.2011- 06.08.2012	444
4.	«единовластие. Versus 2.0»	07.08.2012- 31.12.2012	147

В президентстве Р. Хамитова, на данный момент, можно уже выделить четыре основных периода в соответствии с логикой институциональных изменений: 1) «медовый месяц» или первые сто дней нахождения у власти (июль-октябрь 2010 г.)<sup>1</sup>; 2) период «единоличного управления» (ноябрь 2010 г. – май 2011 г.); 3) период существования стандартной конфигурации исполнительной власти в регионе (май – декабрь 2011 г.); и 4) второй период «единоличного управления» (таблица 8)<sup>2</sup>.

**Первый период (19.07.2010–26.10.2010)** – «медовый месяц» (или первые сто дней нахождения у власти). Период начинается с даты официального подтверждения кандидатуры Р. Хамитова региональным парламентом – 19.07.2010, и заканчивается датой пресс-конференции нового руководителя канала «БСТ», которая была проведена 26.10.2010.

**Второй период (27.10.2010–19.05.2011)** – период «единоличного управления» (далее в тексте исследования – «единовластие»). Период начинается с последующего дня (сто первого) после итоговой пресс-конференции, посвященной ста дням пребывания нового лидера в должности. Окончание периода можно датировать моментом внесения кандидатуры председателя правительства на рассмотрение в региональный парламент и его утверждения на этом же заседании. Поэтому, конечной точкой данного периода можно считать 19.05.2011, когда кандидатура А. Илимбетова была официально утверждена региональным парламентом в качестве премьер-министра правительства Республики Башкортостан.

**Третий период (20.05.2011–06.08.2012)** – период «стандартная модель». Период начинается с 20.05.2011, т. е. с последующего дня после утверждения кандидатуры А. Илимбетова на должность премьер-министра региона. Модель исполнительной власти приобретает стандартные очертания, где высшим администратором в её структуре является руководитель региона, а в роли его «распорядителя-помощника» выступает глава регионального правительства. Происходит своеобразное «разделение труда», где глава региона концентрирует свое основное внимание на вопросах политического характера, а руководитель регионального правительства – на вопросах администрирования жизни региона. Период заканчивается 06.08.2012, когда в распределении функций между ключевыми фигурами в региональном правительстве происходят серьезные изменения, а функции председателя правительства, были фактически урезаны.

---

<sup>1</sup> См., например, Мангейм Дж. Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования: Пер. с англ. / Предисловие А.К. Соколова. – М.: Издательство «Весь Мир», 1997. С.172.

<sup>2</sup> В данном случае, периодизация президентства Р. Хамитова, предложенная автором ранее, дополнена. Для сравнения см.: Иванов А. С. Рабочие поездки главы региона как объект мониторинга (на примере Республики Башкортостан) // Современные политико-властные процессы в Республике Башкортостан и региональная политика: коллективная монография. Выпуск 2. – Уфа: БАГСУ, 2012. С. 94–96.

**Четвертый период (07.08.2012–31.12.2012)<sup>1</sup>** – период «единовластие. Versus 2.0». В рамках периода происходит две «волны» изменений институционального характера: 1) урезание полномочий 06.08.2012 и последующее значительное уменьшение влияния председателя правительства на деятельность главного исполнительного органа региона; и 2) отставка регионального правительства 22.10.2012 и фактическая ликвидация должности председателя правительства. Несмотря на наличие должности председателя правительства в течение первых двух месяцев данного периода, фактически, вся полнота власти вновь сосредотачивается в руках главы региона.

Такова, в целом, периодизация президентства Р. Хамитова, которая будет использована при конструировании динамичного видения региональных проблем.

А теперь приступим к анализу динамичной картины региональных проблем.

Выделение периодов президентства Р. Хамитова предоставляет нам возможность попытаться выявить определенную динамику и выявить особенности каждого периода президентства в контексте выявляемых главой региона проблем (Приложение 1, столбец «Количество упоминаний в текстах по периодам президентства»). В ходе анализа данных были выявлены в динамическом видении региональных проблем некоторые особенности.

**Постоянное обновление и увеличение перечня проблем.** Как показал анализ, проведенный автором, количество региональных проблем, выделяемых руководителем, постоянно росло (табл. 9). Вследствие этого обстоятельства постоянно расширялся и перечень региональных проблем. В первый период президентства «медовый месяц» было выделено 47 проблем, которые все можно считать новыми, так как ранее они не озвучивались в такой форме. Во второй период президентства – «единовластие», было выделено уже 96 проблем, из которых 61 была упомянута впервые. В третий период президентства – «стандартная модель», было выделено 143 проблемы, из которых 63 были озвучены впервые. Наконец, в четвертый период президентства – «единовластие. Versus 2.0», была выделена 121 проблема, 30 из которых были упомянуты впервые. Итоговый перечень составили 208 региональных проблем.

**Наличие в проблемном перечне постоянно упоминаемых проблем.** Здесь имеются в виду те проблемы, которые упоминаются главой региона в течение всех четырех периодов президентства, т. е. имеют постоянный характер. Всего таких проблем было выделено 25.

В Приложении 2 видно, что к категории постоянных относятся все проблемы первого и второго шкальных классов. А вот в третьем шкальном классе в эту группу вошло 4 из 5 проблем, в четвертом шкальном классе – 5

---

<sup>1</sup> Конечная дата четвертого периода «единовластие. Versus 2.0» – условна, и обозначает только период завершения мониторинга.



из 15. Кроме того, в пятом шкальном классе упоминается постоянно 4 проблемы (можно сравнить с проблемами, отраженными в Приложении 1).

Таблица 9

**Соотношение общего количества выделенных и новых проблем  
в выступлениях Президента Республики Башкортостан Р. Хамитова  
в течение всех периодов президентства**

<b>№№ п/п</b>	<b>Наименование периода президентства</b>	<b>Общее количество выделенных проблем</b>	<b>Общее количество новых проблем</b>
1.	«медовый месяц» (первые сто дней)	47	47
2.	«единовластие»	96	61
3.	«стандартная модель»	143	63
4.	«единовластие. Versus 2.0»	121	30

Распределение проблем по проблемным блокам, постоянно упоминающихся главой региона в течение всего исследуемого срока, отражено в таблице 10. Проблемы данной группы представляют 13 блоков. В каждом блоке имеется разное количество проблем. Благодаря суммированию общего количества упоминаний проблем, мы можем судить об их остроте. Наиболее проблемным оказался блок «Труд и социальная защита», остроту которому придали проблемы социального характера: «недоступность жилья населению региона», «низкий уровень заработной платы населения в регионе», «отсутствие системного подхода при работе с социально незащищенными группами граждан», «высокий уровень скрытой безработицы среди населения в регионе» и «несоответствие между современными демографическими тенденциями и предпринимаемыми властями региона шагами в области стимулирования повышения рождаемости».

Далее идут блоки «Финансы» и «Муниципальная политика». В первом блоке наиболее рельефно выделяется самая острая проблема в перечне – «недостаток финансовых ресурсов и деформированный характер бюджета региона». Во втором блоке – «недостаток ресурсов на местном уровне» и «неадекватное исполнение полномочий на муниципальном уровне».

Следующими идут блоки «Инновационная политика», «Политика» и «Государственное управление». Наиболее часто в блоке «Инновационная политика» упоминается проблема «слабая работа по привлечению инвестиций в экономику региона». Для проблемного блока «Политика» самой постоянной и острой является проблема «недоверие и оторванность власти от местного населения». В проблемном блоке «Государственное управление», проблема «слабая эффективность деятельности государственных служащих и несоответствие её качества требованиям современности» имеет аналогичное значение.

**Распределение постоянно упоминающихся проблем  
по проблемным блокам**

<b>№№ п/п</b>	<b>Проблемный блок</b>	<b>Общее кол-во проблем блока в шкальном классе</b>	<b>Общее кол-во упоминаний</b>
1.	Труд и социальная защита	5	195
2.	Финансы	2	76
3.	Муниципальная политика	2	71
4.	Инновационная политика	2	63
5.	Политика	2	62
6.	Государственное управление	2	61
7.	Экономическое развитие	2	55
8.	Сельское хозяйство	3	50
9.	Земельные и имущественные отношения	1	47
10.	Строительство и архитектура	1	26
11.	Промышленность	1	23
12.	Предпринимательство	1	9
13.	Образование	1	6

Комментируя данную таблицу, имеет смысл остановиться еще на трех проблемных блоках, которые идут далее: «Экономическое развитие», «Сельское хозяйство» и «Земельные и имущественные отношения». В проблемном блоке «Экономическое развитие» постоянно упоминалась такая острая проблема, как «отставание по основным экономическим показателям от других регионов». В проблемном блоке «Сельское хозяйство» – проблемы «невысокий уровень жизни и низкий уровень развития социальной инфраструктурой на селе» и «деформированный и бессистемный характер развития сельского хозяйства в регионе». Наконец, в проблемном блоке «Земельные и имущественные отношения» – проблема «отсутствие порядка в процедуре предоставления земельных участков».

Иными словами, проблемы, упоминающиеся постоянно, имеют важнейшее значение в представлении главы региона, так как упоминаются в течение всего срока президентства достаточно часто. Они имеют отношения к наиболее острым и проблемным блокам.

**Акцентирование внимания на проблемах, специфичных для определенного периода президентства.** В ходе анализа эмпирической базы была выявлена и другая особенность «проблемного перечня»: каждый период президентства Р. Хамитова имеет определенные особенности исходя из характера поднимаемых главой региональных проблем.

В течение первого периода «медовый месяц» глава региона формулировал и обозначал некоторый спектр проблем. Максимальное количество упо-

минаний наиболее острой проблемы небольшое, а разница в общем количестве между ними незначительна. В этом можно наглядно убедиться, взглянув на данные таблицы 11.

Таблица 11

**Наиболее острые проблемы по версии главы региона  
в период президентства «медовый месяц»**

<b>№№ п/п</b>	<b>Проблемы (в скобках проблемный блок)</b>	<b>Общее количество упоминаний</b>
1.	Недостаток финансовых ресурсов и деформированный характер бюджета региона ( <i>«Финансы»</i> )	4
2.	Низкий уровень заработной платы населения в регионе ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	4
3.	Наличие неблагоприятных условий труда у работников и сохранение низкой производительности труда ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	4
4.	Отсутствие порядка в процедуре предоставления земельных участков ( <i>«Земельные и имущественные отношения»</i> )	3
5.	Недоверие и оторванность власти от общества ( <i>«Политика»</i> )	3
6.	Несоответствие между современными демографическими тенденциями и предпринимаемыми властями региона шагами в области стимулирования повышения рождаемости ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	3
7.	Деформированный и бессистемный характер развития сельского хозяйства в регионе ( <i>«Сельское хозяйство»</i> )	3
8.	Неудовлетворенность молодежи своим положением ( <i>«Молодежная политика»</i> )	3

В таблице 11 выделены 8 проблем упоминавшихся более всего. Они принадлежат к 5 различным проблемным блокам. Некоторые из них будут и далее упоминаться в качестве острых проблем главой региона (например, проблемы 1, 2, 4–7). Только две проблемы специфичны по своему содержанию (3, 8).

В следующий президентский период – «единовластие», происходит увеличение количества упоминаний проблем региона. Максимальное количество упоминаний увеличивается до 12 (таблица 12). Некоторые проблемы предыдущего периода повторяются главой региона и в этот период (1, 3, 4, 9). Вместе с тем, начинают озвучиваться и новые острые проблемы региона, которые относятся к высшим проблемным шкальным классам, и не раз будут упоминаться в будущем (2, 5, 6, 10, 11). Происходит как расширение проблемного перечня за счет озвучивания новых проблем, так и подчеркивание значения проблем, упомянутых ранее.

Таблица 12

**Наиболее острые проблемы по версии главы региона  
в период президентства «единовластие»**

<b>№№ п/п</b>	<b>Проблемы (в скобках проблемный блок)</b>	<b>Общее количество упоминаний</b>
1.	Отсутствие порядка в процедуре предоставления земельных участков ( <i>«Земельные и имущественные отношения»</i> )	12
2.	Отставание по основным экономическим показателям от других регионов ( <i>«Экономическое развитие»</i> )	12
3.	Недоверие и оторванность власти от общества ( <i>«Политика»</i> )	10
4.	Недостаток финансовых ресурсов и деформированный характер бюджета региона ( <i>«Финансы»</i> )	8
5.	Недоступность жилья населению региона ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	8
6.	Слабая работа по привлечению инвестиций в экономику региона ( <i>«Инновационная политика»</i> )	7
7.	Недостаточный уровень финансирования некоторых направлений в развитии региона ( <i>«Финансы»</i> )	6
8.	Слабое внедрение и развитие современных технологий в промышленности региона ( <i>«Инновационная политика»</i> )	5
9.	Низкий уровень заработной платы населения в регионе ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	5
10.	Отсутствие системного подхода при работе с социально незащищенными группами граждан (многодетные семьи, инвалиды, пенсионеры, дети) ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	4
11.	Неадекватное исполнение полномочий на муниципальном уровне ( <i>«Муниципальная политика»</i> )	4
12.	Неэффективная работа по предотвращению махинаций в сфере жилищного строительства и распределения земельных участков под строительство ( <i>«Строительство и архитектура»</i> )	4

Третий период – «стандартная модель», характеризуется значительным увеличением количества упоминаний региональных проблем. Этот период наиболее продолжительный по времени и в течение его прошло большее количество публичных мероприятий с участием главы региона, на которых он обозначал соответствующие проблемные направления в развитии управляемой им территории. Именно в данный период прошли парламентская и президентская федеральные избирательные кампании. В июле–ноябре 2011 г. глава региона особенно часто встречался с различными группами избирателей. Поэтому наряду с обозначением новых проблем достаточно рельефно стали

подчеркиваться и старые проблемы, имеющие важнейшее значение для жизни населения и региона (табл. 13). Особый упор в данный период делается на проблемах социального (2, 3, 5, 9, 12, 13) характера, где основными проблемными зонами выступают работа, зарплата, жилье. Проблемы экономического характера в жизни регионального сообщества заключались в нехватке инвестиций и недостатке финансовых ресурсов у региона (1, 4, 6). Особое значение в рамках избирательных кампаний приобрели проблемы политического характера: отсутствие взаимопонимания между обществом и властью (7) и активизация деятельности теневых сил в регионе (10). Были озвучены также проблемы эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти в регионе (8, 11). К концу третьего периода часто стала упоминаться проблема «недостаток полномочий региона в решении региональных проблем» (эта проблема особенно часто озвучивалась весной 2012 г.), что акцентировало внимание на вопросе распределения полномочий между уровнями государственной власти.

Таблица 13

**Наиболее острые проблемы по версии главы региона  
в период президентства «стандартная модель»**

<b>№№ п/п</b>	<b>Проблемы (в скобках проблемный блок)</b>	<b>Общее количество упоминаний</b>
1.	Недостаток финансовых ресурсов и деформированный характер бюджета региона (« <i>Финансы</i> »)	47
2.	Недоступность жилья населению региона (« <i>Труд И социальная защита</i> »)	34
3.	Низкий уровень заработной платы населения в регионе (« <i>Труд и социальная защита</i> »)	31
4.	Отставание по основным экономическим показателям от других регионов (« <i>Экономическое развитие</i> »)	30
5.	Высокий уровень скрытой безработицы среди населения в регионе (« <i>Труд и социальная защита</i> »)	28
6.	Слабая работа по привлечению инвестиций В экономику региона (« <i>Инновационная политика</i> »)	27
7.	Недоверие и оторванность власти от общества (« <i>Политика</i> »)	25
8.	Слабая эффективность деятельности государственных служащих и несоответствие её качества требованиям современности (« <i>Государственное управление</i> »)	24
9.	Невысокий уровень жизни и низкий уровень развития социальной инфраструктурой на селе (« <i>Сельское хозяйство</i> »)	23
10.	Деятельность теневых групп в регионе (« <i>Политика</i> »)	23
11.	Недостаток ресурсов на местном уровне (« <i>Муниципальная политика</i> »)	20

12.	Отсутствие системного подхода при работе с социально незащищенными группами граждан (многодетные семьи, инвалиды, пенсионеры, дети) ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	20
13.	Несоответствие между современными демографическими тенденциями и предпринимаемыми властями региона шагами в области стимулирования повышения рождаемости ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	20

Именно в рамках периода «стандартная модель» особенно четко были сформулированы основные проблемы региона.

В рамках четвертого президентского периода «единовластие. Versus 2.0» был актуализирован ряд новых проблемных вопросов (табл. 14). Так как данный период продолжается, можно сделать только предварительные выводы о его особенностях. Среди таковых можно выделить акцентирование на проблеме эффективности существовавшей в прежний период «двуглавой модели» организации региональной исполнительной власти «президент–премьер–министр» (8), имеющихся многочисленных проблем на муниципальном уровне власти (2, 3). Первый блок вопросов был связан с прошедшей реорганизацией структуры исполнительной власти региона в августе–октябре 2012 г. Второй блок вопросов связан с прошедшим в декабре 2012 г. IV съездом муниципальных образований республики. Сохраняют свое значение и вопросы социального характера (5, 7), а также строительства (4).

Таблица 14

**Наиболее острые проблемы по версии главы региона  
в период президентства «единовластие. Versus 2.0»**

<b>№№ п/п</b>	<b>Проблемы (в скобках проблемный блок)</b>	<b>Общее количество упоминаний</b>
1.	Слабая эффективность деятельности государственных служащих и несоответствие её качества требованиям современности ( <i>«Государственное управление»</i> )	18
2.	Недостаток ресурсов на местном уровне ( <i>«Муниципальная политика»</i> )	17
3.	Неадекватное исполнение полномочий на муниципальном уровне ( <i>«Муниципальная политика»</i> )	17
4.	Отсутствие порядка в процедуре предоставления земельных участков ( <i>«Земельные и имущественные отношения»</i> )	15
5.	Отсутствие системного подхода при работе с социально незащищенными группами граждан (многодетные семьи, инвалиды, пенсионеры, дети) ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	14

6.	Слабая работа по привлечению инвестиций в экономику региона ( <i>«Инновационная политика»</i> )	11
7.	Несоответствие между современными демографическими тенденциями и предпринимаемыми властями региона шагами в области стимулирования повышения рождаемости ( <i>«Труд и социальная защита»</i> )	10
8.	Неэффективная структура системы органов государственного управления ( <i>«Государственное управление»</i> )	10

**Влияние различных факторов на процесс актуализации той или иной проблемы.** В ходе проведения анализа проблемного перечня, автор пришел к выводу, что на процесс актуализации той или иной проблемы могут влиять несколько факторов различного характера. Одним из таких факторов является *«влияние внешней конъюнктуры»*. Под ней понимаются все те обстоятельства, которые складываются вне рамок региональной исполнительной власти и приводят к появлению различного рода проблем. Данные обстоятельства могут носить непредсказуемый (сложнопредсказуемый) характер (например, неблагоприятные погодные факторы могут привести к проблеме сохранения урожая и т. п.). В другом случае речь может идти о заранее известных обстоятельствах, которые обязательно произойдут в будущем, но которые также могут иметь непредвиденные последствия (например, ежегодная подготовка к отопительному сезону; ежегодная организация посевной и уборочной кампаний; или же проведение федеральных выборов в регионе).

Непосредственно обратившись к эмпирической базе, мы без труда сможем подтвердить *«влияние внешней конъюнктуры»* на актуализацию некоторых региональных проблем. Так, в августе 2010 г. и летом 2012 г. были актуальны проблемы засухи и дальнейшей судьбы сбора урожая в связи с этим обстоятельством (первый и третий периоды президентства). Пожароопасная обстановка также становится одной из проблем региона в августе 2010 г. (первый период президентства). Все это можно отнести к влиянию обстоятельств, носящих непредсказуемый характер. Их влияние отразилось и на характере проблем, выделенных главой региона в соответствующие периоды времени.

Примерами заранее известных обстоятельств, оказавших влияние на актуализацию некоторых проблем в регионе, являются: нехватка сельскохозяйственной техники в период посевной и уборочной кампаний весной 2012 г. (третий период президентства); сложности АПК региона в связи со вступлением России в ВТО осенью 2012 г. (четвертый период президентства); рост опасности со стороны деятельности теневых сил в регионе в рамках проведения федеральных избирательных кампаний в течение июля 2011 – марта 2012 г. (третий период президентства); и ряд других примеров.

В конечном счете, как правило, проблемы, вытекающие из этих обстоятельств, являются не самыми острыми в жизни региона, по мнению руководства. А это означает, что фактором «влияние внешней конъюнктуры» можно объяснить актуализацию лишь части региональных проблем, притом не самых острых по своему характеру. Исключение составляет только, пожалуй, проблема «деятельность теневых групп в регионе», относящаяся к третьему шкальному классу (Приложение 1).

Другим фактором, оказывающим воздействие на актуализацию некоторых региональных проблем в жизни региона, являются *«действия высшего руководства региона»*. Данный фактор может проявляться двояко. Во-первых, инициирование определенных действий по разрешению проблем в связи с возникшей необходимостью. Например, снижение эффективности деятельности правительства региона, по мнению Р. Хамитова, явилось результатом проблемы «неэффективность системы государственной власти в регионе» (четвертый шкальный класс). Признание этого факта приводит к соответствующим изменениям в структуре и составе регионального правительства в августе 2010 г., августе и октябре 2012 г. (первый и четвертый периоды президентства).

Во-вторых, актуализация некоторых проблем может быть объяснена проведением плановых мероприятий, касающихся их непосредственным образом. Например, ежегодное проведение педагогических советов в регионе каждый август актуализирует целый блок проблем, связанных с образованием и наукой (первый, третий, четвертый периоды президентства); ежегодное проведение советов по здравоохранению каждый октябрь актуализирует блок проблем, связанных с системой здравоохранения (первый, третий, четвертый периоды президентства); проведение заседаний правительственной комиссии по рассмотрению и поддержке приоритетных инвестиционных проектов республики актуализирует проблемы, связанные с привлечением инвестиций в экономику региона (третий и четвертый периоды президентства); проведение заседаний кадровой комиссии при Президенте Республики Башкортостан – привлекает внимание к кадровым вопросам в системе государственной власти региона (третий и четвертый периоды президентства); проведение съездов муниципальных образований Республики Башкортостан – актуализирует проблемы, связанные с функционированием местной власти в регионе (четвертый период президентства); и т. п.

Исходя из данного анализа действительно можно утверждать, что на каждом периоде президентства главой региона могут быть актуализированы проблемы различного свойства. Эти проблемы могут быть актуальными и для нескольких периодов.

***Сосредоточение внимания ко всем проблемам перечня в минимальном числовом диапазоне по шкале интерпретации числовых значений.*** Все проблемы в перечне были распределены по шкальным классам в соответствии



с общим количеством их упоминания главой региона. Поэтому в ходе исследования возникла необходимость, во-первых, анализа числовых данных по периодам президентства, а во-вторых, проведении процедуры стандартизации для должной интерпретации данных. Иными словами, все числовые значения наиболее острых проблем (шкальные классы 1–4) были переведены в индексные значения. Применение индекса помогает учитывать, во-первых, разницу между продолжительностью периодов президентства, и, во-вторых, разницу в количестве имеющихся источников по периодам президентства. В данном случае мы получаем возможность сравнительного анализа динамики проблем по различным периодам, учитывая разное количество эмпирической базы по каждому из них.

Каждая из 25 проблем будет иметь 4 индексных значения в соответствии с общим количеством периодов (Прилож. 2). Итоговый индекс был получен путем деления общего количества упоминаний проблемы в конкретный период (числовые значения представлены в Приложении 1) на общее количество документов, проанализированных в этот же период (табл. 1).

Полученные индексные значения интерпретируются при помощи шкалы (табл. 15). Анализ индексов, представленных в Приложении 2, показывает, что значения даже наиболее острых проблем не превышают 0,3, что соответствует шкальному значению «слабая степень». Действительно, ни одна проблема, даже из группы самых острых, не упоминается хотя бы в относительном большинстве источников.

*Таблица 15*

**Интерпретация индексных значений наиболее острых региональных проблем по версии руководства региона<sup>1</sup>**

№№ п/п	Значение	Интерпретация активности
1.	0–0,3	слабая степень
2.	0,3–0,7	средняя степень
3.	0,7–1	высокая степень

Однако это совершенно не означает, что руководство региона уделяет малое внимание наиболее острым проблемам перечня в своих публичных выступлениях. Скорее, здесь можно говорить о влиянии определенных факторов, ограничивающих внимание главы региона к проблеме. Во-первых, ограниченное количество времени, которое может быть уделено каждой проблеме. Количество проблем огромно и на них необходимо акцентировать

<sup>1</sup> Это немного скорректированный вариант, учитывающий специфику нашего объекта анализа. О процедуре построения шкал в гуманитарных науках см.: Ахременко А. С. Политический анализ и прогнозирование: учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2006. С. 129.

внимание постоянно. В результате, времени на рассмотрение проблемы и принятия решений по ней оказывается совсем немного и оно распределяется неравномерно между проблемами. Во-вторых, систематичный характер рассмотрения каждой проблемы. К рассмотрению проблемы и акцентированию на ней внимания глава региона периодически возвращается, причем независимо от того, какие тенденции проявляются в ней. В-третьих, различная тематика совещаний и мероприятий, где озвучивается проблематика. В зависимости от рассматриваемых вопросов на данных мероприятиях, глава региона делает акцент на соответствующих проблемах, имеющих прямую логическую связь с вопросами повестки дня. Поэтому акцентирование внимания на проблемах, даже самых острых, оказывается не всегда уместным, в случае несовпадения их направленности с тематикой мероприятий. В-четвертых, различные сценарии интервью со средствами массовой информации. Подобное различие можно объяснить персональными предпочтениями журналистов, которые определяют план беседы с главой региона. Кроме того, беседы могут быть основаны исходя из разных информационных поводов. Немаловажно и происхождение, и специализация издания, журналисты которого берут интервью у главы региона. Поэтому, чтобы нивелировать воздействие некоторых из представленных выше факторов, автором было задействовано при проведении анализа максимально возможное количество источников.

Таково динамичное видение региональных проблем по версии главы региона.

Итак, динамичное видение региональных проблем помогает воссоздать динамику в проблемном перечне. При анализе перечня по периодам президентства были выявлены определенные закономерности. Во-первых, *«постоянное обновление и увеличение перечня проблем»*. Проблемный перечень весьма подвижен, он постоянно расширяется за счет появления «новых» и детализации некоторых «старых» проблем. Во-вторых, *«наличие в проблемном перечне постоянно упоминаемых проблем»*. Эта закономерность показывает, что существуют определенная основа в перечне, состоящая из проблем, упоминаемых главой региона в течение всего исследуемого периода. Иными словами, существует определенный «костяк» в проблемном перечне. В-третьих, *«акцентирование внимания на проблемах специфичных для определенного периода президентства»*. Наряду с проблемами, составляющими «костяк» перечня, в нем имеются и проблемы, внимание к которым акцентируется в различные периоды президентства. В-четвертых, *«влияние различных факторов на процесс актуализации той или иной проблемы»*. Озвучивание той или иной проблемы может зависеть от состояния внешней или внутренней конъюнктуры. Внешняя конъюнктура может привести к возникновению определенных проблем объективного характера, на процесс возникновения которых руководство региона не сможет повлиять, но сможет предпринять

превентивные действия по смягчению их воздействия. Внутренняя конъюнктура, в результате которой могут быть актуализированы некоторые проблемы региона, создается по инициативе руководства региона, которое в этом случае исходит из своего видения разрешения проблемной ситуации. Наконец, в-пятых, *«сосредоточение внимания ко всем проблемам перечня в минимальном числовом диапазоне по шкале интерпретации числовых значений»*. Столь малое, на первый взгляд, внимание можно объяснить воздействием ряда факторов, которые ограничивают внимание главы региона к отдельно взятой проблеме. Акцентирование внимания на проблеме со стороны руководителя, происходит вновь и вновь в течение определенного периода. Можно назвать данное обстоятельство эффектом «постоянно заново перелистываемой одной книги», где каждой проблеме уделяется внимание в определенной периодичности.

Подводя итог проведенному выше анализу, можно отметить, что на поставленные в начале статьи вопросы: «Каков полный перечень проблем в регионе, по мнению его руководителя?» и «Имеется ли разница в акценте на тех или иных проблемах со стороны главы региона в течение всех четырех периодов его президентства?», удалось получить ответы.

Созданный автором перечень региональных проблем на основе публичных выступлений главы региона содержит 208 проблем различной степени остроты. Статичное рассмотрение перечня, позволяет понять, каков характер наиболее острых проблем. Как показало исследование, важными для региона, по мнению его главы, являются проблемы финансового обеспечения, отставание по важнейшим экономическим и социальным показателям от других территорий, отсутствие или слабое планирование в некоторых важнейших отраслях региона, слабая обеспеченность ресурсами муниципалитетов и отсутствие должного уровня доверия между населением и властью.

Динамичное видение региональных проблем помогает понять, как и на какие проблемные зоны в жизни региона смещался акцент руководителя. Данные исследования позволили проследить определенную динамику в этом вопросе. На начальном этапе президентства Р. Хамитовым были обозначены некоторые острые проблемы регионального развития. Особый акцент делался на проблеме доверия к власти со стороны населения. Во втором периоде президентства перечень проблем был расширен и к нему добавились многочисленные проблемы социального и экономического характера. Проблемы данного характера сохранили свое значение и в третий период президентства. Однако на них делался более сильный акцент. Особое место заняли некоторые проблемы политического характера, связанные с активизацией оппозиционных сил в предвыборный период и вопросами перераспределения полномочий между федеральной и региональной государственными властями. В рамках четвертого периода, при сохранении важности прежних вопросов, особый акцент делался на вопросах эффективности структуры исполнитель-

ной власти региона и рассмотрении многочисленных сложностей, имеющих-ся на местном уровне власти.

Таким образом, взгляд главы региона на проблемы руководимой им территории оказывается ценным для понимания картины региональных проблем. Понимание главой региона проблемных зон важно с точки зрения принятия адекватных сложившимся условиям управленческих решений. Именно системное понимание ключевых проблем может привести к их дальнейшему разрешению или смягчению степени их остроты. В логической триаде «Понимание проблем – Реализация решения проблем – Результаты решения проблем» именно понимание лежит в основе успешности конечных результатов и предпринимаемых усилий со стороны руководства региона. Поэтому видение проблем территории её главой дает исследователю представление о возможных перспективах их решения. Системное представление о проблемах может дать и разрешение целых групп проблем. Конечным же результатом всего этого процесса будет улучшение основных параметров жизни местного населения. А глава региона, нашедший оптимальное решение подобной сложной задачи, сможет занять достойное место в анналах региональной истории.

*Приложение 1*

**Перечень наиболее острых проблем региона  
в 2010–2012 гг. по шкальным классам 1–4**

№№ п/п	Проблемы	И*	Кол-во упомин. в текстах по периодам президентства			
			1	2	3	4
Шкальный класс 1 (от 50 и более)						
1.	Недостаток финансовых ресурсов и деформированный характер бюджета региона («Финансы»)	63	4	8	47	4
Шкальный класс 2 (от 35 до 49)						
1.	Отсутствие порядка в процедуре предоставления земельных участков («Земельные и имущественные отношения»)	47	3	12	17	15
2.	Слабая работа по привлечению инвестиций в экономику региона («Инновационная политика»)	47	2	7	27	11
3.	Отставание по основным экономическим показателям от других регионов («Экономическое развитие»)	46	2	12	30	2
4.	Недоступность жилья населению региона («Труд и социальная защита»)	45	2	8	34	1
5.	Слабая эффективность деятельности государственных служащих и несоответствие её качества требованиям современности («Государственное управление»)	45	2	1	24	18

*Продолжение приложения 1*

6.	Недоверие и оторванность власти от общества («Политика»)	<b>42</b>	3	10	25	4
7.	Низкий уровень заработной платы населения в регионе («Труд и социальная защита»)	<b>41</b>	4	5	31	1
8.	Недостаток ресурсов на местном уровне («Муниципальная политика»)	<b>41</b>	2	2	20	17
9.	Отсутствие системного подхода при работе с социально незащищенными группами граждан (многодетные семьи, инвалиды, пенсионеры, дети) («Труд и социальная защита»)	<b>39</b>	1	4	20	14
10.	Высокий уровень скрытой безработицы среди населения в регионе («Труд и социальная защита»)	<b>35</b>	1	3	28	3
11.	Несоответствие между современными демографическими тенденциями и предпринимаемыми властями региона шагами в области стимулирования повышения рождаемости («Труд и социальная защита»)	<b>35</b>	3	2	20	10
<b>Шкальный класс 3 (от 21 до 34)</b>						
1.	Неадекватное исполнение полномочий на муниципальном уровне («Муниципальная политика»)	<b>30</b>	1	4	8	17
2.	Невысокий уровень жизни и низкий уровень развития социальной инфраструктуры на селе («Сельское хозяйство»)	<b>28</b>	1	1	23	3
3.	Неэффективная работа по предотвращению махинаций в сфере жилищного строительства и распределения земельных участков под строительство («Строительство и архитектура»)	<b>26</b>	1	4	14	7
4.	Деятельность теневых групп в регионе («Политика»)	<b>25</b>	0	1	23	1
5.	Слабая диверсификация промышленного производства («Промышленность»)	<b>23</b>	2	3	16	2
<b>Шкальный класс 4 (от 10 до 20)</b>						
1.	Преобладание традиционализма в менталитете местного населения («Политика»)	<b>20</b>	1	1	12	6
2.	Недостаток полномочий региона в решении региональных проблем («Политика»)	<b>18</b>	0	0	16	2
3.	Слабая эффективность существующей системы отбора кадров в органы государственной власти («Государственное управление»)	<b>16</b>	2	1	7	6
4.	Слабое внедрение и развитие современных технологий в промышленности региона («Инновационная политика»)	<b>16</b>	2	5	7	2
5.	Деформированный и бессистемный характер развития сельского хозяйства в регионе («Сельское хозяйство»)	<b>16</b>	3	2	9	2

*Окончание приложения 1*

6.	Низкие темпы жилищного строительства («Строительство и архитектура»)	16	0	3	12	1
7.	Преобладание консервативного подхода власти в оценке деятельности малого и среднего предпринимательства («Предпринимательство»)	15	0	3	4	8
8.	Неэффективная структура системы органов государственного управления («Государственное управление»)	13	2	0	1	10
9.	Недостаточный уровень финансирования некоторых направлений в развитии региона («Финансы»)	13	1	6	5	1
10.	Слабая обеспеченность сельскохозяйственной техникой фермерских хозяйств и сельхозпредприятий («Сельское хозяйство»)	13	0	0	10	3
11.	Слабый уровень развития инновационных направлений в промышленности и недостаток инвестиций («Промышленность»)	10	0	0	7	3
12.	Нехватка строительных участков, обеспеченных готовой инженерной инфраструктурой («Строительство и архитектура»)	10	0	0	8	2
13.	Отсутствие системной работы при проектировании и изменении архитектурного ландшафта наших городов («Строительство и архитектура»)	10	0	1	3	6
14.	Ухудшение экологической ситуации в регионе («Природопользование и экология»)	10	0	0	9	1
15.	Отсутствие высококлассных отелей для развития туризма («Туризм»)	10	1	0	2	7

**Примечание:** \* «И» – итоговое количество упоминаний в течение всех периодов президентства Р. Хамитова.

*Приложение 2*

**Индексные значения по шкальным классам повторяющихся проблем региона в течение всего исследуемого периода**

№.№ п/п	Проблемы	И*	Индексы упомин. по периодам президентства			
			1	2	3	4
Шкальный класс 1 (от 50 и более)						
1.	Недостаток финансовых ресурсов и деформированный характер бюджета региона «Финансы»	63	0,12	0,12	0,30	0,06
Шкальный класс 2 (от 35 до 49)						
1.	Отсутствие порядка в процедуре предоставления земельных участков («Земельные и имущественные отношения»)	47	0,09	0,18	0,11	0,25

Продолжение приложения 2

2.	Слабая работа по привлечению инвестиций в экономику региона («Инновационная политика»)	47	0,06	0,10	0,17	0,18
3.	Отставание по основным экономическим показателям от других регионов («Экономическое развитие»)	46	0,06	0,18	0,19	0,03
4.	Недоступность жилья населению региона («Труд и социальная защита»)	45	0,06	0,12	0,21	0,01
5.	Слабая эффективность деятельности государственных служащих и несоответствие её качества требованиям современности («Государственное управление»)	45	0,06	0,01	0,15	0,30
6.	Недоверие и оторванность власти от общества («Политика»)	42	0,09	0,15	0,16	0,06
7.	Низкий уровень заработной платы населения в регионе («Труд и социальная защита»)	41	0,12	0,07	0,20	0,01
8.	Недостаток ресурсов на местном уровне («Муниципальная политика»)	41	0,06	0,03	0,13	0,28
9.	Отсутствие системного подхода при работе с социально незащищенными группами граждан (многодетные семьи, инвалиды, пенсионеры, дети) («Труд и социальная защита»)	39	0,03	0,06	0,13	0,23
10.	Высокий уровень скрытой безработицы среди населения в регионе («Труд и социальная защита»)	35	0,03	0,04	0,18	0,05
11.	Несоответствие между современными демографическими тенденциями и предпринимаемыми властями региона шагами в области стимулирования повышения рождаемости («Труд и социальная защита»)	35	0,09	0,03	0,13	0,16
<b>Шкальный класс 3 (от 21 до 34)</b>						
1.	Неадекватное исполнение полномочий на муниципальном уровне («Муниципальная политика»)	30	0,03	0,06	0,05	0,28
2.	Невысокий уровень жизни и низкий уровень развития социальной инфраструктуры на селе («Сельское хозяйство»)	28	0,03	0,01	0,14	0,05
3.	Неэффективная работа по предотвращению махинаций в сфере жилищного строительства и распределения земельных участков под строительство («Строительство и архитектура»)	26	0,03	0,06	0,09	0,11
4.	Слабая диверсификация промышленного производства («Промышленность»)	23	0,06	0,04	0,10	0,03
<b>Шкальный класс 4 (от 10 до 20)</b>						
1.	Преобладание традиционализма в менталитете местного населения («Политика»)	20	0,03	0,01	0,07	0,10
2.	Слабая эффективность существующей системы отбора кадров в органы государственной власти («Государственное управление»)	16	0,06	0,01	0,04	0,10

*Окончание приложения 2*

3.	Слабое внедрение и развитие современных технологий в промышленности региона («Инновационная политика»)	16	0,06	0,07	0,04	0,03
4.	Деформированный и бессистемный характер развития сельского хозяйства в регионе («Сельское хозяйство»)	16	0,09	0,03	0,06	0,03
5.	Недостаточный уровень финансирования некоторых направлений в развитии региона («Финансы»)	13	0,03	0,09	0,03	0,01
<b>Шкальный класс 5 (от 0 до 9)</b>						
1.	Отставание в формировании новых, современных подходов, инноваций в экономике («Экономическое развитие»)	9	0,03	0,06	0,02	0,01
2.	Небольшой удельный вес малого и среднего предпринимательства в экономике региона («Предпринимательство»)	9	0,06	0,01	0,02	0,03
3.	Отсутствие в регионе мощных исследовательских университетов и наличие неэффективных высших учебных заведений («Образование»)	6	0,03	0,01	0,01	0,05
4.	Слабое привлечение кредитов в агропромышленный комплекс региона и слабая информированность сельчан о мерах государственной поддержки («Сельское хозяйство»)	6	0,03	0,03	0,01	0,03

**Примечание:** \* «И» – итоговое количество упоминаний в течение всех периодов президентства Р. Хамитова

***7. Особенности воздействия политического режима на развитие нефтегазовых корпораций в период проведения российской приватизации***

В течение последней четверти века, с начала трансформации российского государства и системы социалистической экономики, идет процесс становления взаимоотношений между государством и крупным бизнесом в лице нефтегазовых корпораций, который до сих пор не завершен. Анализируя причины недостаточной эффективности функционирования институциональной среды и периодически возникающие конфликты между российскими компаниями и властью, следует отметить, что они связаны с влиянием особенностей политического режима на первоначальный этап становления частного сектора. Данный вопрос затрагивался в трудах западных авторов в ходе их попытки выделить взаимосвязь между политической и экономической сферой. К примеру, известный экономист Д. Норт в рамках неинституционализма уделяет внимание значению политических институтов, определяющих правила игры для экономических агентов в переходном процессе.



А. Пшеворский рассматривает в качестве политического института демократические и авторитарные политические режимы, оказывающие влияние на экономическое развитие. Несмотря на значительное число публикаций отечественных политологов, среди которых работы Л. Шевцовой, А. Павроза, А. Зудина, О. Крыштановской, изучение узконаправленной проблематики воздействия политического режима на экономический процесс в переходный период носит фрагментарный характер или рассматривается преимущественно представителями экономического сообщества.

Применительно к российским рыночным реформам, Д. Норт отмечает, что «механического» переноса политических и экономических законов западных рынков недостаточно для объяснения функционирования рынка в России, а проводимая приватизация не представляет панацеи для разрешения экономических проблем<sup>1</sup>. Действительно, задача построения демократического государства с рыночной экономикой не была решена в первую очередь по причине политического определения дальнейшего экономического развития страны. Учитывая доминирование политических целей власти над рациональностью в разгосударствлении собственности, следует рассматривать понятие приватизации как экономический процесс (смена форм собственности), как политическое решение (выбор приоритетов, способов) и как процедуру выполнения этого решения и предъявления требования эффективности ко всем перечисленным аспектам<sup>2</sup>. Известно, что отношение властных структур к приватизации зависит от модели экономики, уровня эффективности хозяйства и воззрений во властных кругах на решение проблемы увеличения экономического роста. Причиной общественных преобразований выступает недостаточная эффективность большинства государственных промышленных предприятий по отношению к частным, а увеличение доли производительности частного сектора путем проведения приватизации способно повысить конкуренцию в экономике. Опыт западных стран демонстрирует, что условиями для успешной приватизации являются наличие развитой институциональной среды и разработка развернутого законодательства с соблюдением государством принципов объявленной политики. Длившаяся почти 10 лет британская приватизация оказала влияние на развитие тождественных процессов в других странах – в 80–90-е годы прошлого века под влиянием либеральных концепций изменилась традиционно сильная экономическая роль государства, характерная для Франции, Италии и Швеции. В каждой стране был свой механизм компенсации прямого вмешательства, например, создание контролирующих органов в Великобритании или применение концессионных договоров и политики создания «твердых ядер» стабильных акционеров во

---

<sup>1</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М., 1997. – С. 10.

<sup>2</sup> Эльмурзаев А. А. Приватизация в России и за рубежом: сравнительный анализ: дис. канд. экон. наук. М., 2006. С. 7.

Франции. В большинстве случаев появление широкого слоя акционеров среди простых граждан, сокращение убыточных производств и обеспечение роста инвестиций явилось результатом последовательных действий власти по реорганизации и сохранению контроля над процедурой передачи активов предприятий.

Рыночные реформы послужили импульсом к развитию аналогичного процесса приватизации в странах Восточной Европы. В 90-е годы XX века крах коммунистических режимов положил начало трансформационным процессам перехода от плановой экономики к рыночной и от тоталитарных и авторитарных режимов – к демократическим. Специфика изменений была обусловлена общими чертами переходных экономик стран и особенностями проводимой в государствах политики приватизационной реформы. Попытки создания института частной собственности предпринимались в условиях нестабильности политической и экономической систем. Ускоренное развитие данного процесса показало на практике неспособность разрушить длительно существовавшее «жесткое» регулирование государства в экономической сфере. В России это привело к многочисленным неудачам, а процесс передачи активов нефтегазовых корпораций предопределил сложную институциональную динамику развития во взаимоотношениях с властью.

Необходимость проведения приватизации в России в 90-е годы прошлого века мотивировалась руководством страны тезисом о застое промышленности и неэффективности государственной собственности как формы управления предприятиями. Во времена СССР политика государства в отношении нефтегазового комплекса характеризовалась утверждением приоритетов, основанных на согласовании интересов партийно-государственной номенклатуры, бывших руководителей отраслевых министерств и региональных органов власти<sup>1</sup>. Практически все решения принимались специальным институтом – Госпланом, деятельность которого заключалась в разработке документов для каждой отрасли. Продвижение интересов и решение отраслевых проблем предприятий осуществлялось через Министерство нефтедобывающей промышленности и Министерство газовой промышленности СССР. С одной стороны, СССР оставил российской нефтегазодобывающей отрасли наследие в виде мощной инфраструктуры, методов работы на месторождениях и опыта формирования крупного производственного коллектива с доминирующей ролью государства<sup>2</sup>. С другой стороны, в 80-е годы XX века объективные проблемы устаревания технологической базы усугубились отсутствием эффективного механизма управления капиталовложениями и повсеместным обострением явлений местничества в ведомствах нефтегазовой отрасли. Ситуация осложня-

---

<sup>1</sup> Некрасов В. Л. Энергетическая политика СССР в 1961–1974 гг.: Автореф. дис. канд. ист. наук / ТГПУ. – Томск, 2007. – 27 с.

<sup>2</sup> Бессонова А. А. Нефтедобыча в России: государственная политика и инновационные перспективы. – М., 2009. № 1. – С. 32.

лась преобладанием развития оборонной и тяжелой промышленности в ущерб производству товаров широкого потребления, а также продолжительной гонкой вооружений и высокими материальными затратами в условиях падения мировых цен на нефть и газ. В итоге характер политико-административного режима и специфические черты советской экономики обусловили формирование управленческой модели «бюрократического корпоративизма» с решающей ролью бюрократического аппарата.

К моменту начала «перестройки» советская элита уже утратила способность к управлению государством и централизованной экономикой, поэтому решение власти о проведении масштабной приватизации в создавшейся обстановке как возможность выхода из кризисного положения явилось ошибочным. Р. Нуреев справедливо отмечает, что ключевая особенность взаимоотношений между государством и бизнесом в постсоветской России заключалась в слабости государства и наличии более глубоких структурных диспропорций по сравнению с другими странами с переходной экономикой.<sup>1</sup> Возвращаясь к выдвинутому тезису, мы видим, что эффективность производства определяется грамотным управлением и использованием, а не формой собственности. В результате по мере ослабления политических институтов приватизация выступила стимулом к преобладанию частных интересов властной элиты над государственными и общественными и открыла беспрецедентные возможности для формирующихся бизнес-групп.

Массовая приватизация государственных предприятий кардинально изменила отношения собственности и расклад сил в нефтегазовом комплексе. Условия для этого были созданы в рамках номенклатурной приватизации (1987–1992 гг.), когда происходила конвертация могущества номенклатуры Коммунистической партии Советского Союза в экономический капитал и политический ресурс. В 1988 г. Постановление ЦК КПСС № 721 «О расширении внешнеэкономической деятельности ВЛКСМ» привело к активизации предпринимательской деятельности комсомольского движения, связанной с обналичиванием денег<sup>2</sup>. Потеря «старой номенклатурой» контроля над «комсомольцами» стала началом процесса гиперинфляции, а исчезновение вертикалей партийного управления не было заменено другими принципами управления. Для предприятий нефтегазового комплекса в данный период были характерны размытая система собственности, сохранение высокой централизации и снижение эффективности производства ввиду уменьшения контроля со стороны государственных органов.

Процесс преобразования института собственности непосредственно нефтегазовых предприятий прошел ряд этапов, из которых первый совпадает с

---

<sup>1</sup> Нуреев Р. М. Трансформация экономических институтов в постсоветской России (микроэкономический анализ). – М., 1999. – 193 с.

<sup>2</sup> Крыштановская О. В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. – 1995. № 1. – С. 51–65.

публичным объявлением массовой приватизации (1992–1995 гг.), руководителями которой стали Президент Российской Федерации Б. Ельцин и редактор журнала «Коммунист» Е. Гайдар. Российские реформаторы и их американские советники А. Шлейфер и Д. Хэй считали необходимым проведение приватизации предприятий в максимально короткие сроки. Для проталкивания решений по приватизации главой Госкомимущества РФ А. Чубайсом была выбрана такая специфика, при которой стал возможным обход законодательных органов. Попытки Верховного Совета РФ предотвратить «обвальную» приватизацию не увенчались успехом.

Исходом противостояния исполнительной и законодательной власти стало появление важнейшего Указа Б. Ельцина от 14 августа 1992 года № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации», который предполагал бесплатный раздел государственной собственности между россиянами<sup>1</sup>. Массовое преобразование крупных государственных предприятий в акционерные общества и продажа их акций в частную собственность должно было происходить в процессе обмена на специально созданные средства платежа – ваучеры или чеки. На практике полученные гражданами чеки зачастую дешево приобретались. В рамках Указа Президента РФ от 1 июля 1992 года № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества» приватизировались предприятия с численностью от 200 человек и балансовой стоимостью основных фондов от 10 млн. рублей. Однако в Положении не предусматривался перечень объектов недвижимости, находящихся в хозяйственном ведении или на балансе предприятия, что сделало невозможным инвентаризацию имущества<sup>2</sup>.

Подписание Б. Ельциным Указа № 1403 от 17 ноября 1992 года «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» институционально закрепило особый порядок передачи государственной собственности частным лицам<sup>3</sup>. Так, на основе указного характера приватизации, а не в соответствии с четкой правовой базой, были образованы первые структуры рыночного типа – 4 нефтяных концерна: «ЛУКОЙЛ», «ЮКОС», «Сургутнефтегаз» и «РОСНЕФТЬ». Между ними и были распределены основные производственные мощности и нефтяные месторождения.

---

<sup>1</sup> Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы. – М., 2005. – 186 с.

<sup>2</sup> Хохлов О. Приватизация России. – М., 2005. – 312 с.

<sup>3</sup> Вербина В. В. Особенности российских сделок слияния и поглощения в процессе перераспределения собственности // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3. Экономика. Экология. – 2009. № 2. – С. 131–137.

Ваучерная приватизация привела к закрытой системе акционерной собственности – контроль над принятием решений оставался у администрации нефтегазовых предприятий. Легализация прав собственности осуществлялась с преобладанием инсайдерской модели (под инсайдерами понимаются работники предприятия и его руководство).

В 1994 г. принимается новая программа приватизации, предполагавшая продажу оставшихся у государства предприятий за деньги путем проведения аукционов для решения проблемы инвестиционной активности и увеличения бюджета за счет денежных поступлений. Как отмечает Я. Паппэ, «...победители аукционов в каждом случае фактически определялись заранее, причем попытки конкуренции жестко пресекались»<sup>1</sup>. Например, существенным моментом стало снижение в разы реальной рыночной стоимости предприятий. При определении их продажной стоимости не учитывалась стоимость извлекаемых запасов нефти и газа, находившихся на балансе. В 1994 г. новый председатель Госкомимущества В. Полеванов в письме к председателю Правительства РФ В. Черномырдину обнародовал такие сведения – 500 крупнейших приватизированных предприятий страны стоимостью не менее 200 млрд. долл. были практически проданы за бесценок – около 7,2 млрд. долларов<sup>2</sup>.

Второй этап развития нефтегазовых корпораций связан с наступлением эпохи «залоговых аукционов» (1995–1998 гг.). Идею залоговых аукционов на одном из заседаний правительства озвучил тогда еще неизвестный глава ОНЭКСИМбанка В. Потанин. Формально залоговые аукционы были задуманы как конкурсный механизм получения правительством кредитов от частных банков под залог контрольных пакетов акций промышленных предприятий для ликвидации дефицита федерального бюджета. В ходе аукциона банк, предложивший наибольшее количество денег, получал право держать акции предприятий. При этом государство изначально не планировало выкупать свои доли для последующего восстановления контроля над ними. А. Кох, в 1995 году – руководитель Госкомимущества, отмечает, что «нашей главной задачей на тот момент было влить наличные деньги в бюджет, а не выплачивать их обратно»<sup>3</sup>. К примеру, в 1995 г. на залоговый аукцион правительством были выставлены 45% акций «ЮКОСа», находящихся в собственности государства. По условиям аукциона победитель мог принять участие в инвестиционном конкурсе по продаже 33% акций, также находящихся в госсобственности. Победителем было признано ЗАО «Лагуна», предложившее объем кредита в размере 159 млн. долл.<sup>4</sup>. Собственником «ЮКОСа» после переус-

<sup>1</sup> Паппэ Я. Ш. «Олигархи»: Экономическая хроника. 1992–2000. – М., 2000. – С. 34.

<sup>2</sup> Хохлов О. Указ.соч.

<sup>3</sup> Гнатенко А. А. «Неэффективные институты и политика согласований с группами интересов в России 1990-х: случай приватизации» / А. А. Гнатенко // Вестник Пермского университета. – 2011. № 2. – С. 13.

<sup>4</sup> Луцкая Е. Е. Залоговые аукционы акций «нефтяных» компаний в контексте экономической политики / Е. Е. Луцкая // Социальные и гуманитарные науки. Сер. 2. Сводный реферат. – 1996. – С. 19–24.

тупки прав подконтрольной банку «МЕНАТЕП ЗАО «Лагуна» по договорам кредита и залога с Госкомимуществом» стал М. Ходорковский. Содействие на тот момент М. Ходорковскому оказал председатель правительства В. Черномырдин, не допустивший к участию в залоговых аукционах «Альфа банк», «Инкомбанк» и «Российский кредит».

Ситуации с залоговыми аукционами характеризовались возрастанием роли политических факторов. Нередко крупные предприятия оставались под контролем «красных директоров». Это увеличивало вероятность того, что работники завода проголосуют за коммунистическую партию. Электоральная поддержка Б. Ельцина стремительно падала – сказывалось тяжелейшее положение экономики и низкий уровень жизни населения. Впереди предстояли президентские выборы, на которых команда Б. Ельцина любыми средствами должна была победить и удержать власть. В этой ситуации поддержка финансового сектора сыграла ключевую роль в переизбрании на второй срок Б. Ельцина и сохранении политической системы. По мнению Л. Шевцовой, залоговые аукционы позволили технократам в предельно быстрый срок передать очень ценные, «лакомые» части государственной собственности частному бизнесу в обмен на политическую лояльность с их стороны к политическому режиму<sup>1</sup>. Назначение В. Черномырдина премьер-министром стало ожидаемым результатом деятельности отраслевых лоббистских групп, представлявших интересы нефтегазового комплекса. С его утверждением размеры льгот для предприятий увеличились на 200 млрд. рублей<sup>2</sup>. По предложению премьера, президент Б. Ельцин подписал указ, согласно которому предприятия были освобождены от обязательной продажи части валютной выручки.

В условиях слабой администрации Президента система «олигархического корпоративизма» окончательно утвердилась к концу правления Б. Ельцина и превратилась в тормоз общественного развития, о чем свидетельствует дефолт 1998 года. Не случайно А. Павроз определил данный тип политического режима как недемократический (наличие привилегированных групп) и нерыночный (монопольные привилегии экономической олигархии, получаемые за счет особых отношений с властью)<sup>3</sup>.

К концу 1998 г. приватизация утрачивает первостепенное значение как двигателя реформы и на первый план выдвигаются проблемы управления нефтегазовой собственностью. Новые руководители отечественного нефтегазового комплекса получили активы государства в сырьевом секторе и стали претендовать на участие в политическом процессе. В условиях институцио-

---

<sup>1</sup> Шевцова Л. Режим Бориса Ельцина / Л. Шевцова. – М.: Российская политическая энциклопедия, 1999. – 535 с.

<sup>2</sup> Лепехин В. А. Проблемы изучения предпринимательской элиты современной России / В. А. Лепехин // Век XX и мир. – 1994. – С. 31.

<sup>3</sup> Павроз А. В. Группы интересов и трансформация политического режима в советской и постсоветской России // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза. 2006. Т. 2. № 3. С. 89–106.

нальной неопределенности до прихода на пост президента В. Путина им удавалось занимать весьма серьезные позиции на политической арене с целью получения экономических выгод со стороны органов государственной власти.

Таким образом, воздействие политического режима на процесс разгосударствления собственности носило избирательный характер, что особенно отчетливо проявилось в ходе создания корпораций в области нефтегазового комплекса. Важнейшая черта проведения российской приватизации заключается в том, что политическая цель сделать данный процесс исторически необратимым доминировала над экономической целесообразностью. Задача построения крупных корпораций была выполнена, но это было достигнуто с нарушением законодательства в приватизационных сделках и использованием властных полномочий в пользу отдельных нефтегазовых компаний для перераспределения наиболее высокодоходной части российских предприятий по заниженной стоимости.

#### ***8. Современные тенденции развития российского рынка электоральных услуг***

Модернизация политической системы на современном этапе – процесс естественный и закономерный. Массовые волнения и протестные настроения граждан, резкое снижение рейтинга политической партии «Единая Россия», недовольство действующей властью со стороны граждан, – причины неизбежной модернизации партийного и избирательного законодательства. Она ориентирована на возрождение рынка электоральных услуг и должна привести как следствие к количественному и качественному изменению состава участников политического рынка, роли и значения субъектов и объектов консалтинговой деятельности, к появлению новых путей и возможностей развития рынка электоральных услуг.

***Специфика электорального консалтинга.*** Накануне парламентских выборов 2011 года российский электоральный консалтинг носил эпизодический характер. Внутрипартийный консалтинг организовывался сотрудниками аппарата политических партий. Позиционирование политических партий происходило за счет реализации крупномасштабных партийных PR-проектов, освещения политического лидера в средствах массовой информации, регулярном информировании электората о деятельности политических партий и реализации ими политических программ в виде партийных проектов. Развернуто о специфике работы политического консультанта в политической партии писал отечественный специалист Г. И. Марченко<sup>1</sup>: «Специфика «партийцев» определяется их идентификацией с партией, относительной анонимностью, «спрятанностью» под партийным «лейблом». Для них основным способом

---

<sup>1</sup> Марченко Г. И. Клиент в консультационном процессе (к теории политического консультирования) // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. 2004. № 3. С. 22.

вхождения в политику или продления пребывания в ней стал партийный список, попадание в который во многом зависит от договоренности с партийным руководством. Впрочем, «списочники» предпочитают подстраховываться и идут на выборы одновременно и по одномандатным округам. Тем самым они совмещают кампанию в рамках партии с кампанией по одномандатному округу. За партийным клиентом стоит, прежде всего, партия. Отсюда для консультанта кандидата вытекает необходимость работы непосредственно не только с ним, но и с партией».

Таким образом, наблюдается тенденция перехода от внешнего консалтинга к внутрипартийному консалтингу.

Более наглядно о сокращении внешнего рынка электоральных услуг и перехода его к внутрипартийному говорил Председатель Группы Компаний «Никколо М» И. Е. Минтусов: «Свободный рынок политических консультантов сократился за последние годы более чем вдвое. Если принять за 100% независимый рынок политического консалтинга, который был в 2000 году, то сейчас от него осталось 40%. Впрочем, количество людей, которые занимаются политическим консультированием, не сильно уменьшилось. Политические партии избрали стратегию создания структур внутри партии, которые занимаются выборами на постоянной основе. И в этих внутрипартийных структурах работают политконсультанты на постоянной основе»<sup>1</sup>.

Введение пропорциональной системы способствовало росту значения политических партий на политическом рынке. Так, Федеральный Закон № 51-ФЗ от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов РФ» утвердил введение пропорциональной избирательной системы, усилил роль партий в политическом процессе, усложнил условия прохождения их в представительные органы власти. Согласно новому нормативно-правовому документу, в выборах могут участвовать только выдвигаемые от политических партий кандидаты. Аналогичную точку зрения высказывал А. М. Мигранян, отмечая то, что введение пропорциональной системы выборов работает именно на усиление роли партий в политическом процессе<sup>2</sup>. Переход к пропорциональной системе (на федеральном уровне) и смешанной системе (на региональном уровне) был направлен на стимулирование деятельности партий, повышение активности региональных отделений<sup>3</sup>.

Стоит согласиться с мнением Президента холдинга «Паблिसити» Г. Г. Ханова<sup>4</sup>. Он утверждал, что в итоге подход к выборам станет более профессио-

---

<sup>1</sup> Моторин В. От рынка политического консалтинга осталось 40%. – URL: [http://www.vedomosti.ru/library/news/1420586/igor\\_mintusov\\_ot\\_rynka\\_politicheskogo\\_konsaltinga\\_ostalos\\_40](http://www.vedomosti.ru/library/news/1420586/igor_mintusov_ot_rynka_politicheskogo_konsaltinga_ostalos_40). Дата обращения: 15.05.12 г.

<sup>2</sup> Мигранян А. М. От политического хаоса к порядку // Известия. 2007. 17 апр. С. 4.

<sup>3</sup> Никифоров Ю. Н., Никифоров А. Ю. Политические партии современной России: эволюция многопартийности и статуса партии. – Монография. Уфа, 2008. С. 153.

<sup>4</sup> Ханов Г. Г. Новые направления политического консалтинга // «Журнал о выборах». № 2. 2003. С. 33.



нальным, что, в свою очередь, заставит привлекать к делу исключительно квалифицированных политических консультантов, специализирующихся на партийной проблематике, людей, способных с наибольшей эффективностью и наименьшими затратами провести политическую партию через все «риффы» избирательных кампаний.

Накануне парламентских выборов 2011 года рынок электоральных услуг отличался внутрипартийной направленностью, что характеризовалось включением привлеченных политических консультантов в структуры политических партий, закреплением их в качестве штатных и работы на постоянной основе. В штабы политических партий «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Яблоко», «Правое дело» привлекали политтехнологов в качестве штатных сотрудников, официально закрепляя их в структурах политических партий. Директор Международного института политической экспертизы Е. Минченко отметил то, что политики и партии регулярно прибегают к услугам политтехнологов со стороны. Конечно, у них есть штатные специалисты, но для работы на тех или иных выборах губернаторы и мэры заказывают работу внештатных<sup>1</sup>.

Внутрипартийная направленность электорального консалтинга – основная отличительная особенность рынка электоральных услуг на современном этапе.

Отличительная особенность избирательной кампании 2011 года заключалась в многообразии политических партий (что было схоже с избирательной кампанией 1993 года), в разнообразии политических программ, установок и лозунгов, в использовании ноу-хау технологий в Интернет-сети. Впервые в истории выборов в Государственную Думу к участию в выборах были допущены все партии, официально зарегистрированные Министерством юстиции. На сегодняшний день в Минюсте РФ зарегистрировано около 200 политических партий, количество которых из года в год растет. Каждая политическая партия позиционировалась как уникальная, создавала свой образ и партийный бренд, проводила агитационные кампании, формировала собственное видение решения экономических и социально-политических задач. Агитационную кампанию политических партий отличала активная работа агитационных отделов и штатных политтехнологов, разнообразие политических программ и партийных проектов, активная работа с избирателями.

Активная агитационная кампания на электоральном поле проводилась такими политическими партиями, как «Единая Россия», ЛДПР, КПРФ, «Справедливая Россия», «Правое Дело», «Яблоко», отличающаяся новизной, открытостью, разнообразием. Агитация проводилась через различные информационные источники: периодику, радио, СМИ и Интернет. Наибольшей популярностью

---

<sup>1</sup> Рубин Михаил. Политтехнологи удваивают ставки. – URL: <http://polittech.org/2012/06/10/polittechnologi-udvaivayut-stavki>. Дата обращения: 25.08.2012 г.

в последние 10 лет пользуется Интернет как оперативное и эффективное средство передачи информации и воздействия на сознание избирателя.

Как и прогнозировалось специалистами<sup>1</sup>, «во время ближайших выборов в Государственную Думу и выборов Президента Российской Федерации «фактическим стандартом станет активное интернет-присутствие субъектов политического процесса (так называемые интернет-представительства), а также появятся «тематические (ситуационные) информационные проекты и кампании»<sup>2</sup>.

Особенность избирательной кампании 2011 года заключалась в активном ведении политической агитации в Интернет-сети. Впервые в России Интернет был использован в период 1999–2000 годов, когда он стал открытой площадкой по передаче политической информации, позиционированию и освещению деятельности политических акторов, обмена мнениями в режиме он-лайн.

Агитационные кампании в социальных сетях 2011 года политическими партиями осуществлялись через ЖЖ (Живой Журнал), vKontakte.ru, Twitter, Facebook. По данным статистики liveinternet.ru, в сентябре 2011 года суммарная аудитория сайтов семи партий, участвующих в выборах, составила более 1 миллиона 300 тысяч посетителей. В рейтинге партийных сайтов сегодня лидирует «Единая Россия» – ежедневно ее представительство в Интернете посещают более 36 тысяч пользователей сети. Второе место в рейтинге посещаемости занимает КПРФ – около 15 тысяч посетителей. В пятерку самых посещаемых партийных сайтов, по данным liveinternet.ru, вошли сайты «Яблоко», ЛДПР, «Справедливая Россия».

Политическая агитация в сети – это возможность открытого и оперативного информирования и позиционирования субъекта избирательной кампании. Преимущество политической агитации в сети – широкий охват аудитории, оперативное информирование, возможность наглядного просмотра агитационных материалов в большом количестве. Недостаток – отсутствие обратной связи, живого общения с избирателями.

Основная агитационная кампания политическими партиями проводилась в сети Интернет. За основу агитационной кампании партией «Единая Россия» было положено продвижение в Интернет-пространстве партийных проектов, например, таких как «Новые дороги», «Качество жизни». В партийных проектах отражены электоральные предпочтения, социально значимые проблемы общества и направления их решения. Агитация партийных проектов в Интернет-пространстве позволяет оперативно и в большом объеме донести ин-

---

<sup>1</sup> Забурдаева Е. В. Политическая кампания. Стратегии и технологии: Учебник / Е. В. Забурдаева. М., 2012. С. 126.

<sup>2</sup> Иванов Д. Г. Интернет в России как инструмент политтехнологий: опыт выборов 1999–2000 гг. // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25–29 ноября 2002 г. СПб., 2002. С. 287.

формацию до потенциального электората, формирует электоральное представление о том или ином субъекте избирательной кампании и образ будущего страны.

Ноу-хау агитационной кампании КППРФ стала видеостудия, выпускающая телепродукт. Согласно мнению секретаря ЦК КППРФ по идеологии Дмитрия Новикова, они выпускают видеопroduкцию «не только для того, чтобы диски сделать и своим товарищам раздать. Мы исходим из того, что это должно быть представлено вниманию широкой публики через интернет-проекты. Например, мы очень серьезно подтянули свои интернет-ресурсы регионального уровня, у многих региональных комитетов просто не было своих порталов – сейчас они есть<sup>1</sup>».

Также роль агитационных кампаний в сети Интернет подчеркивали руководители политических партий. На наш взгляд, очень точными представляются размышления руководителя фракции «Справедливая Россия» в Государственной Думе Николая Левичева о том, что в условиях, когда доступ к СМИ для оппозиционной партии затруднен, Интернет зачастую становится основным медийным оружием в политической борьбе. Поэтому число наших партийных блогеров постоянно растет, но по головам их не считаем<sup>2</sup>. Руководитель фракции ЛДПР в Госдуме Игорь Лебедев отмечал: «Молодые люди всю информацию черпают из Интернета, поэтому будем усиливать работу именно здесь».

Стоит согласиться с мнением отечественного ученого Е. В. Забурдаевой, которая в книге «Политическая кампания. Стратегии и технологии» писала о том, что логика развития Сети и качественные изменения характеристик Интернет-аудитории (в первую очередь это касается стажа работы в Интернете) указывают на то, что уже в ближайшие годы Интернет в России станет одним из наиболее востребованных и эффективных инструментов для политического консультанта при проведении политической кампании<sup>3</sup>.

**Партийные проекты и партии-спойлеры.** Еще одна значимая тенденция в развитии рынка электоральных услуг – это рост так называемых «партийных проектов». Напомним, что партийный проект – комплекс мероприятий по позиционированию политической партии социально-экономических и социально-политических значимых задач общества, объединенными общими целями, исполнителями и сроками реализации. Партийный проект имеет нацеленность на результат, направлен на решение конкретных социально-политических задач общества.

---

<sup>1</sup> Белуза Александр. Есть такие партии // Известие. 12.01.2012. – URL : <http://izvestia.ru/news/369956>. Дата обращения: 1.08.2012 г.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Забурдаева Е. В. Указ. соч. С. 127.

Политические партии реализуют одновременно несколько партийных проектов. Массовостью и масштабностью партийных проектов отличились: политическая партия «Единая Россия», ею в различных регионах России было задействовано около 40 различных проектов («Кадровый резерв – профессиональная команда страны», «Качество жизни», «Российские дороги» и другие), «Справедливая Россия» и ЛДПР.

Масштабный проект партии «Единая Россия» «Кадровый резерв – профессиональная команда страны» открывает новые возможности как для работодателей, так и для потенциальных «резервистов», создает перспективы для дальнейшего карьерного роста и развития, формирует базу данных будущих потенциальных кадров. Для полноты картины сошлемся на официальный сайт иркутского отделения политической партии «Единая Россия» (раздел партийные проекты «Кадровый резерв – Профессиональная команда страны»)<sup>1</sup>, в котором говорится: «Результатом Проекта стала общенациональная база данных, которой будут пользоваться на всех уровнях властной и партийной вертикали. И не только. Она открыта для государственных корпораций и общественных организаций. Отобранных «резервистов» в рамках Проекта ожидает интенсивная работа: повышение квалификации, профессиональное развитие, дополнительное образование, привлечение к реализации интересных проектов в различных секторах экономики и социальной сфере, а также к воплощению в жизнь «Стратегии–2020».

Следующим весомым партийным проектом «Единой России» является проект «Качество жизни», реализуемый в целях развития системы отечественного здравоохранения как одного из ключевых условий снижения смертности и увеличения продолжительности жизни россиян. Задача проекта – поддержание региональных программ модернизации здравоохранения с учетом особенностей субъектов РФ, содействие оснащению медицинских учреждений современным оборудованием для оказания медицинской помощи. Также проект предполагает партийное политическое сопровождение и контроль программ модернизации здравоохранения, разработку и повышение уровня обеспеченности стандартов предоставления медицинских услуг, повышение эффективности органов здравоохранения и качества оказания медицинской помощи посредством внедрения современных информационных технологий и систем, в том числе образовательных.

Партийный проект «Новые дороги городов России» стартовал в 2007 году и был направлен на реконструкцию и строительство новых дорог в 32 краевых и областных центрах России. Так, в рамках данного проекта в Уфе – столице Республики Башкортостан – была полностью реконструирована дорога «Аэропорт–Уфа», проведена реконструкция проспекта Октября, построены дороги в Жилино, возведен мост в районе Каменной переправы.

---

<sup>1</sup> Партийный проект «Кадровый резерв – Профессиональная команда страны». – URL: [http://www.edinros.irkutsk.ru/partiya/kadrovii\\_rezerv/](http://www.edinros.irkutsk.ru/partiya/kadrovii_rezerv/). Дата обращения: 1.10.2012 г.

ЛДПР в апреле 2011 года в рамках общественно-политического проекта «Общество и армия» провела всероссийскую акцию «Забота о русском солдате», где депутаты Госдумы, руководители региональных отделений партий посетили руководителей военных госпиталей и военнослужащих.

«Справедливая Россия» – политическая партия пенсионеров, жизни и социальной справедливости, реализовала проект «Живая память против забвения». В рамках этого проекта был организован фотоконкурс «Живая память», посвященный празднованию 65-летия Победы в Великой Отечественной войне.

Однако на прошедших парламентских выборах были обнаружены нарушения при ведении политическими партиями агитационной кампании: подкуп, нарушение порядка агитации, подложные материалы, административное давление, разжигание межнациональной розни, порча агитационных материалов. Так, согласно аналитическому отчету «Честные выборы», в Санкт-Петербурге проводилась кампания по порче баннеров «Единой России» наклейками-стикерами агрессивного содержания. Подобные нарушения говорят о том, что принятые де-юре документы о честных выборах де-факто не выполняются.

К «чёрным» избирательным технологиям эксперты относят существующие и функционирующие партии-спойлеры, то есть подставные партии, основная задача которых направлена на критику конкурирующих партий. Партии-спойлеры создаются спонтанно и, как правило, не имеют никакой электоральной базы, выдвигают схожую программу и лозунги, одновременно ведя игру на политическом поле в целях перехвата электората у конкурента, как правило, в лучшем случае в период выборов могут оттянуть 2–3% голосов конкурента. На рынке электоральных услуг в период избирательной кампании выдвигаются несколько партий-близнецов со схожим названием, схожей программой. Так, к примеру, во времена КПСС такими партиями были «СТАЛИНСКИЙ БЛОК-ЗА СССР», «Коммунисты, трудящиеся России – за Советский Союз», «Общероссийское политическое движение «В поддержку армии», «Мир. Труд. Май». Типичными партиями-спойлерами в кампании по выборам в Госдуму в 2007 году, например, считались Демократическая партия Богданова, Партия социальной справедливости Подберезкина, Гражданская Сила Барцевского. Все эти структуры, как предполагается, были созданы в интересах действующей власти<sup>1</sup>.

На современном этапе в спойлерстве обвиняются такие политические партии, как партия Михаила Прохорова «Правое Дело», конкурирующую с проправительственной партией «Единая Россия». Сторонники «Правого дела» апеллировали к тому, что большинство избирателей еще не определились

---

<sup>1</sup> Калинина Наталья. Партии-спойлеры стали невыгодны. – URL: <http://svpressa.ru/politic/article/47061/>. Дата обращения: 15.12.12 г.

в своих симпатиях. Поэтому, как считается, у партии Прохорова есть хорошая возможность воздействовать на жителей крупных городов, на молодежь, на протестный электорат. На тех, кто не хочет голосовать за «Единую Россию» и, если бы была такая возможность, поставил бы галочку в графе «против всех»<sup>1</sup>. По словам экспертов, конкурентом «Правому делу» выступает «Справедливая Россия». КППРФ видят своим же соперником «Справедливую Россию».

Таким образом, партии-спойлеры являются современным феноменом и создают, как правило, незначительное конкурентное преимущество устоявшимся на отечественном политическом рынке политическим партиям.

Модернизация российской политической системы на современном этапе затронула как избирательное, так и партийное законодательства, привела к возврату ранее принятых политических процедур, что было в первую очередь связано с протестными выступлениями, снижением уровня доверия электората к действующей власти и политической партии «Единая Россия». Это показало и доказало несостоятельность ранее принятых реформ в области избирательного законодательства.

**Нововведения в избирательном и партийном законодательстве.** Модернизационные изменения политической системы, начатые в 2009 году, приобрели интенсивный и продолжительный характер. Принятые позже (в 2011 году) нововведения в избирательном и партийном законодательстве «пробудили» и «преобразили» рынок электоральных услуг, привели его в иное качественное состояние. Это было связано с изменениями состава и условий участия субъектов политического рынка в лице политических партий (упрощением регистрации политических партий, увеличением их численности, снижением заградительного барьера), введением выборов глав субъектов Российской Федерации.

Так, 22 декабря 2011 года в Послании Федеральному Собранию РФ экс-глава государства Дмитрий Анатольевич Медведев отмечал: «Я предлагаю комплексную реформу нашей политической системы. Считаю необходимым следующее: перейти к выборам руководителей субъектов РФ прямым голосованием жителей регионов, ввести упрощенный порядок регистрации партий — по заявке от 500 человек, представляющих не менее 50% регионов страны».

Среди субъектов политического рынка значимую роль стали играть политические партии, разнообразие и количественный рост которых на политическом рынке привел к конкуренции и вызвал интерес избирателей. Федеральный Закон РФ от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «О политических партиях» упростил процедуру регистрации политических партий, привел к снижению заградительного барьера с 7% до 5%, отменил сбор подписей, открыл новые возможности для создания новых политических партий, привел к политическому плюрализму.

---

<sup>1</sup> Калинина Наталья. Партии-спойлеры стали невыгодны. — URL: <http://svpressa.ru/politic/article/47061/>. Дата обращения: 15.12.12 г.

Так, ВЦИОМ «Левада-Центр» был проведен опрос респондентов, касающийся снижения «заградительного барьера» для прохождения политических партий в Государственную Думу хотя бы до 5%. Большинство опрошенных (29%) выступили за снижение «барьера» по прохождению политических партий в Государственную Думу России до 5%; 7% опрошенных выступили против<sup>1</sup>. Такую реакцию общественности можно объяснить тем, что большинство заинтересованы в конкурентоспособных выборах, в росте числа политических партий, многообразии политических программ, расширении географии деятельности политических лидеров, выражении политического волеизъявления.

Наиболее четкую и развернутую картину процесса развития и взаимосвязи представил председатель фракции партии «Единая Россия» в Государственной Думе РФ Андрей Воробьев. Он утверждал о том, что это серьезный шаг в развитии и свободы, и демократии, в развитии страны в целом. Каждая политическая партия будет стараться не только бороться за власть, но и материализовать свои самые смелые, самые важные планы, и в этой части заручиться поддержкой избирателей, поэтому это прямая демократия, это открытая власть, это новое качество власти<sup>2</sup>.

Реформирование избирательного и партийного законодательства на современном этапе «реанимировало» российский рынок электоральных услуг, создало условия для активного его функционирования. Оно формирует конкурентоспособную среду как между участниками политического рынка, так и между субъектами консалтинговой деятельности, ведет к демократизации политического режима, рождает электоральный интерес, создает политическую интригу, формирует новое видение, взгляд на политическую обстановку в стране, открывает перспективы и возможности для развития рынка электоральных услуг.

Согласно Федеральному Закону РФ от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов», были введены прямые выборы глав субъектов РФ. Согласно статье 1 п. 3 высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на должность высшего

---

<sup>1</sup> Подробнее см. сайт ВЦИОМ «Левада-Центр». URL: <http://www.levada.ru/> (Дата обращения: 15.01.2013).

<sup>2</sup> Брагин Кирилл. Государственной Думой принят новый закон о политических партиях. — URL : <http://www.1tv.ru/news/polit/202470>. Дата обращения: 10.10.12 г.



должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями, а также в порядке самовыдвижения. Выдвижение политическими партиями своих кандидатов может осуществляться после консультаций с Президентом Российской Федерации, порядок проведения которых определяется Президентом Российской Федерации.

Как же оценило население регионов идею возвращения прямых выборов глав субъектов РФ? Согласно опросу ВЦИОМ «Левада-Центр», более 50% опрошенных, начиная с 2008 года по 2011 год, высказались «за» идею возвращения к прямым выборам губернаторов регионов. Данная картина говорит о том, что население настроено на прямые выборы губернаторов, на самостоятельное принятие решения, за активную гражданскую позицию, политическое волеизъявление.<sup>1</sup>

После реформирования избирательного законодательства первые выборы глав субъектов РФ состоялись 14 октября 2012 года. Выборы проходили в новых политических условиях, на политическом поле наблюдалась борьба между участниками, создавались новые команды профессиональных политических консультантов, внутри политических партий организовывались структуры, оказывающие политические услуги, на работу приглашались в качестве штатных сотрудников независимые политические технологи.

Самая мощная агитационная кампания проводилась политической партией «Единая Россия». «Народная программа» – связующий проект «Единой России» между политической партией и населением в решении проблем электората. Отличительными особенностями агитационной кампании «Единой России» явились билборды. КПРФ провели агитационную кампанию традиционно с раздачей газеты «Правда». Новинкой агитационной кампании политической партии «Справедливая Россия» явилось использование машин с мегафоном, декларирующих лозунги. Другие политические партии («Яблоко», «Патриоты России») предпочли традиционные методы ведения агитационной кампании с раздачей листовок, плакатов, встречей с избирателями.

В целом традиционные методы ведения агитационной кампании стали приоритетными в прошедшей избирательной кампании, никаких новинок не наблюдалось.

Современная политическая ситуация на российском политическом олимпе свидетельствует о формировании «предложения» и увеличении «спроса», расширении географии деятельности политических консультантов, «реинкарнации» рынка электоральных услуг.

С 1 ноября 2012 года вступил в силу законопроект о едином дне голо-

---

<sup>1</sup> Подробнее см. сайт ВЦИОМ «Левада-Центр». URL: <http://www.levada.ru/> (Дата обращения: 15.01.2013).



сования (ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О политических партиях»), согласно которому выборы на территории Российской Федерации будут проходить один раз в год. Законопроект претерпел ряд противоречий. С одной стороны, единый день голосования – второе воскресенье сентября – время после отпусков, что снижает возможность заработка для политконсультантов. С другой стороны, законопроект был одобрен депутатами Госдумы, так как это сэкономит бюджетные средства, которые ранее направлялись на два дня голосования, мобилизует избирательную систему и сориентирует ее на единый день голосования, упорядочит избирательный процесс, усилит роль влияния в избирательном процессе политических партий и уменьшит роль самовыдвиженцев на муниципальных выборах.

Иными словами, процесс трансформации партийного и избирательного законодательства видоизменяет структуру рынка электоральных услуг, сокращая/увеличивая число участников политического рынка в лице политических партий, акцентируя внимание на развитие внутрипартийного консалтинга.

Выборы 2013 года будут характеризоваться ростом числа субъектов (макроучастников) политического рынка в лице как проправительственной партии, так и оппозиционных политических партий (М. Прохорова «Гражданская платформа», обновленная КПРФ, «Патриоты России» и др.) и состояться в новых политических условиях. Единый день голосования определит победителя. «Оппозиции в условиях навязываемого властью безвыборного «года стабильности» придется мобилизоваться, чтобы предложить обществу как политическую повестку, свежие идеи, так и формы борьбы. Провал оппозиции в качестве лидера протестных настроений сам протест не утихомирит. Тем неожиданнее и острее в определенный критический момент может стать для накопившегося духа протеста его неконтролируемый выплеск».<sup>1</sup> Во второе воскресенье, 8 сентября 2013 года, в соответствии с новым законодательством, вступившим в силу с 1 ноября 2012 года, пройдут выборы глав 7 субъектов РФ, депутатов Законодательного Собрания 16 субъектов РФ, мэров центров 10 субъектов РФ. Таким образом, продлятся сроки пребывания на своих местах глав субъектов РФ, депутатов Законодательных Собраний РФ, мэров областных центров.

Однако, по словам первого зампреда политической партии «Справедливая Россия», «этот закон абсолютно четко направлен против оппозиции»<sup>2</sup>. Основная проблема оппозиции – мобилизация необходимых ресурсов, поиск нужных людей в регионах, техническое сопровождение кампании. У «Справедливой России», например, два успешных политехнолога – Олег Михеев и

---

<sup>1</sup> Смыслов А.И. Итоги осенней избирательной кампании 2012. – URL: <http://www.politteh.ru/index.php?p=news&nid=109>. Дата обращения: 15.12.2012г.

<sup>2</sup> Родин Иван. Один-единственный день голосования. – URL: [http://www.ng.ru/politics/2012-07-04/1\\_one\\_day.html](http://www.ng.ru/politics/2012-07-04/1_one_day.html). Дата обращения: 12.12.12г.

Олег Пахолков, на один регион их хватало, на 16 регионов ресурсов не хватит вообще<sup>1</sup>.

Тем не менее, избирательная кампания сентября 2013 года прогнозируется насыщенной, разнообразной как по количеству избирательных кампаний, так и по количеству участников: политических партий, кандидатов. На электоральном рынке будет наблюдаться дефицит рабочей силы в лице профессиональных политических консультантов, консалтинговых агентств. Иными словами, последние нововведения избирательного и партийного законодательства открывают новые пути и возможности роста и тенденций развития рынка электоральных услуг, закладывают новый сценарий проведения избирательных кампаний, политтехнологами же создаются новые инструменты и технологии борьбы за электоральные голоса.

---

<sup>1</sup> *Нагорных Ирина, Бекбулатова Таисия, Самохина Софья.* Следующим выборам прописали новые правила // Коммерсантъ. № 199 (4984). 23.10.2012 г. – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2050899>. Дата обращения: 12.12.12 г.

## Раздел II.

# РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### *1. Государственная гражданская служба Российской Федерации в условиях модернизации российского общества: диалектика перемен*

Происходящие в общемировом масштабе процессы глобализации, вступление отдельных стран в постиндустриальную стадию развития, ограниченность естественных богатств, являющихся основой устойчивого развития государств, обостряют проблемы конкуренции между ними за владение и пользование природными ресурсами. Успех при прочих равных условиях чаще всего может сопутствовать государствам, которые имеют развитые трудовые ресурсы, высококвалифицированные кадры во всех сферах управления, производства и оказания услуг, отраслях хозяйства и общественной жизни.

В обеспечении современного эффективного государственного управления приоритетное значение имеет деятельность политико-властной элиты, представители которой заняты управлением подготовкой управленческих решений, их принятием и реализацией. Государственная гражданская служба призвана обеспечить подготовку проектов политико-властных решений под руководством политико-властной элиты и реализацией принятых управленческих решений, в силу чего эффективность деятельности гражданской службы находится в русле интересов государства и общества в современных условиях. Именно в силу глобализации общемировых процессов проблемы развития, повышения уровня профессионализма и квалификации гражданских служащих, целесообразного использования кадровых ресурсов остаются актуальными, что обуславливает необходимость модернизации государственного аппарата и гражданской службы в России.

Постсоветский этап развития государственного аппарата в России охватывает время, начиная с начала 1990-х годов прошедшего века до сегодняшнего дня. Он тесно связан с действием совокупности факторов, имеющих определяющее значение для формирования современной модели гражданской службы. В их число относятся факторы: 1) обострения конкуренции на сырьевых рынках и рынках сбыта; 2) природный фактор; 3) сильной президентской власти; 4) неэффективности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; 5) низкого уровня профессионализма кадров.

В законодательстве, действовавшем в 1995–2003 гг., ни гражданская служба, ни другие виды государственной службы не были выделены как ее самостоятельные составляющие, поэтому, рассуждая о государственной службе, будем подразумевать только гражданскую службу. Случаи, когда ведется

речь о других видах государственной службы, будут специально оговорены. Только в 2003 г. в российском законодательстве было закреплено понятие гражданской службы как самостоятельной ветви государственной службы.

В целях удешевления содержания гражданской службы, повышения эффективности ее деятельности, укрепления контроля политического руководства над ней многие страны еще в 70-х годах XX века вступили на этап ее модернизации. До этого она прошла долгий путь становления в рамках формирования рациональной или веберовской ее модели.

В отличие от патриархальной организации государственного аппарата, которая характеризуется отсутствием порядка, подведомственности, сроков рассмотрения дел, доминированием произвола, коррупции, управлением на основе личных связей, протекции, размеров финансовых пожертвований со стороны клиента<sup>1</sup>, рациональная бюрократия, согласно позиции М. Вебера, имеет следующие характеристики: 1) бюрократическая организация действует в пределах своей компетенции, строится на принципе иерархичности, нижестоящие звенья подчинены вышестоящему на основе наличия власти и авторитета; руководитель управляет деятельностью подчиненных в пределах своих полномочий, несет ответственность за результаты и подчиняется вышестоящим по иерархии чиновникам; 2) деятельность бюрократической организации на определенных этапах управления и реализации решений обеспечивается отдельными звеньями бюрократической организации; чиновники должны обладать необходимым уровнем профессионализма, деловыми и личностными качествами, навыками и умениями; 3) эта деятельность основывается на строго определенных нормах, правилах, предписывающих ее возможные рамки, что способствует созданию системы должностей в организации и позволяет свести решение управленческих задач к определенному алгоритму, делает возможным предъявление стандартных требований к действиям чиновников; 4) чиновник должен управлять на основе четко определенных правил, обеспечивающих его нейтральную работу к деятельности представителей общественности, других чиновников, занимающих иные должности по служебной иерархии.

В число позитивных результатов реформ государственной службы в западных странах можно отнести удешевление ее содержания, подчинение деятельности государственным интересам, укрепление контроля политического руководства над ее деятельностью. В числе негативных – снижение уровня легитимности гражданской службы, материального и морального состояния служащих, усиление недоверия к ней населения, переложение политиками ответственности за отдельные свои упущения на гражданских служащих. Эти особенности определяют необходимость укрепления доверия граждан к гражданской службе, представляющей собой кадровое ядро органов государственной власти.

---

<sup>1</sup> Оболонский А. В. Бюрократия и государство. – М., 1996. – С. 6.

Гражданская служба представляет собой социальную группу, состоящую из служащих государственного аппарата, обеспечивающих исполнение полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровня, их руководителей, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации. Они действуют на основе исполнения определенного порядка, закрепленного в действующих законах федерального уровня и субъектов Российской Федерации. Гражданские служащие, как правило, заняты подготовкой проектов управленческих решений в рамках компетенции органов государственной власти, в штате которых они состоят, обеспечением их реализации на основе использования властных полномочий замещаемой должности гражданской службы. Их служебная деятельность осуществляется на профессиональной основе и обуславливает возможность получения материального содержания от государства как единственного источника.

Государственная служба представляет собой модель системы общественных отношений в сфере реализации государственной власти, поддерживающей связь государственного служащего и государства, государственного служащего и общества, и является общностью людей, профессионально занятых осуществлением государственной власти, организационной формой объединения в социальную общность, устойчивость которой базируется на реализации совместных организационных принципов и норм, коллективных ценностей и целей, наличии общих интересов и потребностей, коллективной воли и образа жизнедеятельности.

Касаясь предыстории формирования современной государственной гражданской службы в России, можно указать, что на советском этапе развития российского общества, гражданской службы в современном ее понимании не было. Советская гражданская служба имела зачаточный характер, регулировалась трудовым законодательством, а работа чиновника в государственном аппарате не являлась службой в современном ее понимании. Деятельность чиновничьего аппарата имела партийно-государственный и классовый характер, была чрезмерно идеологизированной, обеспечивала монополию одной единственной партии, доминирование государственных интересов в ущерб интересам граждан и общества.

Отсутствовала система критериев, на основе которой оценивалась деятельность государственного аппарата, определялся уровень ее эффективности. Единственным критерием являлось обеспечение верховенства партии в общественной жизни.

«Советская служба» имела ярко выраженный затратный характер, государственное управление опиралось на принципы экстенсивного развития, что в условиях инновационного и интенсивного развития группы западных демократических государств, их вступления на этап постиндустриального развития, создания основ информационного общества стало одной из причин кризиса советской системы государственного управления и распада СССР.

Возникла настоятельная необходимость реформирования имеющегося государственного аппарата, создания государственной гражданской службы современного типа. Таким образом, на процессы формирования модели гражданской службы современного типа в России приоритетное влияние оказало и оказывает фактор *обострения конкуренции на сырьевых рынках и рынках сбыта*. Указанный фактор является внешним.

Начиная с 1990-х годов государственный аппарат в России подвергся существенным реорганизациям, включая обеспечение его деятельности на основе принципа разделения ветвей государственной власти, принципа исключения влияния на его работу политических партий, а также принципа демократичности формирования органов государственной власти.

Для того чтобы понять суть и смысл реформ гражданской службы, необходимо обратиться к характеризующим ее основным понятиям и категориям. Гражданская служба представляет собой особую социальную группу, включающую в свой состав гражданских служащих, находящихся на службе, связанных между собой властно-управленческими отношениями и действующих на основе соблюдения особого порядка, закрепленного в специальных нормативных правовых актах, принимаемых в установленном порядке. Гражданская служба взаимодействует с остальными членами общества на основе реализации властно-управленческих функций, что приводит к проявлению властно-принудительной силы государства в регулировании общественных отношений, соблюдении установленного порядка и решении общественно значимых задач. Вышеуказанные характеристики государственной службы позволяют рассматривать ее как одного из значимых институтов российской государственности, имеющего политический характер.

Политический институт есть исторически сложившаяся, нормативно закреплённая, организационно оформленная и регулярно воспроизводимая модель отношений, связанных с завоеванием политической власти, осуществлением общественного управления, а также с участием граждан в этих процессах. Гражданская служба представляет собой организационно оформленную социальную группу, деятельность которой осуществляется на основе совокупности правовых и иных социальных норм.

Процесс институционализации следует понимать как выработку норм права в какой-либо области общественных отношений, становление организованного учреждения и превращение поведения людей в организованную деятельность на основе соблюдения установленных правовых и иных социальных норм, что означает проявление процесса складывания, организационного оформления и нормативного закрепления социальных отношений, связанных с завоеванием власти, осуществлением общественного управления и политическим участием граждан<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Абрамов А.* Политический институт и политическая институционализация: определение понятий // *Власть*. – 2010. – № 5. – С. 53–55.

Ряд исследователей рассматривает гражданскую службу как институт реализации власти, механизм государства и совокупность деятельности и отношений в государственных органах и организациях, который призван осуществлять власть и исполнять функции государства в обществе. Участие гражданской службы в подготовке и реализации управленческих решений, имеющих политическое звучание, обуславливает ее политический характер. Она представляет собой политический институт, действенный механизм или инструмент реализации государственной власти.

Данное обстоятельство обуславливает проявление у гражданской службы как социальной группы, занятой осуществлением властно-управленческих функций, определенных черт, характеристик и признаков. Так, статус гражданской службы как политического института определяется характером социально-экономического строя, типом государства, сложившимся политическим режимом, системой правового регулирования, внутренним устройством, особенностями функционирования.

Гражданская служба должна быть рассмотрена как самостоятельный управленческий институт, имеющий свои особенности. Она исполняет решения политико-административной элиты, при этом гражданская служба может играть в процессах реализации государственной власти самостоятельную роль, провести свою сравнительно самостоятельную политику. В рамках данного исследования гражданская служба рассматривается как инструмент реализации властно-управленческих функций, политический институт реализации государственной власти, находящийся в услужении у политико-властной элиты и реализующий его волю, что обуславливает актуальность проблемы определения ее природы, характера и сущности, которые зависят от многих факторов. Такие качества российской государственности, закреплённые в Конституции Российской Федерации, как ее правовой, демократический, социальный характер, являются определяющими для становления гражданской службы как одного из ее институтов.

Говоря о взаимодействии политиков и гражданских служащих в государственных аппаратах различных стран, можно отметить, что последние как обособленная социальная группа, имеющая доступ к рычагам власти, пользуются относительной автономией от политиков, государственным гаран-тиями, и на этой основе укрепляют свое единство. Их корпоративный дух укрепляет общность традиций, единство происхождения и образования, а их власть основывается на организационной монолитности, профессиональных знаниях и владении информацией об управленческих проблемах, что увеличивает степень их влияния на политиков.

При этом гражданская служба не подменяет политических деятелей, не определяет направлений политики, однако у нее есть собственные интересы, что обуславливает ее влияние на принятие отдельных решений. Она воспринимает депутатов как представителей, выражающих интересы населения от-

дельных территорий, а себя представляет как реального защитника общего интереса, зная о собственном превосходстве, основанного на компетентности.

Политической легитимности политика они противопоставляют компетентность, профессиональные знания и навыки. Гражданские служащие участвуют в выработке коллективных решений и целей, т. к. политики не могут без них самостоятельно осуществить подготовку важных правительственных решений. Такая позиция гражданского служащего, стремление сохранить собственный нейтралитет приводит к консерватизму, т. е. он не может быть сторонником инноваций, он придерживается испытанных способов и традиций.

В то же время тенденции развития гражданской службы таковы, что государство активно вторгается в сферу управления экономикой, иных сфер общественной жизни. Это приводит к сращиванию политического и административного персонала, ценностному сближению политиков и администраторов. Бюрократия, объединяющая и политико-властную элиту, и гражданскую службу, становится открытой к общению с группами давления, признает важную роль частных интересов в формировании общего интереса. Происходит отход гражданской службы от политики нейтралитета, преобладают подходы активизации принятия решений, идеи эффективности и рентабельности проникают и в среду бюрократии<sup>1</sup>.

Эта сущностная характеристика природы российской гражданской службы, являющаяся между тем общей для чиновничества всех стран, обуславливает проявление ее черт и признаков во взаимоотношениях с другими социальными группами. Происходит осознание гражданской службой при участии политиков своих собственных меркантильных интересов, что приводит к проявлению в России коррупции, использованию рычагов власти в собственных интересах, начиная уже с начала 90-х годов прошлого века.

Данный внутренний фактор формирования и развития гражданской службы, можно назвать его *природным*, оказывает существенное влияние на процессы его взаимодействия с обществом, иными социальными группами и гражданами, что особенно ярко проявляется в условиях слабости развития многопартийной системы, средств массовой информации, общественного контроля над государственным аппаратом.

На процессы становления института государственной службы большое влияние оказывает фактор *сильной президентской власти*. Начиная с декабря 1993 года, в России установился политический режим, связанный с реализацией суперпрезидентской власти, определившей характер государственной политики и процессов принятия и реализации политических решений. Роль Президента в качестве верховного арбитра, подконтрольность других властных

---

<sup>1</sup> Шевалье Ж. Новое понимание государства и государственной службы // Политическая наука. Элиты в сравнительно-исторической перспективе. IV. – М., 1998. – С. 74–78.



институтов, возможность делегирования части полномочий по реализации властных полномочий правительству, недостаточный уровень развития многопартийной системы являются основой становления главы государства над остальными ветвями государственной власти, определения качественных и количественных характеристик политических решений, выполнения функций арбитра для различных ветвей власти, конкурирующих политико-властных групп. Президент, имеющий широкий объем полномочий, и не располагающий ресурсами для подавления политических оппонентов, в сложившейся ситуации выборочно вступал в «договорные соглашения», разрешая конфликты и оказывая отдельным властным группировкам уступки.

В сложившихся условиях раздела собственности, ее передела, разгосударствления и приватизации, такой режим правления был использован различными группами интересов в целях перераспределения и извлечения переходной ренты. В сферу их интересов не входила консолидация гражданской службы, повышение эффективности реализации государственной власти, подготовка и проведение государственной антикоррупционной политики, контрольных функций государства в сфере управления государственными активами. Различные группы интересов, преследующие собственные политические и социально-экономические интересы, отстаивающие свои позиции в сфере перераспределения государственной собственности, частнокорпоративного использования бюджетных ресурсов, не были заинтересованы в становлении сильной гражданской службы, ее институционализации, позволяющей провести сильную государственную политику и защитить интересы государства.

Развитие государственной службы в рассматриваемый период имело ряд определяющих признаков. В их числе прежде всего можно указать на неопределенность перспектив становления какой-либо определенной модели гражданской службы. В то же время отход от формирования единой консолидированной системы управления государственной службой сделал неэффективными попытки формирования системного законодательства, что не позволило выстроить адекватную модель правового регулирования служебных отношений, соответствующую долговременным интересам государства.

В данных условиях государственная служба характеризовалась зависимостью от политического руководства. Государственные служащие в подготовке, принятии и реализации политических решений во многом зависели от позиции руководителя государственного органа, их карьерное продвижение, размеры материального вознаграждения за служебную деятельность, иные формы поощрения также зависели от усмотрения начальства, что определило установление патрон-клиентелистских отношений в органах власти, безусловное подчинение государственных служащих их руководителям.

На данном этапе развития постсоветской модели государственной службы, кроме вышеуказанного фактора, качественные характеристики госу-

дарственной службы как политического института зависели также от качества и уровня законодательства, являющегося его основой. Это можно назвать фактором *недостаточного уровня развития законодательства*.

В Российской Федерации на федеральном уровне первый закон о государственной службе был принят в 1995 году. Он стал основой последующего развития законодательства о государственной службе как на федеральном, так и на региональном уровнях. Были приняты и действовали подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения, материального вознаграждения за исполнение должностных обязанностей и др. Аналогичные нормативные правовые акты были приняты также и на уровне субъектов Российской Федерации.

Действие данного фактора привело к тому, что была сформирована государственная служба как инструмент реализации государственной власти, но она не имела комплексный институциональный характер.

Анализ исполнения законодательства о государственной службе, действовавшего в России в 1995–2003 гг., свидетельствует, что на практике наблюдались многочисленные его нарушения. Так, во многих субъектах России выявлены многочисленные факты осуществления гражданскими служащими иной оплачиваемой работы, ведения предпринимательской деятельности. Выявлены случаи их включения в число учредителей и руководителей коммерческих структур. Чиновники не всегда передавали в доверительное управление под гарантии государства пакеты их акций в уставном капитале коммерческих организаций. Часто не декларировали сведения о доходах и личном имуществе.

Нарушались требования законодательства в части запрета на получение служащими от физических и юридических лиц вознаграждений, связанных с исполнением должностных обязанностей. Государственные служащие при избрании депутатами представительных органов государственной власти не всегда прекращали исполнение обязанностей по должностям государственной службы.

Во многих регионах в нарушение законодательства принимались на работу и находились на государственной службе граждане, состоящие в близком родстве и непосредственной подчиненности или подконтрольности одного из них другому. При поступлении на службу не соблюдались ограничения по возрасту, по уровню образования. Руководителями государственных органов и кадровыми службами данные обстоятельства не выявлялись и не устранялись.

Законодательные органы регионов с превышением полномочий осуществляли собственное правовое регулирование государственной службы: меняли перечень ограничений, связанных с государственной службой, устанавливали дополнительные основания увольнения государственных служащих,

увязывали действие ограничений с профессиональной основой осуществления депутатских полномочий<sup>1</sup>.

Основной недостаток действовавшего в России в 1995–2003 гг. законодательства о государственной службе – несформированность единого правового поля, обеспечивающего системность государственной службы. Она представляла собой конгломерат слабо связанных между собой государственных служб различных государственных органов, федеральной государственной службы, государственных служб субъектов Российской Федерации.

В законодательстве гражданская служба как самостоятельный вид государственной службы не была выделена, она была обозначена как государственная служба. При этом не существовали законодательно установленные устойчивые связи между военной, правоохранительной службой и иными видами государственной службы, что не позволяло обеспечить единообразное исполнение служебных обязанностей в различных видах государственной службы и государственных органах.

Действие фактора недостаточного уровня развития законодательства в указанный период привело к созданию модели государственной службы, которая характеризовалась такими признаками, как нечеткость закрепления в соответствующих документах прав и должностных обязанностей государственных служащих, нерациональная внутренняя должностная структура государственных органов, а также нерациональность структуры системы органов государственной власти, низкий уровень правовой и социальной защиты государственных служащих. Не была проведена четкая грань между политическими должностями и должностями государственной службы.

На характер и особенности развития государственной службы как политического института большое влияние продолжали оказывать советские традиции осуществления государственной власти. Исследователи, например Б. Лытов, указывали на то, что существовала значительная преемственность между советской и сложившейся государственной службой, которая выражалась в сохранении основного кадрового ядра, традиций, обычаев, отношений, сложившихся в советской службе. Советские служащие были тесно связаны с политикой, недостаточно обезличены и подчинены нормам закона, не обладали достаточным уровнем профессионализма<sup>2</sup>. Они в новых условиях ориентировались на прежние традиции осуществления государственного управления, не владели эффективными технологиями реализации государственной власти.

---

<sup>1</sup> *Фомичев В.С.* Состояние законности в сфере исполнения федерального законодательства о государственной службе в субъектах Российской Федерации (Аналитическая записка к парламентским слушаниям в Государственной Думе РФ 16 ноября 2001 г.) // Чиновник. – 2001. – №6(16). – С. 54, 55.

<sup>2</sup> *Лытов Б.* Институт государственной службы: «Упразднить» или совершенствовать? // Государственная служба. – 2000. – № 4. – С. 29–32.

Как подчеркивает А. Турчинов, состояние государственной службы характеризовалось заторможенностью процесса формирования законодательной базы; неопределенностью модели государственной службы в федеральном законе об основах государственной службы Российской Федерации; правовой и кадровой автаркизацией региональных систем государственной службы<sup>1</sup>.

В сложившихся условиях в процессах становления постсоветской государственной службы значительное влияние имеет фактор *неэффективности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих*, работников аппарата управления субъектов экономической деятельности.

В силу того что одним из существенных условий эффективной реализации государственной власти является высокий уровень профессионализма чиновников, то жесткие требования к компетентности государственных служащих являются следствием сущности государственной службы как особого вида профессиональной деятельности, основанной на профессиональных знаниях и умениях.

Достаточный уровень профессионализма обеспечивается созданием соответствующих организационно-технических условий для профессионально-квалификационного развития<sup>2</sup>, формированием системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Профессионализм кадров государственных служащих можно поддерживать на высоком уровне при наличии условий, если совершенствование профессионализма или профессиональное развитие проходят непрерывно, базируются на индивидуальных программах обучения и самоподготовки.

В рассматриваемый период в субъектах Российской Федерации наблюдался рост потребности в подготовке кадров, способных осуществить государственное управление в новых условиях. По имеющимся данным, ежегодно до 15% (около 150 тыс. человек) государственных служащих, нуждающихся в переподготовке, не имели такой возможности. В то же время в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» от 3 сентября 1997 г. обучение должны были проходить государственные служащие из числа руководящих работников органов исполнительной власти не менее 34% от общей численности, а по остальным категориям – не менее 20%<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Нелидов Н., Турчинов А., Романов В. и др. Какой быть государственной службе // Государственная служба. – 2001. – № 1(11). – С. 87.

<sup>2</sup> Бондарь А. Ю. Профессионализм, профессиональное образование и карьера государственных служащих // Чиновник. – 2001. – № 6(16). – С. 50–52.

<sup>3</sup> Егоров В. К. Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих в условиях реформирования системы государственной службы // Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих: опыт, проблемы и пути совершенствования. Материалы учебно-методического семинара 13–14 декабря 2001 г. – М., 2002. – С. 27.

В качестве одной из причин создавшейся ситуации можно указать на слабый уровень развития системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Так, на Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации была возложена роль научно-методического руководства и координации работы ряда региональных академий государственной службы, в числе которых – Волго-Вятская, Волгоградская, Дальневосточная, Орловская, Поволжская и другие академии государственной службы. РАГС обеспечивала решение ряда задач по разработке образовательно-профессиональных программ и технологий, подготовке учебно-методических пособий и учебников, организации и проведению научно-исследовательских работ.

В систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих входили Приморский институт переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы, Московская академия государственного и муниципального управления, Институт повышения квалификации государственных служащих в г. Москве. В регионах действовал ряд их филиалов, а также самостоятельные учебные заведения, деятельность которых была направлена на подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Так, Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан осуществляла решение задач кадрового обеспечения государственной службы, координации работы по подготовке и повышению квалификации кадров, реализации образовательных программ, научной разработки проблем становления и совершенствования государственной службы.

Однако в Российской Федерации, хотя и удалось сохранить прежнюю систему подготовки и переподготовки управленческих кадров, являющуюся советским наследием, центром которой в новых условиях является Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, наличие ряда проблем организационного, кадрового, материально-технического характера не позволяли осуществить эффективную образовательную деятельность. Например, значительное число государственных служащих имели образование, не соответствующее современным требованиям, например, только 81,7% государственных служащих из центрального аппарата исполнительной власти имели высшее профессиональное образование<sup>1</sup>.

Проявлялась необходимость подготовки государственных служащих и получения ими дополнительного профессионального образования, профессиональной переподготовки и повышения квалификации, совершенствования

---

<sup>1</sup> *Егоров В. К.* Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих в условиях реформирования системы государственной службы // Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих: опыт, проблемы и пути совершенствования. Материалы учебно-методического семинара 13–14 декабря 2001 г. – М., 2002. – С. 27.

программ профессионального развития государственной службы. Потребовалось сформировать систему обучения резерва на замещение руководящих должностей, перейти на преимущественно договорную основу обучения на основе реализации учебных программ, востребованных управленческой практикой, участия учебных заведений в конкурсе на размещение государственного заказа на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих<sup>1</sup>.

В системе мер, направленных на обеспечение развития системы подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных служащих, необходимо было учесть результаты проведения аттестации, недостатков в профессиональном развитии кадров, оценки эффективности функционирования самой системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих<sup>2</sup>. Обострилась необходимость приближения центров переподготовки кадров к территориям, создания в регионах и на межрегиональном уровне учебных заведений переподготовки и повышения квалификации, организации единого центра координации деятельности региональных центров<sup>3</sup>.

Следующим фактором, оказавшим значительное влияние на становление российской модели государственной службы в рассматриваемый период, является фактор *низкого уровня профессионализма кадров* государственной службы.

По мнению А. Турчинова, государственный служащий должен быть не только профессионалом, имеющим высокий уровень знаний и умений, знающим особенности административного регламента и коллективной деятельности в управлении, но и должен занимать определенную нравственную позицию, ориентированную на службу во благо общества. Профессионализм государственного служащего должен быть конструктивным, т. к. если у человека нет устойчивых нравственных ориентиров, результаты его профессиональной деятельности будут отрицательными для населения. За деятельностью государственного служащего должны стоять интересы членов общества.

---

<sup>1</sup> Курзанова Н. И. Профессиональная переподготовка государственных служащих: итоги, проблемы, перспективы // Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих: опыт, проблемы и пути совершенствования. Материалы учебно-методического семинара 13–14 декабря 2001 г. – М., 2002. – С. 107.

<sup>2</sup> Королев М. Ф. Качество профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих: проблемы и пути совершенствования // Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих: опыт, проблемы и пути совершенствования. Материалы учебно-методического семинара 13–14 декабря 2001 г. – М., 2002. – С. 120, 121.

<sup>3</sup> Понеделков А. В. Стратегия деятельности в области подготовки кадров госслужащих в Южном федеральном округе // Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих: опыт, проблемы и пути совершенствования. Материалы учебно-методического семинара 13–14 декабря 2001 г. – М., 2002. – С. 149–151.

Смысл инновационных подходов к обеспечению развития кадрового потенциала государственной службы состоит в том, что назначение на должность с учётом заслуг служащего и его деловых качеств должны были стать одним из основных требований. Успешное исполнение должностных обязанностей необходимо было учитывать при назначении служащего на вышестоящую должность, присвоении классного чина или поощрении. В целом, результативная реализация государственной власти возможна только на основе целесообразного использования кадровых технологий и процедур при решении кадровых вопросов, что требует высокого уровня профессионализма и компетентности гражданских служащих.

Данные условия формирования современной эффективной модели гражданской службы можно обеспечить на основе использования специальных кадровых технологий, что возможно при наличии специальных знаний и умений у государственных служащих, занятых решением кадровых вопросов, разработкой проблем развития государственной службы.

В то же время, как показывает опыт развитых демократических стран, развитие современной модели гражданской службы идет на основе использования эффективных кадровых технологий. Так, в Великобритании существует система отбора на замещение вакантных должностей государственных служащих, конкурс проводится под контролем общественности, представителей бизнеса, науки через Совет уполномоченных по персоналу. В Японии чиновник не может перескочить через ступени служебной иерархии, должность привязана к возрасту служащего, его опыту.

В системе государственного управления не был осуществлен подход целесообразного использования квалифицированных кадров, они терялись в политических целях при осуществлении командного режима работы, не вкладывались инвестиции в перспективное развитие человеческого потенциала государственного органа. Известно, что в обществе максимальная производительность труда достигается при использовании наибольшего количества людей в профессиях и специальностях, к которым они проявляют максимальные способности<sup>1</sup>. Если от умений и знаний государственных служащих зависит эффективность государственного управления, то в государственной службе прежде всего необходимо научиться использовать человеческий потенциал, способностей профессионалов к созидательному труду в соответствии с их способностями.

Однако в российском обществе в рассматриваемый период в сфере кадровой работы проявлялись и проявляются следующие тенденции: 1) протекционизм при формировании кадрового состава государственного органа; 2) большая роль субъективного фактора в организации государственной службы и

---

<sup>1</sup> Турчинов А. Профессионализм государственного служащего должен быть конструктивным // Государственная служба. – 2001. – № 3(13). – С. 106, 108, 109.

персонализация кадровой работы; 3) отношение государственных служащих к своей деятельности как к средству решения личных проблем; 4) технократизм при работе с кадрами государственных служащих; 5) неустойчивость кадрового корпуса государственной службы; 6) низкий престиж государственной службы<sup>1</sup>.

Не применялись прогрессивные кадровые технологии и процедуры, призванные обеспечить развитие самой государственной службы, чья деятельность является одной из основ реализации государственной власти. В системе государственной службы каждый четвертый руководитель не владел профессиональными навыками предотвращения и разрешения конфликтов. Около 3% государственных служащих имели выраженные противопоказания к управленческой деятельности, государственные служащие характеризовались тем или иным недостатком в состоянии здоровья (около 33%), 38,5% обследованных государственных служащих не владели приемами эффективного общения, 23,9% испытывали трудности в разрешении и предотвращении конфликтов<sup>2</sup>.

В организации государственной службы был формально реализован принцип отделения политических должностей от административных, т. е. государственный аппарат состоит из политиков, занятых разработкой политических решений, и гражданских служащих, осуществляющих ее реализацию. Высокий статус имели чиновники, разрабатывающие концептуальные вопросы внутренней и внешней политики, средний – исполнители принятых концептуальных решений, обеспечивающие контроль исполнения законов и принятых нормативных актов, низший – занимающиеся выполнением вспомогательно-обслуживающих функций.

Однако нереализованность принципа о постоянстве кадров государственной службы, возможность замены по политическим причинам государственных служащих является причиной обретения государственной службой признаков политического института. Недостатки в реализации ее организационных принципов как недостаточный уровень профессионализма управленцев, нечеткость разработки должностных инструкций, положений структурных подразделений государственных органов, параллелизм в организации государственной службы не позволяют российскую модель государственной службы как рациональную или веберийскую государственную службу.

---

<sup>1</sup> Константинова Л. В. Некоторые тенденции кадровых процессов в органах государственной службы Поволжского региона // Тенденции развития государственной службы в российских регионах. Мат. Всерос. научно-практической конференции (11–12 марта 1997 г.) – Саратов, 1998. – С. 51–53.

<sup>2</sup> Синягин Ю. В. Мониторинг личностно-профессионального развития в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих // Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих: опыт, проблемы и пути совершенствования. Материалы учебно-методического семинара 13–14 декабря 2001 г. – М., 2002. – С. 96–98.



Совокупное действие вышеуказанных факторов привело к формированию модели государственной службы, характеризующейся низкой эффективностью осуществления государственного управления, снижением авторитета государственной власти перед населением. Проведенные реформы во многом являлись формальными, основывались на механическом перенесении эффективно функционирующих институтов из институциональной среды западных стран в российскую. Их выбор научно не обосновывался, не учитывались особенности и специфика российской культурной среды, где на базе «вживления» этих заимствований предстояло создать новый для России политический институт – гражданскую службу.

Отсутствие ее перспективной модели, консолидированного механизма управления, несистемность законодательства определили траекторию дальнейшего развития этого политического института, которую по праву можно назвать «институциональной ловушкой». Последняя представляет собой неэффективную и одновременно относительно устойчивую систему норм, являющейся основой взаимоотношений государственных служащих с государством, иными социальными группами и гражданами, а также их деятельности.

В России в системе государственного управления в течение долгого времени принимались и реализовались неэффективные государственные решения. Несмотря на большой объем властных полномочий и экономических ресурсов, политико-властная бюрократия, объединяющая политическую элиту и гражданскую службу, не являлась субъектом стратегического государственного управления. Для нее была характерна индифферентность к проблемам разработки и осуществления государственных стратегий. Произошел отказ от таких прогрессивных технологий государственного управления, как формирование и реализация государственных стратегий, призванных обеспечить прорыв в отдельных направлениях общественной жизни в условиях ограниченности экономических, финансовых, бюджетных, кадровых и иных ресурсов.

Политико-властная бюрократия долгое время не владела технологиями целеполагания, разработки и реализации государственных стратегий, способных обеспечить модернизацию страны, достижение поставленных целей. Ее деятельность не основывается на комплексе моральных принципов, она не исполняет функции обеспечения конкурентоспособности страны и ее развития, что объясняется рядом причин. Только во второй половине первого десятилетия нынешнего века был сделан выбор в пользу осуществления государственной власти на основе подготовки и реализации долгосрочных стратегий.

В результате отхода государства от государственного регулирования социально-экономическими процессами наблюдались сокращение объемов валового внутреннего продукта, уменьшение государственных расходов на поддержку образования, науки, культуры, иных сфер общественной жизни. Это обусловило проявление целого ряда таких негативных общественных

тенденций, как падение уровня рождаемости, повышение уровня смертности, сокращение среднего возраста жизни населения, маргинализация целых общественных слоев, криминализация социальной жизни, иные отрицательные социальные процессы, связанные с неуклонным снижением уровня жизни населения.

По данным Международной организации «Транспаренси Интернэшнл», Россия по признаку коррумпированности по итогам 2007 г. заняла 143-е место, наряду с Индонезией, Гамбией и Того. США в этом списке занимают 20-ю строчку. Издержки малого бизнеса на преодоление административного барьера растут. В 2005 г. среднестатистическая плата за преодоление административных барьеров составляла 8,5% от выручки, в 2007 – 9,6%, в 2008 г. она выросла до 10%<sup>1</sup>.

В дальнейшем в обществе сохранялись прежние тенденции развития коррупции. Если учесть вовлеченность в нее наиболее высокопоставленных слоев политико-властной элиты, Министерства обороны России, ряда других министерств и ведомств, можно заключить, что коррупция в стране приобрела системный характер. Например, результаты исследований свидетельствуют, что в 2010 г. более 40% опрошенных полагают, что уровень коррупции в регионах не изменился, 27,2% – уровень коррупции вырос, и только 11% указали в своих ответах на снижение уровня коррупции. При этом 13,4% опрошенных считают, что ни одна из принимаемых антикоррупционных мер не является эффективной. Большинство респондентов оценило эффективность проводимых антикоррупционных мер ниже среднего уровня – 31,4%, неэффективными – 28,7%, среднюю эффективность – 25,4% опрошенных.

Наиболее коррумпированными считаются органы местного самоуправления и государственные органы – 51,9%, правоохранительные органы – 36,5%, судебная система – 17,8%, система образования – 17,4%, здравоохранение – 16,6% опрошенных<sup>2</sup>.

В период 2000–2008 гг. обвиняемыми, подозреваемыми и осужденными по уголовным делам, связанными с злоупотреблениями властью, стали 15 губернаторов, глав республик, председателей региональных правительств, 22 вице-губернатора, 15 мэров краевых, областных, республиканских центров и 9 их заместителей, 2 спикера городских дум. Иными словами, свыше 60 руководителей высшей региональной иерархии из 34 субъектов Федерации были замешаны в махинациях с бюджетными средствами, коррупции, экономических преступлениях, не говоря уже о десятках привлеченных к уголовной ответственности мэров, их заместителей из городов областного, краевого и республиканского подчинения, руководителях муниципалитетов, депутатах

---

<sup>1</sup> Шаров А. Проверка на взяткостойкость // Российская газета. – № 128. – 18 июня 2008 г.

<sup>2</sup> Игнатенко А. Откуда у коррупции ноги растут. Наши люди считают, что из государственных органов // Республика Башкортостан. – 2010. – 29 октября.

всех уровней, гражданских и муниципальных служащих из аппаратов региональных и местных администраций<sup>1</sup>.

В регионах, например, в Гусь-Хрустальном Владимирской области, станице Куцевская Краснодарского края и др. сложилась атмосфера усиления криминалитета, сращивания органов власти с преступными группировками. Депутаты представительных органов муниципальных образований стали членами преступных группировок, организованная преступность стала принимать более профессиональный характер. Неотъемлемой частью организованной преступности стала коррупция.

Созданная в станице Куцевская в Краснодарском крае атмосфера безнаказанности стала результатом как бездействия, так и преследования своих интересов сотрудниками правоохранительных органов. Выявлены многочисленные случаи вынесения незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, приостановлении предварительного расследования. Только в Куцевском районе комиссией Генеральной прокуратуры России поставлен вопрос об отмене 1,5 тыс. таких процессуальных решений и восстановлении на учет 242 преступлений, укрытых органами внутренних дел. Также поставлен вопрос перед следственными органами о возбуждении 10 уголовных дел об убийствах по фактам безвестного исчезновения граждан при криминальных обстоятельствах. За ненадлежащее исполнение служебных обязанностей к ответственности привлечены 9 должностных лиц, руководители и сотрудники прокуратуры Куцевского района<sup>2</sup>.

В сложившейся ситуации наиболее эффективными антикоррупционными мерами являются внедрение современных технологий, в том числе служб «единого окна», «электронного правительства», специализированных Интернет-сайтов, принятие нормативно-правовых актов, направленных на противодействие коррупции, предъявление квалифицированных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных и муниципальных должностей, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами, установление для гражданских служащих ограничения в форме предоставления сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Как видно, данные меры связаны с информированием общественности о материальном положении гражданских служащих, расширении их связи со структурами гражданского общества.

Именно они являются основой ограничения масштабов коррупции, противодействия этому негативному общественному явлению в том числе и на основе создания правовых и нравственных ограничений, обеспечения посткри-

---

<sup>1</sup> Партийная и политическая система России и государственное управление /под общ. ред. С. С. Сулакшина. – М., 2012. – С. 15.

<sup>2</sup> Генеральный надзор. Интервью Генерального прокурора Ю. Чайки // Российская газета. – 2011. – 12 января. – С. 11.

зисного экономического роста и эффективности реализации государственной власти, восстановления способностей государства к осуществлению публичных функций в условиях общемирового экономического кризиса, что прежде всего связано с проведением целенаправленных мер для повышения результативности деятельности государственной службы.

Испытанным способом соблюдения прав и свобод граждан при их нарушении в процессе взаимодействия с гражданской службой считается деятельность судебных органов. Их чрезмерная загруженность не позволяет в достаточной мере обеспечить предоставление государственных гарантий объективного рассмотрения судебных дел. Между тем, до 70% обращений граждан в органы власти можно решить на местах, без обращения в суды. Для регулирования данной ситуации необходимо разработать ввести в действие административные регламенты, которые являются основой деятельности гражданских служащих. Их отсутствие приводит к действиям чиновников по собственному усмотрению, затягиванию решения вопроса. Например, были случаи нарушения установленного порядка рассмотрения обращений граждан в 2007 г. в Министерстве жилищного хозяйства, Управлении Роспотребнадзора, Государственной жилищной инспекции и в других ведомствах. По свидетельству Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан, больше половины обращений граждан составляют жалобы на деятельность судов, милиции, прокуратуры, правоохранительных органов в целом<sup>1</sup>.

Гражданская служба должна опираться на единые принципы и нормативные правовые акты, унифицированную типологию должностей, единые кадровые технологии и требования к ее прохождению, одинаковые условия социальной защищенности, типовые требования к должностям, единые идентификационные признаки и отличия гражданских служащих, современные технологии управления и обработки информации, на высокий уровень материально-технической и информационной обеспеченности организации гражданской службы.<sup>2</sup> Только это может обеспечить единство государственной службы, схожесть условий ее прохождения.

Необходимо было создать систему работу с кадрами, формировать единый орган управления государственной службой. На практике этими проблемами занимались Минобразование, Минтруд, Минфин, Аппарат Правительства, Администрация Президента России<sup>3</sup>. Не были приняты и реализо-

---

<sup>1</sup> Ильин М. Бюрократам дали срок. После введения административного регламента чиновники должны стать ближе к народу // Российская газета. – № 128. – 18 июня 2008 г.

<sup>2</sup> Нелидов Н., Турчинов А., Романов В. и др. Какой быть государственной службе // Государственная служба. – 2001. – № 1(11). – С. 88.

<sup>3</sup> Долгов В. А. Проблемы и пути совершенствования профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих // Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих: опыт, проблемы и пути совершенствования. Материалы учебно-методического семинара 13–14 декабря 2001 г. – М., 2002. – С. 44.

ваны целенаправленные государственные решения, являющиеся основой подготовки и реализации государственной кадровой политики. Состояние государственной службы характеризовалось неэффективностью сложившейся системы управления государственной службой, Совета по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации, отсутствием единой нормативно-правовой базы реализации кадровых технологий, недостаточным уровнем использования информационных технологий в управлении государственной службой<sup>1</sup>.

Обеспечение соблюдения вышеуказанных условий возможно, если создать единый центр управления государственной службой, представлялось необходимым изменить системные характеристики во взаимодействии с внешней средой. Обеспечение дальнейшего развития сложившейся модели государственной службы было возможным на следующих условиях: 1) продолжение демократизации общественной жизни и уход от авторитарных традиций осуществления власти, ликвидация отчужденности населения от власти; 2) повышение ответственности должностных лиц, утверждение правового характера государства и ликвидация пробелов в законодательном обеспечении функционирования государственных органов<sup>2</sup>.

В сложившихся условиях четко проявилась необходимость реформирования государственной службы, обновления ее правовых и кадровых ресурсов. Проекты реформ, подготовленные Центром стратегических разработок (1999–2000 гг.), базировались на синтезе идей менеджеризма, заимствованных из сферы частного бизнеса, и принципов отбора в государственную службу по признаку профессионализма, опробованных в системе государственной службы западных стран.

Главным звеном комплекса будущих мер по реформе государственной службы стал блок кадровых мероприятий с целью формирования модели «merit system». Разработанная концепция реформ представлял собой последовательный курс по выстраиванию перспективного пути реформирования гражданской службы на основе обозначения его этапов, приоритетов и механизмов. В нем закономерно появились элементы менеджеризма на основе заимствования западного опыта осуществления аналогичных реформ без обоснования их адекватности проводимой модели модернизации российской политической и экономической систем.

Если в 90-е годы прошедшего века на становление института государственной службы во многом оказывало влияние то, что представители федеральной власти, региональных элит и сырьевых олигархий боролись за обеспечение своих экономических интересов, перераспределение доходов, захват чужого «пирога» и сохранность своей собственности, то, начиная с 2000 г., на ход дальнейших реформ государственной службы подавляющее влияние ока-

---

<sup>1</sup> Нелидов Н., Турчинов А., Романов В. и др. Указ. соч. – С. 87.

<sup>2</sup> Лытов Б. Указ. соч. С. 35.

зывает фактор сильной президентской власти, который связан с именем нового Президента России.

Его воздействие на политические процессы, протекающие в России, выразилось прежде всего в том, что обеспечено частичное восстановление способности государства оказать на них влияние на базе выстраивания «вертикали власти», создания иерархических властных структур и властеотношений. Задачи проведения административной реформы, институционального оформления государственной службы рассматривались прежде всего с точки зрения восстановления управляемости, повышения эффективности государственно-управленческих практик на базе «частичной рационализации» системы власти. В новых условиях доминирующий политический актор уже контролировал экспортно-сырьевые ресурсы, правила их перераспределения и доступ к экономическим, административным и политическим ресурсам.

В данной ситуации первоначальная целостная концепция реформирования системы государственной власти, разработанная Центром стратегических исследований, была реализована лишь частично. Принятые и реализованные государственные программы реформирования, включая Концепцию реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 года, Федеральную программу «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», Федеральную программу «Реформирование и развитие системы государственной службы (2009–2013 годы)» являются синтезом рационально-бюрократического и менеджеристского подходов, не имеющего четкой системы целей и ориентиров.

В результате их практической реализации подверглось значительному обновлению действующее законодательство о государственной службе. Были разработаны и приняты федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ<sup>1</sup>, законы о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты федерального и регионального уровня, федеральные программы реформирования государственной службы<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

<sup>2</sup> См., например: О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 (ред. от 15.11.2004, с изм. от 12.12.2005) // СЗ РФ. – 2003. – № 47. – Ст. 4664; О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 // СЗ РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

В результате была сформирована единая система государственной службы, объединяющая гражданскую, военную, правоохранительную и иные виды государственной службы, между которыми была установлена единая связь. Осуществлена возможная унификация условий поступления, прохождения и прекращения государственной службы.

Закреплены и получили возможность практического осуществления ряд таких принципов государственной гражданской службы, а именно: развитие профессиональных качеств государственных служащих; создание возможностей для служебного роста служащих; создание и использование кадровых резервов для замещения должностей государственной службы; оценка результатов их профессиональной деятельности в ходе проведения аттестации или сдачи квалификационного экзамена; использование современных кадровых технологий и применение образовательных программ, федеральных государственных образовательных стандартов и требований. К основополагающим принципам формирования кадрового состава гражданской службы были отнесены также принцип совершенствования профессионального мастерства служащих и принцип учёта заслуг и деловых качеств при назначении на должность.

Вышеуказанные принципы, являясь несущими характеристиками гражданской службы, представляли собой основные направления осуществления государственной кадровой политики и кадровой работы в государственном аппарате.

В законодательстве в качестве приоритетов формирования кадрового состава гражданской службы закреплены: формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование; профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих; оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих на основе проведения аттестации или квалификационного экзамена; содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе; ротация гражданских служащих; применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и её прохождении.

В условиях формирования нового режима осуществления государственной власти, восстановления управляемости и ограниченной рациональности в институционализации гражданской службы принципы учёта заслуг и профессионального мастерства служащих не находят должного практического использования. Действуют устаревшие подходы, не определены механизмы их реализации. Не обеспечены возможности устойчивого карьерного роста, систематического обновления и ротации кадров.

Не отлажена система подготовки кадров и дополнительного профессионального образования служащих. Программы дополнительного профес-

сионального образования являются устаревшими, формируются без учёта практических потребностей и программ по профессиональному развитию государственных служащих. Государственные образовательные стандарты не соответствуют реальным потребностям. На должном уровне не используются современные технологии и методы кадровой работы.

Формирование кадрового состава гражданской службы не характеризуется системностью, в должной мере принцип профессиональных заслуг не учитывается, назначения часто происходят на основе протекционизма. Кадровые назначения ведутся с учетом признака личных заслуг, преданности, принцип совершенствования мастерства не находит должного использования. В сложившихся условиях напрашивается вывод, что должен быть создан единый механизм реализации правовых принципов формирования кадрового состава гражданской службы, нужны организационно-правовые инструменты обеспечения установленных принципов<sup>1</sup>.

В соответствии с федеральным законом «О государственной гражданской службе» для гражданского служащего были установлены запреты и ограничения. Гражданский служащий должен соблюдать политическую нейтральность, исключаящую влияние на профессиональную служебную деятельность решений политических партий. Не допускается принуждение гражданских служащих к участию в деятельности политических организаций. Он не имеет права: использовать должностные полномочия в интересах политических партий, общественных и религиозных объединений, публично выражать свое отношение к ним, если это не входит в его должностные обязанности; использовать должностные полномочия для ведения предвыборной агитации и пропаганды по вопросам референдума; участвовать в создании в государственных органах структур политических партий, общественных (за исключением профсоюзов, ветеранских и иных общественных организаций) и религиозных объединений.

Предпринятые шаги по созданию правовых основ гражданской службы стали основой большей упорядоченности служебных отношений, однако они для практической реализации нуждаются в конкретизации и развитии. Применение большинства имеющихся норм связано с наличием системы управления государственной службой в виде властного органа и его структурных подразделений. Распыленность механизма управления государственной службой на Администрацию Президента, Министерство экономического развития, иные государственные органы, кадровые службы государственных органов не позволяет осуществлять эффективное руководство реформой, а также контролировать реализацию принятых решений в сфере регулирования гражданской службы.

---

<sup>1</sup> Антошина Н. Формирование кадрового состава государственной гражданской службы // Власть. – 2009. – № 4. – С. 8–10.



Реформы проходят в условиях доминирования неформальных институтов во властно-управленческой системе, становления бюрократии в качестве приоритетного актора политической системы, обеспечивающего регулирование принятия и реализации политических решений. Государственная служба подвергается процессу дополнительной частичной «неформальной институционализации», характеризующейся упорядочением правоотношений в большинстве общественных сфер в условиях восстановления административного потенциала государства и централизации отношений с регионами и местным самоуправлением.

Произошла «ограниченная рационализация» гражданской службы, которая обеспечивает административную управляемость при доминировании клиентелистских практик назначения на должности и служебного взаимодействия, уменьшает влияние на государственных служащих групп интересов и групп давления. Такие элементы нового государственного «менеджмента», как возможность изменения структуры и штатов государственных органов по усмотрению их руководителей, назначение на должность по срочным контрактам, не предусматривающим конкурса, гибкие формы оплаты труда усиливают степень личной зависимости гражданских служащих, обеспечивают преобладание патронажно-клиентелистских практик в государственных структурах.

Эти возможности стали основой роста гражданской службы, иных видов государственной службы прежде всего в количественном отношении. В 1999 г. общее число чиновников в России достигало 1 млн. 133 тыс. человек. Несмотря на проведенную работу по сокращению числа министерств с 23 до 16, общее количество федеральных ведомств увеличилось с 58 до 85, а число государственных служащих выросло в 2005 г. до 1 млн. 462 тыс.

В 2009 г. в России насчитывалось уже 1 млн. 674 тыс. гражданских служащих, за 10 лет число чиновников выросло на 47, 7%. Рост числа федеральных чиновников за последние годы значительно превышал рост чиновников регионов или их муниципалитетов. В 2000–2009 гг. численность федеральных чиновников выросла на 68%, в регионах рост составил 47%, на муниципальном уровне – 14%. Раздутость штата федеральных органов государственной власти привела к снижению уровня средней зарплаты. При этом укомплектованность государственных органов сотрудниками составляла 92%<sup>1</sup>. В то же время рост числа региональных чиновников и муниципальных служащих объясняется перераспределением полномочий от центра в регионы и на места. При этом около 1,5 тыс. функций чиновников являются избыточными, более – 260 – дублирующими, 700 – требуют уточнения<sup>2</sup>.

Для оптимизации процессов исполнения функций гражданской служ-

---

<sup>1</sup> Николаева Д., Сапожков О., Шаповалов А. Минфин сократит госслужащих по частям, начав с 5% в 2011 году // Коммерсантъ. – 2010. – 21 июля.

<sup>2</sup> Кузьмин В. Отслужили. Дмитрий Медведев провел совещание по оптимизации численности чиновников // Российская газета. – 2010. – 21 сентября.

бой принимается решение о сокращении численности федеральных чиновников, занятых в федеральных органах исполнительной власти. В течение 2011–2013 годов она должна быть сокращена на 20%. Поручено провести меры по сокращению с учетом наличия вакантных должностей<sup>1</sup>. Органы власти должны соотносить свою структуру, состав, реестры и функции с тактическими и стратегическими задачами государственной политики. Оптимизация численности чиновников связана с перераспределением полномочий между разными структурами и уровнями власти, созданием необходимых механизмов, повышением эффективности деятельности гражданских служащих и органов государственной власти<sup>2</sup>.

Несмотря на принятые решения, гражданская служба продолжает оставаться политической, что происходит в силу ряда причин. Чиновники взаимодействуют с населением, осуществляют экономическое регулирование, выдают регистрационные документы, лицензии, решают задачи обеспечения прав граждан. Ими реализуются управленческие функции государства, которые имеют политический характер. Выполняют функцию обеспечения взаимодействия государства и граждан, регулятора их отношений. Реализация этих функций обеспечивается наличием особого статуса у служащего. Даже детальное нормативное регулирование служебных отношений не приводит к проявлению равноправных отношений «чиновник-гражданин» во время приема граждан, ощущения у них независимости от служащего<sup>3</sup>. Чиновник не перестает быть хозяином положения и не становится слугой народа.

В качестве глубинных причин преимущественного положения гражданских служащих можно усмотреть несколько причин.

Во-первых, недостаточный уровень правосознания населения (как результат и государственной службы) и недостаточно развитая система российского права. Это позволяет чиновнику в условиях отсутствия необходимых норм действовать по своему усмотрению и принять удобные для себя решения. Даже при наличии правовых норм, регулирующих данную сферу общественных отношений, низкий уровень правосознания является основой их несоблюдения гражданским служащим, принятия и реализации внеправовых управленческих решений.

Во-вторых, некачественная система общественных коммуникаций, проявляющаяся в сохранившихся традициях преимущественного положения властей перед населением, взаимодействия власти и общества. Чиновники продолжают готовить и реализовать управленческие решения по собственному усмотрению, без должного учета интересов и потребностей

---

<sup>1</sup> Николаева Д., Сапожков О., Шаповалов А. Указ. соч.

<sup>2</sup> Кузьмин В. Указ. соч.

<sup>3</sup> Моисеев А. Институт государственной гражданской службы в российской политике // Власть. – 2007. – № 11. – С. 84.

граждан, что является причиной консервации сложившихся системы взаимодействий гражданской службы и населения. Реформы, их задачи и механизмы проведения должны были стать предметом целенаправленных обсуждений, принятия и реализации властно-управленческих решений с подключением механизмов обратной связи, что привело бы при прошествии достаточного времени к формированию устойчивых цивилизованных порядков взаимодействия власти в лице гражданской службы и общества.

Рассматривая нынешнюю партийную систему в свете осуществления опережающей модернизации страны, нельзя не коснуться роли ведущей партии – «Единой России». В России свободного обсуждения приоритетных проблем общественного развития, серьезной дискуссии нет в Совете Федерации, не подключены к этому ведущие политические силы, научные учреждения и институты гражданского общества. Нежелание представителей политико-властной элиты, гражданской службы к инициативным изменениям представляет собой главное препятствие для реализации модернизационных усилий. Для осуществления прогрессивных изменений потребуется активное участие оппозиционных политических партий и движений в подготовке, принятии и реализации управленческих решений.

Формирование политических партий, занимающих правый спектр политической жизни, является актуальной задачей для развития демократии и успешного осуществления модернизации российского общества. Здоровые общественные силы и верховная власть заинтересованы в создании нормальной и ответственной правой партии, имеющей единую идеологию, выражающей интересы множества общественных сил. Ее отсутствие, противоречия между политическими партиями и движениями, занимающими правую часть политического спектра, стали причиной сужения электората потенциальной правой партии. Сегодня актуальной остается задача консолидации правого идеологического поля и создания предпосылок для формирования общероссийской правой партии, способной в перспективе представить интересы правых сил в Государственной Думе, региональных парламентах и представительных органах местного самоуправления.

Важнейшей проблемой осуществления модернизационных изменений остается повышение эффективности деятельности политико-властной элиты и гражданской службы. Близость «Единой России» к бюрократическому аппарату является базой проявления коррупции и неэффективности реализации государственной власти. «Единая Россия» должна превратиться из «партии власти» в правящую партию, сформировать широкую модернизаторскую коалицию.

Важным является создание партийной системы, которая имела бы институциональную основу, основывалась на правовых нормах, а не на политической конъюнктуре или политической целесообразности. В идеале, Администрации Президента и Премьер-министр Правительства Российской Федерации

должны иметь партнерские отношения со всеми партиями, в т. ч. и оппозиционными, что станет предпосылкой начала политического диалога, развития институтов демократии, зрелости партийной системы и общественной стабильности. В многопартийной системе конкуренция должна стать нормой, основой опережающей модернизации, проявления инициативы активных прогрессивных общественных сил<sup>1</sup>.

Сохранение доминирующего положения гражданской службы во взаимоотношениях с общественными группами, в процессах реализации государственной власти на основе использования служебной информации, властных рычагов управления, недостаточный учет общественного мнения при решении приоритетных управленческих проблем, находящихся в центре интересов населения, выражаются в целом недостаточной эффективности деятельности гражданской службы.

При отсутствии публичного контроля со стороны общества создается реальная угроза перерождения государственной бюрократии, в том числе и гражданской службы, в политическую, подмены целей и интересов общественного развития в политическом и государственном управлении корпоративными интересами бюрократии, расширения ее возможностей по перераспределению национальных ресурсов в свою пользу, усиления под видом государственного фактически бюрократического давления на общество, широкого распространения в сфере государственного управления негативных тенденций в деятельности бюрократии гражданской службы<sup>2</sup>.

Гражданские служащие, подавляющее большинство которых задействованы в системе исполнительной власти, не несут ответственности за качество ответа на депутатские запросы, адресованные им со стороны депутатов Государственной Думы, депутатов представительных органов регионов, его отсутствие, качества решения проблем и предпринятых действий. Можно отметить также утрату результативности «правительственного часа» во взаимоотношениях органов представительной и исполнительной власти, который является формой вывода парламентским большинством представителей исполнительной власти из-под критики. Наблюдаются негативные проявления монополизма в разделении и взаимодействии ветвей власти<sup>3</sup>.

В обеспечении эффективности всей системы государственного управления гражданская служба хотя и играет важную, но отнюдь не определяющую роль. Здесь нельзя упускать также из виду необходимость формирования эффективной и патриотичной политико-властной управленческой элиты.

---

<sup>1</sup> Гудков Д. Изменит ли партийную систему модернизация России? // Власть. – 2011. – № 1. – С. 12–14.

<sup>2</sup> Колесников В. Парламентаризм и политическая стабильность: факторы влияния // Власть. 2010. – № 3. – С. 30–33.

<sup>3</sup> Партийная и политическая система России и государственное управление /под общ. ред. С. С. Сулакшина. – М., 2012. – С.14.

Именно наличие последней является одним из существенных условий повышения эффективности всей системы государственного управления. Приоритетным остается вопрос о влиянии различных политических субъектов на принятие государственных управленческих решений. Наибольшим влиянием пользуются президент, премьер-министр, крупный бизнес, иностранные силы и криминальные структуры. Институты законодательной власти, партийные структуры как на федеральном, так и на региональном уровне фактически недостаточно активно могут участвовать в процессе принятия государственно-управленческих решений.

Механизм сдержек и противовесов, выражающийся в самостоятельности ветвей власти, основанный на принципе разделения властей, фактически не действует. Российский парламент характеризуется недостаточной степенью политической независимости, что не позволяет ставить и решать приоритетные политические проблемы<sup>1</sup>.

Для формирования эффективной государственной службы необходимо обратить особое внимание на ее связи со структурами формирующегося гражданского общества. Западные исследователи одной из приоритетных проблем реформирования государственной службы называют в целом отсутствие системы надежных контактов с гражданами и их организациями, недоверие граждан к государственной службе и институту государства. Именно наличие соответствующих условий, готовности различных сил общества поддержать реформу и участвовать в ее реализации – один из центральных вопросов реформы.

Проводимые в России реформы государственного аппарата, попытки формировать соответствующую современным потребностям развития государства и общества гражданскую службу, хотя и позволили достигнуть отдельных позитивных сдвигов, но не дали комплексных положительных результатов. Это проявляется в том, что система государственного управления, сложившаяся в России, не соответствует общественным потребностям, дальнейшее социальное развитие во многом тормозится из-за отсутствия их системных последствий<sup>2</sup>.

В то же время за внешним фасадом произошедших структурных изменений в государственном аппарате долгое время сохранялся практически в прежнем виде его кадровый состав, объединивший бывших партийцев и советских служащих, обладающих прежним опытом реализации советской власти, подготовки, принятия и реализации управленческо-властных решений. Хотя в дальнейшем состав гражданской службы значительно обновился, однако, профессиональный уровень гражданских служащих не позволяет обеспечить

---

<sup>1</sup> Партийная и политическая система России и государственное управление / Под общ. ред. С. С. Сулакшина. – М., 2012. – С. 68, 69.

<sup>2</sup> Мельникова И. Административная реформа в контексте отношений общества и власти // Власть. – 2011. – № 3. – С. 22–24.

эффективное взаимодействие со структурами проходящего этап становления гражданской службы, готовить и реализовать политико-властные решения.

Именно поэтому сегодня такие приоритеты реформы государственного аппарата, как реорганизация правительства, сокращение численности чиновников и борьба с коррупцией хотя и представляют собой отдельные важные ее направления, но не являются главными.

Суть реформы государственной гражданской службы состоит в системной перестройке управленческого аппарата с учетом общественных интересов, приросте объема и качества общественных услуг. Основная цель – государственный аппарат из властителя, занимающего доминирующее положение в обществе, должен превратиться в слугу гражданского общества, оказывающего необходимые для граждан общественные услуги. В этом и в повышении эффективности государственного управления состоит смысл модернизации российского государства и реформы гражданской службы.

Приоритетными целями развития властных отношений, критериями модернизации управленческой деятельности должны стать показатели позитивного изменения отношения населения и представителей бизнеса к органам власти, реальной цены и качества административных услуг, предоставляемых органами власти хозяйствующим субъектам и общественным структурам.

Реформа гражданской службы призвана повысить общественное доверие к органам государственной власти, создать профессиональную среду, способную конкурировать с частным сектором за привлечение талантливых специалистов. Формирование оптимального порядка в сфере предоставления государственных услуг, повышение их качества – основные показатели эффективности реформы гражданской службы.

Приоритетным остается также и формирование позитивного отношения граждан к системе мер, намечаемых в рамках формирования государственного аппарата современного типа, отношение населения к начальным результатам проводимых реформ. Это возможно, если общественность широко участвует в разработке управленческих решений, в последних учитываются вносимые гражданами и экспертами предложения и рекомендации.

Государственная власть, ее основные характеристики, прежде всего, являются производными общего состояния общества, его культуры, в том числе и управленческих, и правовых ее особенностей. В гражданской службе, являющейся олицетворением государства, наиболее четко проявляются основные характеристики общественного сознания, особенности мировоззрения граждан. В закономерностях формирования гражданской службы, результатах ее деятельности, взаимодействия со структурами формирующегося гражданского общества проявляются состояние гражданской службы как инструмента реализации государственной власти.

Институционализация государственной службы, необходимая для представительства интересов граждан, является сложным процессом взаимоотно-

шений управленческих органов с обществом. Сегодня широкие массы, удаленные от власти, не ощущают своего участия в ее реализации. Более того, население не понимает суть происходящих реформ, не разделяет формы и методы их осуществления. Как показывают результаты социологического опроса, проведенного в 2010 г., под модернизацией системы власти 37% населения понимает только технологическое и промышленное обновление, а создание «правового государства» – лишь 23%. При этом только 12% россиян считают, что граждане должны контролировать власть. Между тем, формирование правового государства и осуществление контроля над гражданской службой общественными структурами составляют важнейшую часть модернизационных процессов.

Отмечается, что чиновники игнорируют мнения и нужды рядовых граждан (47%), власть не информирует граждан о своей деятельности (21%), выборы и референдумы играют все меньшую роль в жизни общества (18%). О причинах отсутствия контроля над деятельностью властей 47% опрошенных отмечают, что чиновники интересуются мнением вышестоящего начальства, игнорируют мнение граждан, 21% – власть не информирует граждан о своей деятельности, 18% – выборы и свободные дискуссии играют все меньшую роль в жизни общества. Указанные особенности осуществления государственной власти чиновниками свидетельствует, что бюрократия в лице политико-властной элиты и гражданской службы еще далека от гражданского общества в лице политических партий, общественных объединений и движений, между ними нет должного взаимодействия. Это является основой подготовки гражданской службой проектов управленческо-властных решений без учета коренных интересов и потребностей граждан и их реализации.

По мнению 35% опрошенных, чиновники в своей деятельности не соблюдают законы, 47% – скорее не подчиняются, чем подчиняются правовым нормам, 16% – занимаются проблемами своего региона/города, 63% – решают собственные материальные вопросы и контролируют свой бизнес. Гражданская служба остается политическим институтом, соблюдающим собственные интересы, а также оказывающим услуги в русле собственных потребностей. При этом 51% опрошенных указали на то, чтобы власть была поставлена под контроль общества, 39% – на необходимость укрепления власти, 10% – затруднились ответить, что свидетельствует о наличии тектонических сдвигов общественных настроений относительно взаимоотношений власти и общества.

Более половины граждан России не верят в успешные результаты реформы, не доверяют власти или остаются безразличными к проходящему процессу. Можно считать, что низкие результаты проведения реформ связаны с непродуманностью механизма реализации (52%) и пассивным отношением общества (50%)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Мельникова И. Указ.соч. – С. 22–24.

Переходя к выводам, можно отметить, что специфика становления и развития гражданской службы состоит в ее институциональном оформлении в условиях противоречивой трансформации политической системы. Ее укрепление является проблематичным, возникают трудности в исполнении функций, определения полномочий и регламентации их деятельности. Неэффективность деятельности государственной службы проявляется в функционировании на недостаточном уровне меритократических механизмов, слабости механизмов социального контроля, обоснованности нормативов оказания социальных управленческих услуг, что затрудняет оценку деятельности государственных служащих. Указанные недостатки продолжают сохраняться и действовать, определяя особенности деятельности гражданской службы. Остается незавершенным процесс ее институционализации на основе принципов открытости, социальной ответственности, эффективности и профессионализма.

Внедрение новых инструментов оказания общественных услуг, сокращение разрыва между обществом и государством не могут быть достигнуты только на базе повышения качества управления, реструктуризации бюрократического аппарата и реформирования гражданской службы. Здесь прежде всего необходимы коренные изменения в способах решения поставленных управленческих задач, формировании культуры управления. В условиях коррупции, социальной апатии, невозможности общей эффективной коммуникации успешное проведение реформ представляется проблематичной.

В результате проведения реформ должны проявляться такие признаки деятельности современной гражданской службы, как отношение государственных служащих к гражданину как к субъекту управления, нормальное восприятие чиновниками наличия общественного контроля «снизу» деятельности государственного аппарата. Политические решения, формы, методы и технологии их реализации будут результатом диалога власти и заинтересованных социальных групп, уважения гражданской службы к гражданам и общественным институтам, ее стремления к сотрудничеству и координации усилий. Именно это является надежным индикатором становления современной модели государственной службы, способной обеспечить удовлетворение общественных потребностей на основе эффективной реализации государственных функций.

## ***2. Трансформация принципов кадровой работы в ходе реформы министерства внутренних дел Российской Федерации (на примере Республики Башкортостан)***

Реформа МВД, начатая по инициативе Д. А. Медведева, преследовала стратегическую задачу повышения эффективности правоохранительных органов России, борьбы с коррупцией и улучшения имиджа правоохранительных



органов. В «Дорожной карте дальнейшего реформирования органов внутренних дел» отмечается, что «главным звеном дальнейшего реформирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации нами предлагается определить работу с кадрами, рассматриваемую прежде всего с позиций закрепления профессионального кадрового ядра полиции, очищенного от коррупционеров, нарушителей дисциплины и людей, случайных для полиции»<sup>1</sup>.

Согласно российскому законодательству, правоохранительная служба является разновидностью государственной службы наряду с военной и гражданской. Вместе с тем, она имеет свою специфику. Не случайно кадровая работа в системе МВД использует особые технологии подбора, расстановки и продвижения сотрудников, отличные от гражданских министерств и ведомств.

Необходимо отметить, что актуальность поднятой в статье проблемы обусловлена, прежде всего, особым вниманием к профессиональному и моральному состоянию кадрового корпуса МВД Российской Федерации по Республике Башкортостан (МВД РФ по РБ) со стороны общественности. Ведь именно МВД является своего рода «вооружённым отрядом» общества, стоящим на страже его безопасности, обеспечивающим законность и правопорядок. В этой связи любые противоправные действия, совершаемые сотрудниками МВД, владеющими оружием и наделёнными особыми полномочиями, несут в себе повышенную социальную угрозу и вызывают особенно сильный негативный резонанс в средствах массовой информации.

Следует признать, что в силу профессиональной специфики кадровая работа в правоохранительных органах носит закрытый характер, что вызывает определённую тревожность среди населения и угрожает падением легитимности реформы МВД в глазах граждан.

В связи с этим анализ новых принципов кадровой работы в органах полиции носит актуальный характер, так как позволит ввести в научный оборот ранее закрытую информацию, а также будет способствовать укреплению доверия общества к правоохранительным органам и тем самым повысит их эффективность.

В результате реформы МВД и создания института полиции была сформирована принципиально новая законодательная база их функционирования, приняты Федеральные Законы и прежде всего Федеральный Закон «О полиции»<sup>2</sup>. В этой работе принимали участие представители ветеранских организаций, ФСБ, Прокуратуры; более того, проект «Закона по полиции» обсуждался всенародно, как Конституция. Закон определил задачи, уточнил функции органов МВД, ведь у милиции их было около ста.

---

<sup>1</sup> Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел / Российская газета. 2013. 4 февраля.

<sup>2</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Парламентская газета. № 7, 11. 17.02.2011.

Серьёзные трансформации претерпела структура МВД. В частности, в МВД РФ по РБ вместо семи заместителей министра осталось три<sup>1</sup>. Тем не менее, в ходе анализа численности руководящего состава одного из подразделений МВД по РБ обнаружилось, что в 2009 году число начальников и заместителей начальников равнялась – 40 ед., в 2010 году – 59 ед., в 2011 году – 70 ед.

Принципиально важно отметить тот факт, что государство осознало необходимость изменений в системе органов внутренних дел, хотя начатая реформа ещё далека от своего завершения. Серьёзные трансформации претерпели технологии кадровой работы, главной из которых стало ужесточение требований к кандидатам. Детально определен порядок отбора при поступлении гражданина на службу, законодательно установлена обязательность служебных отношений на контрактной основе<sup>2</sup>.

В настоящее время повышены квалификационные требования к должностям, уровню образования сотрудников, их профессиональным знаниям и навыкам. Для целого ряда должностей – сотрудников, расследующих уголовные дела или осуществляющих рассмотрение дел об административных правонарушениях – установлено обязательное наличие высшего юридического образования. Хотя охрану общественного порядка на улицах и непосредственное общение с гражданами по-прежнему осуществляют сотрудники органов внутренних дел младшего начальствующего состава, которые несут службу после 4-месячных курсов первоначальной подготовки, имеющие в лучшем случае среднеспециальное образование. А ведь именно эти сотрудники, консультируя граждан, защищая их права, представляют государственную власть.

Из технологий кадровой работы по приёму кандидатов на службу в органы внутренних дел необходимо отметить следующие:

*1. Проведение специальных проверок* в отношении кандидата по оперативным учетам Информационных центров МВД, УВД по месту его рождения и всем местам жительства, местной проверки по учетам горрайорганов внутренних дел. Если кандидат проживает в данной местности менее трех лет, то требования направляются по месту жительства. В отношении ближайших родственников кандидата по оперативным учетам Информационных центров МВД, УВД по месту их рождения и проживания, местной проверки по последнему месту жительства.

Проводятся проверки кандидатов по учетным данным оперативно-розыскной части собственной безопасности, административной практики, в т. ч. по правонарушениям, связанным с управлением автотранспортными средствами.

---

<sup>1</sup> Указание МВД по РБ от 08.12.2011 г. № 12/4214 «Об утверждении новых штатных расстановок».

<sup>2</sup> Федеральный Закон «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ от 30.11.2011 г. № 342 ФЗ // Российская газета. 07.12.2012.

2. *Кадровая технология анализа формальных и неформальных характеристик кандидата.* Она предусматривает обязательное наличие положительных характеристик на кандидата за последние пять лет (с мест учебы, службы, работы); бытовой характеристики по последнему месту жительства; предоставление не менее двух рекомендаций (личных поручительств) на кандидата от сотрудников правоохранительных органов, имеющих стаж службы более пяти лет, должностных лиц законодательной и исполнительной власти, знающих его не менее трех лет. Практика показывает, что при увольнении сотрудника по отрицательным статьям рассматривается также вопрос об увольнении его поручителей. Наличие рапорта о посещении кандидата по месту проживания непосредственным руководителем, проведения беседы с членами его семьи и соседями по месту жительства.

3. *Анализ анкетных данных кандидатов, ранее проходивших службу в правоохранительных органах, Вооруженных Силах на должностях среднего начальствующего состава и по контракту.* Рекрутинг подобных кандидатов осуществляется в исключительных случаях, в обязательном порядке, устанавливаются причины увольнения и прохождения ими специального психофизиологического исследования на полиграфе. Заключение о приеме указанной категории, а также прием (перевод) в подразделения Центрального аппарата МВД по РБ письменно согласовывается с Оперативно-розыскной частью собственной безопасности, Управлением по работе с личным составом и курирующим заместителем министра.

4. *Использование специальных технических устройств в кадровой работе.* Необходимо особо подчеркнуть, что все вышеотмеченные методы носят далеко не формальный характер. В последнее время формируется совершенно новый подход к отбору кадров. Только в 2010–2011 году в принятии на службу в МВД было отказано около тысячи гражданам, так как вновь введенные психологические тесты и проверки на полиграфах показали: в большинстве случаев, несмотря на внешне нормальное психологическое состояние кандидатов, у них существуют симптомы, говорящие о скрытой агрессивности, способной проявиться в экстремальной ситуации. Сегодня тестирование руководящего состава и вновь принимаемых кандидатов становится обязательным. Однако настоящих специалистов, умеющих работать с этой аппаратурой, не так много. Сегодня в полиции нужно обучать своих экспертов, а это требует времени, финансовых средств и является одной из проблем кадровой работы, требующей научного анализа.

Научный подход к анализу кадровой работы в органах внутренних дел требует от нас определения маркеров оценки эффективности новых методов кадровой работы в МВД РФ по РБ. В своей статье мы исходим из гипотезы, что такими критериями должны быть показатели моральной статистики в органах полиции, или, выражаясь языком профессиональной терминологии — состояния служебной дисциплины. В ходе анализа данной статистики по ито-

гам 2011 года можно отметить положительную динамику за счёт снижения общего числа чрезвычайных происшествий среди сотрудников до 7 фактов. Для сравнения – аналогичный период прошлого года (далее АППГ) – 9, из них по вине личного состава – 5 фактов (АППГ-8). Сократилось число управления автотранспортом в нетрезвом состоянии до 15 фактов (АППГ-22), из них на служебном транспорте – 2 факта (АППГ-3).

Вместе с тем, по итогам 2011 года в органах и подразделениях внутренних дел по республике допущено 3047 фактов нарушений служебной дисциплины, что на 9,1% превышает уровень 2010 года (+253факта). К дисциплинарной ответственности привлечено 2964 сотрудника или 17,2% (за АППГ – 2696 или +12,4%).

Установлено, что за 12 месяцев 2011 года на централизованный учет Государственный информационный центр МВД России поставлено 3928 (+467 или 13,49% в сравнении с АППГ) правонарушений сотрудников ОВД, из которых 3811 (+ 471 или 14,1%) составили дисциплинарные проступки, связанные с нарушением законности, и 117 (-4 или 3,31%) преступлений, в т. ч. 61 (-8 или -11,59%) должностных и 56 (+4 или +7,69%) общеуголовных. Подавляющее большинство правонарушений (97,02%) составляют дисциплинарные проступки, связанные с нарушением законности, из которых 83,91% нарушения норм уголовно-процессуального законодательства.

Таким образом, говорить о полном успехе модернизации кадровой работы в системе МВД РФ по РБ пока преждевременно. Вместе с тем, поддерживать тезис о неэффективности проведенных реформ было бы также не объективно. Здесь мы исходим из гипотезы, что любая прогрессивная реформа неизбежно ведёт к временному ослаблению кадрового корпуса на первом этапе с тем, чтобы неизбежно усилить его в дальнейшем. Но для того, чтобы подтвердить или опровергнуть эту гипотезу, необходим дополнительный социологический мониторинг динамики кадровых процессов в правоохранительных органах, а также построения прогнозных моделей их развития с целью выработки оптимальной стратегии дальнейшей модернизации кадровой политики в системе правоохранительных органов.

### ***3. Институт местного (коммунального) самоуправления в Германии и России: опыт кросс-культурного анализа***

#### ***1. Коммунальное самоуправление в Германии: идеи и механизмы***

Несмотря на то, что данная статья выполнена на материалах Германии, она ориентирована на российских читателей. Речь пойдет об одном из базовых для Германии принципов государственного устройства и политики, который немцы считают принципиально важным – о коммунальном самоуправлении, а также о неразрывно связанной с ним политической и административной автономии коммун.

Необходимо отметить, что в английском языке используется нейтральный термин «*local government*», который не выделяет смысловое значение «автономии»; немецкий язык, напротив, подчеркивает первостепенное значение автономии даже на уровне терминологии. Данная статья ни в коем случае не несёт в себе пропагандистский посыл; и в ней нет ни совета, ни рекомендации импортировать в Россию немецкую модель (ведь миссия учёного – социолога – научное понимание общества, а не рекомендации политикам). Моя идея несёт в себе два смысловых аспекта: во-первых, предоставить заинтересованному российскому читателю анализ немецкой модели – причем не ее идеал, а реальный механизм её функционирования. Во-вторых, используя преимущества компаративного метода, дать возможность российским исследователям лучше понять проблемы собственной модели местного самоуправления (причем моя вторая цель привела к пожеланию дополнить эту статью комментарием российского коллеги.)

В сравнении с другими странами – и это главный тезис моей статьи – институт коммунального самоуправления в Германии развит особенно сильно. Его основными правовыми и эмпирическими характеристиками являются следующие.

*Коммунальное самоуправление закреплено конституцией.* У коммунального самоуправления в Германии сильное политическое и правовое положение не в последнюю очередь потому, что оно закреплено Конституцией, немецким «Основным законом» (далее – ОЗ), и таким образом не поддается модификациям с легкой руки политиков. Статья 28 ОЗ формулирует немецкое понимание коммунального самоуправления, которое, кстати, является в Германии довольно спорным. После того, как в первом абзаце данной статьи приводятся политико-демократические аспекты коммунального самоуправления, второй абзац ст. 28 ОЗ гласит:

Принцип 1: Общинам должно быть предоставлено право решать все вопросы местной общности в рамках закона под собственную ответственность.

Принцип 2: Объединения общин также имеют право самоуправления в рамках их компетенций и в соответствии с законом.

Принцип 3: Гарантия самоуправления включает в себя также и основы финансовой оперативной ответственности. Ее основным элементом является налоговый источник общин, который относится к местной экономике и в котором общины имеют право устанавливать ставки налога.

Коммунальное самоуправление, равным образом применимое также и для общин и округов (объединений общин), в Германии конституционно закреплено и охраняется Основным Законом. Оно обязательно как с правовой, так и с политической точки зрения, и, будучи конституционной обязанностью для политики, должно быть финансово защищено.

Поскольку в Германии государственная система и система правления имеют федеральный характер, в конституциях федеральных земель содер-

жаты параграфы, посвященные коммунальному самоуправлению. По содержанию они похожи на указанную выше статью из Основного Закона, но все же они могут иметь различные акценты и спецификации. Например, в конституции баварской земли, которая была сформулирована и принята в 1946 году, а значит, до принятия Основного Закона, статьи 11 и 12 гласят:

- «Каждая часть государственной территории отведена общине» (за исключением ненаселенных площадей). Таким образом, нет никаких территорий, на которых государство, отказываясь от коммунального самоуправления, могло бы править непосредственно.

- «Общины – изначальные юридическо-политические единицы местного права». Прилагательное «изначальные» должно подчеркивать, что общины – не учрежденные государством органы, а институты, обладающие собственным правом. Государство не может быть учредителем общин, субъектом, по своему собственному усмотрению распускающим или трансформирующим общину.

- «У них есть право управлять своими делами самостоятельно в рамках закона, в особенности такими, как выборы мэра и представительных органов». Демократия на уровне общины также является охраняемым конституцией правовым благом.

- «Самоуправление общин является фактором развития демократии в Баварии». Коммунальное самоуправление является необходимым условием демократии, которая должна формироваться «снизу-вверх», складываясь уже на уровне местных сообществ, приобщая граждан к системе управления и политике.

- «Со стороны Закона общинам делегированы определённые функции, которые они должны выполнять от имени государства». Таким образом, самоуправляемые коммуны связаны с высшим уровнем государственной власти. Причём коммуны не могут отказаться выполнять возложенные на них задачи, ссылаясь на собственную автономию.

- «Имущество общин или их объединений не может быть ни при каких обстоятельствах сделано государственным имуществом». То есть тем самым Конституцией гарантируется материальная основа коммунального самоуправления.

Ст. 83 баварской Конституции детально описывает функции (или задачи) общины. Из суммы данных задач становится ясна общая картина коммунального самоуправления. Но, опять же, стоит упомянуть, что данный перечень компетенций коммун Конституционно закреплён. Это не даёт возможности вышестоящим государственным парламентам произвольно изменять данный перечень посредством большинства голосов.

В круг функций общин (абзац 2 ст. 11) входят:

- управление общинным имуществом и общинными предприятиями;
- развитие местного транспорта наряду со строительством дорог;

- обеспечение жителей водой, светом, газом и электричеством;
- организация снабжения продуктами питания;
- планирование местности, жилищное строительство и надзор за жильем;
- содержание местной полиции и противопожарной охраны;
- поддержка местной культурной деятельности;
- развитие системы школьного и профессионального образования, профессиональной переподготовки и повышения квалификации;
- опека и благотворительная помощь;
- местное здравоохранение;
- консультации по вопросам брака и консультация для матерей, а также уход за грудными детьми;
- школьная гигиена и физическое воспитание молодежи;
- поддержание общественных бассейнов;
- содержание кладбищ;
- поддержание памятников местной архитектуры и культуры.

Общины обязаны составить план бюджета. Они имеют право покрывать свои потребности за счет общественных взносов.

В случае, если государство делегирует общинам отдельные функции, власти должны предусмотреть возмещение затрат на их реализацию. Если реализация поставленных задач привела к перерасходу заложенного общинами бюджета, необходимо компенсировать данный перерасход.

Кстати, на европейском уровне коммунальное самоуправление воспринимается как большое политическое благо. В «Европейской хартии о местном самоуправлении» от 1985 года сказано, что «коммунальное самоуправление означает право и фактическую способность коммунальных юридическо-политических единиц решать и регулировать в рамках закона и под собственную ответственность существенную часть общественных дел во благо их жителей»<sup>1</sup>.

*Традиции коммунального самоуправления в германской истории.* Откуда у немцев отношение к коммунальному самоуправлению как к ценности? Объяснение этому можно найти в истории. Одним из основных путей перехода от средневековья к новому времени стало для Западной и Центральной Европы образование городов, которые отделялись от княжеских земельных владений и при помощи собственного правового кодекса и – что очень важно – собственного судопроизводства, то есть получали определённую, всё более возрастающую автономию. Наряду с гораздо более поздней индустриализацией образование городов было, пожалуй, важнейшей компонентой развития в Европе. Благодаря этому процессу города становились все более независимыми и экономически богатыми. С юридической точки зрения, в городах развивались особенные правовые системы (кодексы), которые позже стали

<sup>1</sup> Günther/Beckmann 2008. С. 12.

экспортной моделью для городов Восточной Европы. Известность получило, например, магдебургское городское право, которое под конец центрально-европейской колонизации восточных земель стало моделью для многих восточноевропейских и российских городов, в том числе для Киева и прочих украинских городов.

Что касается России, то в данном контексте можно вспомнить в первую очередь о Великом Новгороде, городе, который был основан в IX веке и считается колыбелью российской государственности. В XII веке новгородские жители отвоевали определенную долю самоуправления у княжеского наместника (который, кстати, назначался киевским великим князем). Здесь сформировалась вызвавшая оживленную дискуссию в исторической науке так называемая вечевая республика, которую можно рассматривать как раннюю форму коммунального самоуправления, в рамках которой жители Новгорода принимали политические решения самостоятельно. Эта историческая фаза была окончательно завершена, когда Новгород был довольно жестокими методами подчинен Московскому княжеству (если бы сейчас в России возникло желание получить больше коммунальной автономии – тогда можно было бы поддержать и продолжить эту внушающую доверие отечественную традицию).

Таким образом, развитие немецких городов неразрывно связано с собственным городским правом, большой политической автономией и относительным благосостоянием. Эта политическая традиция образует исторический и социокультурный фон для уважения принципов коммунального самоуправления в современной Германии.

*Важным принципом, лежащим в основе германской модели коммунального самоуправления, является принцип «субсидиарности».* Он гласит, что демократия должна строиться «снизу-вверх». Верхние этажи властной вертикали должны сохранить в своей компетенции лишь те полномочия, которые нельзя реализовать на более низком уровне или выполнить их достаточно эффективно. Граждане доверяют тем социальным структурам, которые находятся ближе к ним. Философски этот принцип был обоснован преимущественно в немецком католическом социальном учении, и его системообразующая идея – верховенство семьи и общественно-полезных некоммерческих организаций – иным социальным уровням и системам, таким, как, например, государство. Употребляемый в Германии термин «общественно-полезная негосударственная благотворительная помощь», который включает в себя церковные и профсоюзные организации, являющиеся негосударственными и некоммерческими, связан с принципом субсидиарности.

В Германии норма субсидиарности присутствует в различных социальных законах. В системе благотворительности так называемые «общественно-полезные представители», то есть, негосударственные организации, пользуются большими привилегиями, чем государственные органы. Из государственного бюджета «общественно-полезным представителям» за их дея-



тельность выделяются практически покрывающие их издержки дотации, хотя сама их деятельность происходит без вмешательства в нее государства. Такой концепт считается более недорогим, а значит, более экономически оправданным, чем исполнение поставленных задач государственными органами. Однако нормативный базис (принцип субсидиарности) как минимум также важен, как и экономическая действительность.

Кроме того, под давлением Германии принцип субсидиарности был включен в договоры о Евросоюзе. Относящийся к нему пункт гласит: «По принципу субсидиарности ЕС будет разворачивать свою деятельность во всех случаях, за исключением тех, которые являются его прямыми обязанностями, а также в тех случаях, когда предпринимаемые меры стран-членов не смогут быть должным образом реализованы на центральном, региональном или локальном уровнях, или по масштабам и действию могут быть лучшим образом реализованы на уровне ЕС»<sup>1</sup>.

Надо признать, что очень часто социальная реальность не соответствует норме субсидиарности. Причина тому – интересы власти и влияние политики на всех уровнях: от коммунального и национального и до Евросоюза. Но ошибки, допущенные на практике, не могут отменить сам прогрессивный принцип. Принцип субсидиарности очень ценится немцами, и тем самым усиливается идеология уважения к коммунальному самоуправлению как к низшему уровню управления, благодаря его потенциалу и способности предпринимать необходимые меры, выполнять задачи и решать проблемы. То, что коммуны могут подать жалобу в суд на более высокие государственные уровни властной вертикали в защиту собственной автономии и соблюдении нормы субсидиарности, имеет в данном контексте огромное значение.

*Государственный контроль.* Конечно, коммунальная автономия в Германии не безгранична. «Автономия» коммун – это не то же самое, что и «суверенитет» в государственном масштабе. Коммуны не формируют государственный уровень, как то происходит в федеративной Германии с федеральными землями. С государственно-правовой точки зрения федеральные земли несут ответственность за коммуны, а коммуны, в свою очередь, подчиняются федеральным землям. Кроме статей в конституциях федеральных земель, касающихся коммун, существуют также коммунальные законы, которые формулируют основные принципы, на основе которых и происходит коммунальное самоуправление. В свою очередь, коммунальное самоуправление как таковое конституционно закреплено и защищено.

Чтобы понять взаимосвязь между законодательством и политикой федеральных земель, а также коммунальным самоуправлением, необходимо принять во внимание обычное для немецкого управления разграничение правового и служебного надзоров. Обычно каждая земля надзирает за своими

---

<sup>1</sup> Абзац 3 Ст. 5 Договора о Евросоюзе, так называемого Лиссабонского договора.

коммунами в аспекте соблюдения законодательства, а также соответствия деятельности уставу, который коммуны сами себе предписали. Это обозначают термином «правовой надзор». Служебный надзор, напротив, намного глубже и дальше: он затрагивает самоуправление как таковое и во всех его аспектах. Здесь уже можно говорить о контроле. Например, эта довольно распространенная в некоторых федеральных землях модель надзора применяется в коммунах, обремененных долгами, с несбалансированными бюджетами, которым грозит опасность банкротства. В таких случаях по отношению к коммунаам ведется детальный надзор со стороны государства, федеральных земель, и расходы коммун тщательно контролируются. О коммунальном самоуправлении в таких случаях говорить либо не приходится, либо можно говорить очень сдержанно.

*Задолженность коммун.* Принципиально важным является то, что, как и для всех публичных бюджетов, для коммун действует бюджетно-хозяйственный принцип: держать свои расходы в рамках доходов. Однако в случае крупных инвестиций годовой баланс «доходы-расходы» может, конечно, легко подорваться, поскольку инвестиции по отношению к применению (и к списанию со счета) происходят на долгосрочной основе и, соответственно, должны финансироваться или финансируются банковскими кредитами в течение длительного периода времени. Такие инвестиционные расходы могут легко выйти из рамок годовых доходов. Помимо этого, в случае подобных кредитов к текущим коммунальным бюджетам прибавляются также и уплата процентов, а также платежи в погашение задолженности. По этой причине текущий и инвестиционный бюджеты образуют в традиционной немецкой отчетности общественных административных органов (камералистика) две различные составляющие бюджета.

Дефицит бюджета стал нередким явлением в связи с тенденцией повышения расходов на социальные нужды. Они могут быть как результатом самой коммунальной политики, так и – преимущественно – возникать в связи с законами, которые были приняты федерацией или федеральной землей без достаточной компенсации коммунальных затрат, возникших при их реализации. Хотя зачастую и безуспешно, коммуны борются с подобными нарушениями принципа связности, так как делегирование обязанностей, которое приводит к затратам, должно быть неразрывно связано с финансовыми субсидиями. Ведь они должны выполнять социальные требования граждан, которые обязательны по закону. В случае законных претензий от граждан органы коммунального управления не могут сослаться на отсутствие денег на данную услугу.

Особой проблемой в области коммунальных финансов являются краткосрочные кредиты. Подобными кредитами коммуны восполняют временные несоответствия определенных доходов и определенных расходов, поскольку доходы поступают не всегда к тому времени, когда коммунаам приходится совершать расходы. Совет общины уполномочивает органы управления брать

краткосрочные кредиты, причем устанавливает, каким должен быть размер такого кредита в год. Всё это делается для того, чтобы восполнить возникшее временное несоответствие доходов и расходов. Такие ставки многократно возрастали с течением времени под давлением бюджета, что, конечно же, приводило к росту и процентных расходов. Многие более «бедные» коммуны накопили целую «гору» краткосрочных кредитов, перекладывая оплату с одного кредита на другой, то есть, меняя их состав. Это и есть структурная задолженность.

В результате в различных федеральных землях есть целый ряд коммун, в которых ведется не правовой надзор, а более строгий служебный надзор со стороны федеральной земли, в ведомстве которой находится коммуна. Политики федерации и федеральных земель, конечно же, понимают те проблемы, с которыми связаны задолженности коммун. Некоторые федеральные земли сейчас даже разрабатывают и выпускают программы по ликвидации задолженностей для тех коммун, которым грозит банкротство. Однако на тот период, когда ведется работа по ликвидации задолженностей, коммуны находятся под бюджетным надзором со стороны федеральных земель. Кроме того, федерация уже взяла на себя некоторые услуги социального характера, которые особо обременяли коммунальные бюджеты, и тем самым немного разгрузила коммуны от ряда расходов.

*Участие в политике.* Общество и государственность можно себе представить и без коммунального самоуправления. В различных странах масштаб коммунальной автономии значительно отличается – и, наверное, на то есть веские причины. Прежде всего, есть два рациональных основания для развития коммунального самоуправления в Германии. Первый аргумент очень простой, но точный: «Близость к гражданам делает управление лучше». Потребности людей и возможности их удовлетворения гораздо проще выявить, оценить и, будучи органами управления, обработать «на месте», чем на дистанции. Конечно, такое утверждение действует не принципиально всегда и везде. Например, труднее найти политические компромиссы на месте, среди участников, потерпевших и заинтересованных лиц, чем просто ввести в действие сформулированный указ.

Второй же аргумент имеет чисто политический характер. С точки зрения теории демократии, нужно стремиться как к можно большему участию граждан во власти, то есть участия как раз на низшем уровне политическо-государственной власти, там, где граждане лучше всего могут донести свои интересы до политиков. На местном уровне политика и государственная администрация действуют ближе всего к гражданам, а значит, могут подвергнуться гражданскому влиянию и контролю. В этой связи вполне логично, что немецкие конституционные нормы связывают коммунальное самоуправление с участием жителей во власти. В немецком основном законе, в упомянутой статье 28, это даже стоит на первом месте:

«В федеральных землях, округах и общинах у народа должно быть представительство, которое исходит из всеобщих, непосредственных, свободных, равных и тайных выборов»<sup>1</sup>.

*Административное право и юрисдикция административных судов.* Если действительно стремиться к созданию коммунального самоуправления и реалистично исходить из того, что и политические игроки, и управленцы заинтересованы в централизации, и выступают скорее как противники коммунального самоуправления, то у местных общин должна быть возможность эффективно защищать нормы коммунальной автономии в судебном порядке. Именно такая система создана в Германии. Здесь, кроме Конституционного суда, существует отдельная «колонна правосудия»: юрисдикция административных судов, или подсудность административным судам. Она образует некий бастион, который укрывает коммунальное самоуправление от произвола государства. Не только граждане, но и коммуны могут подавать жалобы и иски, даже на земли, где они расположены. Судебные решения являются в Германии обязательными для выполнения, в том числе для федеральных земель и федерации.

Только при помощи абсолютно независимых судов нормы коммунального самоуправления могут стать социальной реальностью. Красивые речи многих политиков, которые они, может быть, произносят не совсем искренне, могут, таким образом, реализоваться на практике даже помимо их воли. Пустыми, безрезультатными обещаниями органов коммунального самоуправления в Германии никто не остается удовлетворен. Право и суды могут помочь в том, чтобы социальная действительность не очень отличалась от правовых норм.

*Коммунальное самоуправление: нормы и реальность.* «Коммунальное самоуправление» является нормативной идеей, которой в Германии придаётся первостепенное значение. Однако вышесказанное не означает, что эта идея реализуется на практике в чистом виде. Коммунальное самоуправление представляет собой слишком сложное и дифференцированное явление для подобного упрощения. Поэтому данная статья не претендует на исчерпывающее эмпирическое описание коммунального самоуправления в Германии. Это задача и предмет исследования для всей системы социологии управления в целом.

В заключение хочется затронуть один очень важный для Германии аспект: отношения коммунального самоуправления с законодательством и управлением (другими словами – с законодательной и исполнительной ветвями власти). Вполне недвусмысленно немецкая модель «*local government*» использует термин «управление», а не правительство. Таким образом, языковыми средствами выражен правовой «минус» коммунального самоуправления по отношению к государственным уровням (федерация и федеральные

---

<sup>1</sup> Ст. 28, абзац 1 ОЗ, Предложение 2.

земли). Как соотносится коммунальное самоуправление с политико-теоретическим «тандемом» законодательства и управления?

Согласно классической модели разделения властей в структуре государственной власти (которая восходит к Ш. Монтескье, к XVIII веку), управление – исполнительная власть – преобразовывает в социальную действительность то, что перед этим закон – законодательная власть – огласила как обязательные нормы. Законодательная норма и административное распоряжение – это две разные вещи, и они находятся в определенных правовых и временных отношениях друг с другом. Таким образом, перед нами встаёт вопрос методологического характера – должны ли мы отнести коммунальное самоуправление к управлению или законодательству, а может быть, и тому и другому?

Особенностью немецкого государства (хотя и здесь также есть исключения) является унифицированное и децентрализованное управление при федерально-разделенном законодательстве (между федеральным центром и федеральными землями). Система управления, запрограммированная законодательством федерации и федеральных земель, ставит коммуну в конец управленческой цепочки (учитывая различные компетенции администрации общин и округов). Сами коммуны не имеют законодательной функции, законы принимаются федерацией и федеральными землями. Политическая автономия, которой располагают коммуны, являет собой дополнение к вышеназванным управленческим функциям и детально прописана в коммунальных «уставах». По своему действию они точно так же обязательны, как законы федерации и федеральных земель, но отличаются по источнику своего возникновения. А так как в Германии большое значение придают точности и ясности правового языка – это различие также понятийно зафиксировано. Итак, в немецких коммунах есть как делегированные управленческие задачи, так и самостоятельное правотворчество. Имеющиеся, хоть и лимитированные, налоговые прерогативы коммун являются в данном контексте, пожалуй, важнейшим аспектом.

#### *Literatur*

Bauer/Huber/Schmidt (Hrsg.), 2011, Staats- und Verwaltungsrecht Freistaat Bayern, 18. Aufl., Heidelberg usw.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), 2012, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Günther, Albert/Beckmann, Edmund, 2008, Kommunal-Lexikon. Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik, Stuttgart usw.

Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), 2010, Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2. Aufl., Wiesbaden.

Leffler, Roland, 2006, Novgorod – eine europäische Kommune des Mittelalters?, in: Carsten Goehrke/Bianka Pietrow-Ennker (Hrsg.), Städte im östlichen Europa, Zürich, 33–59.

Schwind/Hauptmann/Mayer, 2010, Kommunalrecht – leicht gemacht, 2. Aufl., Berlin.

Wehling, Hans-Georg, 2006, Kommunalpolitik, Informationen zur politischen Bildung Nr. 242 (Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung), Neuauflage, Bonn.

## *II. Германская и Российская модели местного (коммунального) самоуправления: есть ли точки пересечения?*

В России, в Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, с большим интересом ознакомились со статьёй профессора Вупертальского университета (Германия) Ф. Ронге об особенностях германской модели коммунального самоуправления. В свою очередь, мы бы хотели дать некоторые комментарии к статье профессора Ронге, причём адресованные не только российскому, но и немецкому читателю.

Основная проблема, которую мы бы хотели поднять, – насколько приемлем опыт Германии в условиях современной России? Этот вопрос очень актуален для России, поскольку Российская Федерация пока не смогла сформировать национальную модель местного (коммунального) самоуправления, отличающуюся достаточной эффективностью.

Теоретически германская модель коммунального самоуправления, описанная профессором Ронге, не является для наших учёных или даже чиновников чем-то принципиально новым или неизвестным. Это обусловлено тем, что в основу реформы местного самоуправления, начатой в России в 1995 году, были положены идеи и принципы, характерные не только для англо-саксонской, но и континентальной Европы. В частности, Российская Федерация ещё в 1998 году присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>. В России хорошо понимают преимущества европейской системы местного (коммунального) самоуправления для развития демократии и модернизации общества. Тем более важно понять и научно объяснить объективные причины, препятствующие использованию германского опыта в России. Причём эти трудности обусловлены не столько российской политической ментальностью или консервативными идеями политических элит, сколько причинами объективного характера.

Институт местного управления развивается в России, начиная с раннего средневековья. В настоящее время в компетенцию местных органов власти входит аналогичный набор социальных функций, которые перечислил профессор Ронге применительно к Германии. То есть здесь мы фиксируем почти 100% сходство, что обусловлено сходными хозяйственными задачами, стоящими перед индустриально развитым социумом. Однако на этом, пожалуй, наши сходства заканчиваются, и начинаются различия.

---

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ, 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.

Местное самоуправление в России, начиная с XIII века, развивалось не в форме местного (коммунального) самоуправления, а в виде местного государственного управления. Российское государство формировало местные органы власти, осуществляло управленческие и надзорные функции, а также финансирование их социальной деятельности. Данная российская модель сложилась не в силу злой воли отдельных правителей, а сформировалась под влиянием объективных исторических обстоятельств. В России отсутствовала политическая традиция магдебургского права. Надо признать, что система городского самоуправления, схожая с «магдебургской», существовала у русских в X–XIII столетиях. Однако данная ветвь эволюционного развития была насильственно прервана, в том числе активными усилиями самих европейцев. В частности, в XIII столетии против упомянутого в статье профессора Ронге Великого Новгорода, который являлся неполноправным членом Ганзейского торгового союза, силами Шведского королевства и германских рыцарских орденов было организовано несколько крестовых походов с благословения Папы Римского. Отражение внешних военных угроз потребовало мобилизации русского общества и его реорганизации на качественно иных, далёких от демократии принципах. Вновь отстраиваемые после разрушений города создавались уже не как свободные ремесленные коммуны, а как государственные города-крепости для размещения военных гарнизонов. Во главе городов стояли назначенные монархом «воеводы», исполнявшие как военные, так и гражданские функции, а впоследствии, после реформ Петра Великого, – генерал-губернаторы. Ремесленные корпорации продолжали существовать, но они не могли претендовать на автономию и подчинялись государственной власти.

В период СССР власть на местах принадлежала местным партийным органам, которые также были одной из форм местного государственного управления, так как КПСС была высшей государственной структурой, а не партией в европейском понимании этого понятия.

Важно отметить, что попытки реформирования системы местного управления по европейскому образцу предпринимались в России либерально настроенными монархами неоднократно. Самыми значительными из них являлись:

- грамота права и выгоды городам Российской Империи 1785 г. – акт Екатерины II, составленный под влиянием идей магдебургского права;
- земская реформа 1864 г. Александра II;
- муниципальная реформа Б. Н. Ельцина – В. В. Путина 1995–2005 гг.

Однако все эти попытки последовательно терпели неудачу. Элементы магдебургского права были отменены на территории России императором Николаем I в 1831–1835 гг. Земства были демонтированы в 1917 г.

Муниципальная реформа Б. Ельцина – В. Путина, продолжающая в настоящее время, зашла в тупик; её результатами недовольны ни правящие эли-

ты, ни сами граждане. С одной стороны, российское законодательство гласит, что «местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации»<sup>1</sup>. Вместе с тем, реализация европейской модели местного самоуправления сталкивается в России с целым рядом трудностей.

Рассмотрим проблемы, которые препятствуют модернизации российской системы местного самоуправления по германской модели более подробно. На наш взгляд, часть из них носит экономический, а часть – политический характер.

*Финансовая зависимость муниципальных образований.* В России наблюдается резкая диспропорция в экономическом и социальном развитии территорий. Если качество жизни в Москве приближено к среднеевропейским показателям, то в некоторых регионах оно находится на уровне стран третьего мира. Учитывая сырьевой характер современной российской экономики, в выгодном положении находятся муниципалитеты, на территории которых осуществляется добыча нефти, газа или их переработка. Большинство же общин настолько бедны, что не в состоянии обеспечить своим жителям даже минимальный набор социальных услуг, гарантированных гражданам Конституцией. Например, в одном из регионов России – Республике Башкортостан – функционируют 9 городских округов, 14 городских поселений и 54 сельских муниципальных района. Из них финансово самодостаточным является только одно муниципальное образование – городской округ город Уфа – административный центр региона. Необходимо отметить, что рост муниципальных расходов во многом объясняется природно-климатическим мультипликатором. Например, города Барселона (Испания) и Уфа (Россия) являются близкими по численности населения. Точнее, Барселона в 1,5 раза превосходит Уфу по числу горожан. Однако на балансе мэрии Барселоны состоит лишь два бульдозера, тогда как поддержание уфимских улиц в рабочем состоянии в зимний сезон требует нескольких десятков одних только снегоуборочных машин.

Чтобы избежать банкротства муниципальных образований, российское государство вынуждено взять на себя функции перераспределения финансовых средств от богатых территорий в пользу бедных. Причём такая функция государства, в отличие от Германии, не элемент антикризисного менеджмента, а рутинная управленческая практика. Решить же проблему дополнительным налогообложением граждан в пользу муниципалитетов, например, введением налога на недвижимость, грозит серьёзными социальными рисками, так как население России существенно беднее, чем во времена СССР.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон Российской Федерации // Российская газета. 2003. 8 октября.



*Недоверие граждан России местному самоуправлению.* В России можно наблюдать интересный феномен, который является малопонятным социологу из Германии. Если в странах ЕС наибольшим доверием пользуются местные власти коммун, то в России, как показывают данные многочисленных социологических опросов общественного мнения, пирамида симпатий общества перевернута в обратную сторону. Если в Германии, как и других странах Евросоюза, наибольшим доверием пользуются местные власти, то в России именно муниципальный (коммунальный) уровень власти – самый непопулярный. Несколько более высокий рейтинг доверия имеют региональные власти, далее идут федеральные институты и, наконец, на самой вершине рейтинговой пирамиды стоит фигура главы государства. Причём этот феномен сформировался задолго до XXI века, что было зафиксировано даже на уровне фольклора: «Добр царь, да бояре (nobles) злы». Необходимо отметить, что для такого патернализма российской политической культуры есть вполне рациональные основания. В условиях фактического отсутствия независимой судебной системы и гражданского общества местные элиты склонны трансформироваться в закрытые сообщества, интегрироваться посредством родственных и иных социальных связей, кооптировать в свои ряды должностных лиц судебной системы и правоохранительных органов на местах. Тем самым в отдалённых муниципалитетах образуются политико-административные группы мафиозного типа. В этом случае местная власть начинает обслуживать собственные интересы, игнорировать законные права граждан, то есть создавать машину системной коррупции.

Свободные выборы здесь являются малоэффективным инструментом, так как в России нет партий в европейском понимании. В России существуют партии-клиенты, партии – административные проекты, созданные по инициативе власти. Эти партии создаются для политической поддержки отдельных представителей высшей политической или бизнес-элиты. Поэтому даже там, где прямые выборы мэров допускаются, их результат определяется финансовым и административным ресурсом, а не интересами избирателей.

В качестве кейсового случая можно рассмотреть ситуацию с избранием в 2004 г. мэром города Владивостока Владимира Николаева (здесь необходимо отметить, что Владивосток является крупным городом – административным центром Приморского края).

Ранее Николаев получил известность у правоохранительных органов России как руководитель организованной преступной группировки Владивостока, имевший серьёзные конфликты с законом<sup>1</sup>. Причём избирателям в ходе электоральной кампании не была предоставлена информация о криминальном прошлом В. Николаева как кандидата на пост мэра Владивостока.

В такой ситуации местным жителям остаётся только один выход – апелляция к высшим органам государственной власти. Ведь в своих повсе-

---

<sup>1</sup> Снегирёв Ю. За что арестовали Винни Пуха? // «Известия». 2007. 4 апреля.

дневных социальных практиках граждане не сталкиваются с представителями высшей государственной власти, зато имеют опыт взаимодействия с местной властью, причём чаще всего – опыт негативный. Поток обращений граждан идёт напрямую губернатору и даже Президенту России. Большинство россиян понимают, что их обращения будут переадресованы канцелярией высшего руководителя в нижестоящий государственный орган, однако в этом случае прохождение обращения гражданина по инстанциям будет контролироваться вышестоящей бюрократической структурой. Апелляции к высшим уровням власти не всегда бывают безрезультатными. Как правило, случаи такого вмешательства государственной власти во внутренние дела местного (коммунального) самоуправления выражаются в отстранении от должности погрязшего в коррупции мэра и его клиентелы, а также заведения соответствующих уголовных дел. Так, например, 28 февраля 2007 г., после вмешательства федеральных властей предстал перед судом и был отрешён от должности вышеупомянутый экс-мэр Владивостока В. Николаев.

Вместе с тем, даже эти единичные случаи поддерживают традиционные паттерны российской политической культуры, в том числе веру в «добрую» высшую власть, которая узнав «правду» о творящихся на местном уровне беззакониях, справедливо накажет «злодеев».

Третья проблема, препятствующая развитию местного (коммунального) самоуправления в России по германской модели, заключается в политических интересах правящего класса. Как правило, подавляющее большинство экономических ресурсов, которыми располагает федеральная или региональная власть, дислоцируются в крупных городских центрах – Москве, Санкт-Петербурге, Челябинске, Уфе и т. д. В этой связи, везде, где внедрялась практика прямых выборов мэров, через некоторое время возникали политические конфликты между мэром и губернатором области. В результате к 2004 году по всей России распространили практику «восточных регионов» – Татарстана и Башкортостана, установив фактическую назначаемость глав местного (коммунального) самоуправления губернатором.

Таким образом, можно резюмировать следующее: местное (коммунальное) самоуправление как институт гражданского общества в современной России не сложилось. В России де-факто сохраняется система местного государственного управления, лишь имитирующая на уровне используемой правовой терминологии местное (коммунальное) самоуправление. В этом аспекте российская муниципальная реформа напоминает преобразования Петра Великого, который давал европейские названия российским политическим институтам без изменения их качественного содержания. Социальный институт, который в России именуется «местным самоуправлением», является не элементом гражданского общества, а скорее, корпорацией, организованной при поддержке государства. Государство выступает учредителем муниципалитетов, государство обеспечивает их финансирование за счёт перераспределения

бюджетных средств от богатых к бедным территориям. В обмен на политическую лояльность местные элиты монополизировали право представительства интересов местных сообществ перед региональными властями. При этом государство сохраняет за собой право вмешиваться в кадровую политику местных администраций и влиять на их политическую позицию.

Данные выводы не носят морально-осуждающего характера, а являются научной констатацией тех реальных социальных и политических практик, которые сложились в России в силу объективных причин.

Вместе с тем, мы допускаем теоретическую возможность использования германской модели на российской почве. Однако эти преобразования должны носить системный, а не точечный характер. Германскую модель местного (коммунального) самоуправления, описанную профессором Ронге, можно внедрять в России только после формирования таких ключевых социальных институтов, как:

- институт независимой от государства партийной и избирательной системы и гражданского общества вообще;
- институт независимой судебной системы, включая институт административной юстиции, который на сегодняшний день в России отсутствует;
- институт сильных, действующих в рамках закона правоохранительных органов, ориентированных на борьбу с коррупцией;
- институт эффективной экономической системы, которая обеспечила бы относительно равномерное социальное развитие территорий, что в условиях России является перспективой весьма отдалённого будущего.

Пока эти институты не существуют, традиционное для России местное государственное управление будет оставаться «меньшим злом», с которым общество вынуждено мириться. Поскольку без реализации контрольных функций данных институтов попытка воспользоваться германским опытом организации коммунального самоуправления в России обречена на судьбу преобразований Горбачёва–Ельцина. В условиях объективно существующих российских реалий она неизбежно приведёт к дезорганизации системы управления, росту коррупции и падению качества жизни населения, а конечном итоге – дискредитации самой идеи коммунального самоуправления и демократии в общественном мнении и даже политическом сознании россиян.

#### ***4. Теоретико-методологические и нормативно-правовые основания исследования муниципальной службы***

Правовые основы муниципальной службы наряду с законодательством о местном самоуправлении составляют отрасль муниципального права, регламентирующую деятельность муниципальной власти. Впервые понятие «муниципальная служба» было определено в ч. 1 ст.1 Федерального закона № 154-ФЗ от 28.08.1995 г. «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации» как «профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий»<sup>1</sup>.

Термин «служба» многозначен по своему содержанию. Под службой понимается и занятие, и место работы, и несение воинской обязанности, и конкретные учреждения и организации (например, справочная телефонная служба, Федеральная таможенная служба РФ, служба занятости, и др.). В словаре С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой служащим является «работник, занятый интеллектуальным, нефизическим трудом в разных сферах деятельности: государственной, административной, хозяйственной»<sup>2</sup>.

В финансовом энциклопедическом словаре понятие «служащий» более конкретизировано и определяется с позиций институционального и структурно-функционального подходов: «служащий – это работник, который выполняет работу по руководству, выработке необходимых решений и подготовке информации, занимая соответствующую должность в государственных, общественных и других предприятиях, учреждениях, организациях. Служащие подчиняются правилам внутреннего трудового распорядка и получают соответствующее вознаграждение за свой труд»<sup>3</sup>. Служить – значит нести, исполнять службу; делать что-нибудь для кого-нибудь, выполнять чью-нибудь волю, приказание, направлять свою деятельность на чью-либо пользу»<sup>4</sup>.

В современном муниципальном праве под муниципальной службой понимается «профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)»<sup>5</sup>.

Муниципальная служба наиболее приближена к населению. Более того, именно из местного населения пополняется её кадровый состав. Согласно п. 1 ст. 10 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» № 25-ФЗ (далее 25-ФЗ): «муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.08.1995. Ст. 1. № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=54553>.

<sup>2</sup> Режим доступа: [http://slovoonline.ru/slovar\\_ojegov\\_shvedova/b-18/id-32190](http://slovoonline.ru/slovar_ojegov_shvedova/b-18/id-32190).

<sup>3</sup> Режим доступа: [http://slovoonline.ru/slovar\\_finance/b-18/id-1704/sluzhashchij.html](http://slovoonline.ru/slovar_finance/b-18/id-1704/sluzhashchij.html)

<sup>4</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. Изд. 4-е. М., 1997. – С. 732.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 02.03.2007. Ст. 2. № 25-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О муниципальной службе в Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.consultant.ru>.

<sup>6</sup> Там же.

Статья 4 данного закона закрепляет следующие общие принципы функционирования муниципальной службы в России:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 10) внепартийность муниципальной службы<sup>1</sup>.

Принципы, на основе которых функционирует муниципальная служба, имеют общность с государственной службой. Исторически термин «государственная служба» появляется раньше термина «муниципальная служба». Его нормативное толкование впервые дается в Федеральном законе № 119-ФЗ от 31.07.1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» и далее развивается в Федеральном законе № 58-ФЗ от 27.05.2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации». В ст. 2 последнего закона выделяются основные виды государственной службы: государственная гражданская, правоохранительная и военная. Таким образом, правовые основы муниципальной службы формировались на основе имеющегося законодательства о государственной службе и далее на основе государственной гражданской, тем самым обеспечивая институциональную и системную взаимосвязь всех видов служб в рамках единого государства.

Исследователь правовых основ муниципальной службы В. А. Глейкин отмечает следующие общие черты, характерные как для муниципальной, так и для государственной службы:

— являются публичными институтами, то есть их деятельность направлена на достижение общественного блага;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.03.2007. Ст. 2. № 25-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О муниципальной службе в Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.consultant.ru>.

- связаны с реализацией их субъектами властных полномочий;
- базируются на единых принципах;
- правовые статусы государственного и муниципального служащего достаточно схожи<sup>1</sup>.

В ст. 5 Федерального закона № 25-ФЗ устанавливается правовая взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации: единство квалификационных требований к должностям муниципальной и государственной гражданской службы, единство ограничений и обязательств; требований к подготовке, переподготовке, повышению квалификации; взаимоучет стажа, соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий, пенсионного обеспечения.<sup>2</sup>

Данные правовые нормы, несомненно, способствуют сближению разных видов служб, обеспечивая единство и ясность требований к исполнению служебных обязанностей, предоставляя социальные гарантии и возможность профессионального роста без потери стажа в случае перехода с одного вида службы на другой.

Однако сходство с государственной службой приводит к наличию многочисленных противоречий в понимании природы и назначения муниципальной службы. К примеру, Л. Д. Парунина выделяет четыре группы противоречий, вытекающих из характера муниципальной службы:

1) Деятельность одновременно и в интересах государства, и в интересах местного сообщества: особенности законодательной и финансовой базы резко сужают полномочия служащих в сфере решения проблем населения. Деятельность муниципальных служащих контролируется государственными органами контроля и надзора, вследствие чего служащие вынуждены зачастую отталкиваться от требований государственных чиновников, а не местного населения.

2) Местное население объединяет в единый образ муниципальную и государственную службы. Такое положение сохраняется в силу исторически сложившихся традиций, когда местная власть являлась неотъемлемой частью государственной.

3) Многообразие проблем местного населения требует от муниципальной службы ориентированности на результат, гибкости и оперативности, тогда как законодательство, четко регламентируя и иерархизируя деятельность, часто замедляет или тормозит достижение результата; то есть то, что подходит для бюрократических, вертикально интегрированных организаций, не всегда полностью применимо к деятельности, связанной с оперативным решением повседневных вопросов.

---

<sup>1</sup> См.: Глейкин В. А. Проблемы совершенствования муниципальной службы на основе Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Саратов, 2007. – С. 38.

<sup>2</sup> Режим доступа <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138621>

4) Отсутствие финансовых возможностей самостоятельно решить многие вопросы развития муниципалитета приводит к зависимости от исполнительных органов власти региона<sup>1</sup>.

Как видно, указанные противоречия носят комплексный характер, т. к. отражают различные аспекты функционирования муниципальной власти: и её двойственную политическую и общественную природу, исторически сложившиеся политико-культурные традиции функционирования муниципального уровня власти, правовые и экономические основы деятельности. Следовательно, для полноценного анализа муниципальной службы и её роли в развитии муниципальной власти необходимо применить интегративный метод, с помощью которого будут объединены положения системного, институционального, структурно-функционального и факторного теоретико-методологических подходов.

С точки зрения системы муниципальная служба рассматривается как неразрывная часть – подсистема муниципальной власти, которая в свою очередь также представляет собой неразрывное единство ее основных структурных звеньев, уровней и компонентов, называемых подсистемами. К таковым относятся: структура исполнительно-распорядительного органа – администрации муниципального образования; должности муниципальной службы; структурные подразделения местной администрации; муниципальные служащие. Устранение какого-либо компонента структуры и/или конкретного носителя функции или наоборот – добавление приведут к кардинальному изменению сложившейся системы, перераспределению ролей и функций.

Системность муниципальной службы проявляется также в наличии общего интегративного начала, объединяющего все входящие в систему элементы. Таким интегративным началом выступает муниципальная власть, имеющая общие для всех элементов цели, принципы осуществления и правовые основы.

С точки зрения институционального подхода муниципальная служба представляет собой вертикально интегрированную организацию, функционирующую в соответствии с принятыми нормами права и исторически сложившимися традициями. «Муниципальная служба как институт представляет собой систему юридических, моральных, организационных и других норм и правил, регулирующих деятельность муниципальных служащих при реализации ими должностных функций в определенной области муниципального управления... Это группа чиновников, работающих в органах местного самоуправления, а также административные организации и учреждения, которыми они располагают»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Парунина Л. Д. Муниципальная служба: к проблеме становления профессии // Известия Уральского государственного университета. – 2010. – № 4. – С. 38–39.

<sup>2</sup> Гончарова Л. И., Крахмалов А. Н. Концептуальные аспекты труда муниципальных служащих // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2012. – №2. – С. 40

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальную службу можно определить как социально-правовой институт.

Вспомним основные характеристики институтов и применим их к муниципальной службе. Цель функционирования института муниципальной службы характеризуется двойственностью: с одной стороны, данный институт несет ответственность перед государством – это проводник государственных интересов, т. к. как уже отмечалось, его деятельность формализована и имеет законодательно установленную взаимосвязь с государственной гражданской службой. Одновременно муниципальные служащие заняты в системе местного самоуправления, направленного на реализацию интересов граждан и не входящего в систему органов государственной власти.

В темпоральном аспекте муниципальная служба – относительно новый институт, сформировавшийся на постсоветском пространстве. В советские времена в местных Советах и исполнительных комитетах работали служащие местных органов государственной власти. Долгое время местный уровень был составной частью государственного аппарата и поэтому был зависимым от вышестоящих органов управления. Это обстоятельство явилось основой для многочисленных противоречий, которые возникают сегодня при восприятии местного уровня власти общественностью. Во-первых, до сих пор муниципальные служащие населением воспринимаются как государственные служащие. Во-вторых, по-прежнему сохраняется зависимость муниципального уровня управления от государственных чиновников. В-третьих, среди населения по-прежнему сильными остаются традиции отчуждения. Стиль «добровольно-принудительной» мобилизации граждан на участие в общественной жизни исчез вместе с прежней советской политической идеологией. 90-гг. XX века ознаменовались тотальным развалом прежних форм политических коммуникаций. В-четвертых, на очищенном «сверху» политико-культурном поле традиции самоорганизации граждан до сих пор не сформированы, потому что сами муниципальные служащие не могут и/или не хотят формировать у граждан традиции участия. Следовательно, исходя из временных критериев, процесс институционализации муниципальной службы далеко не завершен и требует долгой кропотливой работы для достижения единства формы и содержания.

При этом существует немаловажная ремарка: населению не принципиальны вид службы и вывеска, под которой работает власть. Ему важно, насколько эффективно решаются местные проблемы и что делается для развития муниципалитета.

Еще один сущностный признак института – нормативно-правовая регламентация деятельности. В настоящее время муниципальная служба России



имеет определённые нормативно-правовые основания, которые определяют границы её деятельности. Нормативно-правовые основы любого института складываются постепенно. В них должен отражаться результат формировавшихся долгое время и ставших привычными коммуникаций/взаимодействий в данной области. Общим фоном для деятельности муниципальной службы является Европейская хартия местного самоуправления, принятая в 1985 году. Применительно к России, основополагающим документом, регулирующим общие закономерности функционирования муниципальной службы, является Конституция Российской Федерации 1993 года. Её положения конкретизируются в федеральных законах № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». В субъектах федерации применительно к соответствующим региональным условиям и основываясь на вышеназванных нормативно-правовых документах, деятельность муниципальной службы регулируется конституциями (уставами) и законами субъектов РФ, которые детализируются соответствующими подзаконными актами региона и муниципальными правовыми актами. Кроме законодательно уложенных основ деятельности муниципальных служащих существуют и так называемые неформальные практики взаимодействия, межличностные отношения, которые также постепенно складываются в нормы и традиции взаимодействия внутри института как системы.

На основе складывающихся традиций как внутри института, так во внешней среде постепенно происходит символическая кодификация института – появление знаков, комплексов знаков, кодирование, создание образа института. Под символизацией (символами, символическими кодами) понимается упрощенное выражение некоторой комплексной интерактивной ситуации, которая в результате переживается как единство. Символизация является неизменным реквизитом формирования власти»<sup>1</sup>. Процесс символизации муниципальной службы также далеко не завершен в силу упомянутых выше традиций и противоречий. В общественном сознании она обладает привлекательностью с точки зрения получения должности в данной системе для обеспечения безопасности, получения неких социальных благ, гарантий. Но как к представителям власти, чиновникам отношение среди населения характеризуется преобладанием отрицательных эмоциональных знаков, отождествлением с властью государственной. Этот государственный паттерн, сложившийся в сознании граждан, необходимо трансформировать, формируя на муниципальном пространстве новые коммуникативные и поведенческие традиции.

С позиции структурно-функционального подхода муниципальная служба представляет собой вид профессиональной деятельности, связанной с выполнением управленческих функций. Муниципальной службе свойственна

---

<sup>1</sup> См.: Луман Н. Власть / Пер.с нем. А. Ю. Антоновского. – М., 2001. – С. 52, 53.

структурная оформленность. Реализация власти неизбежно сталкивается с необходимостью распределения на множество её носителей, занимающих в иерархии разные должностные статусы. Структура муниципальной службы представлена как в горизонтальном, так и в вертикальном делении.

Федеральный закон № 25-ФЗ определяет должности муниципальной службы, их классификацию на группы (высшая, главная, ведущая, старшая, младшая группы должностей); закон субъекта федерации – реестр должностей, классные чины, порядок их присвоения и сохранения. Разнообразие структурных элементов связано с выполнением муниципальными служащими комплекса разнообразных функций.

Одна из основных функций заключается в представительстве интересов и реализации потребностей местного сообщества, т. е. населения. Муниципальная служба призвана способствовать развитию природного, экономического и человеческого потенциалов муниципального образования через профессиональное управление и помощь в самоорганизации местных коллективов. Представительство интересов заключается также в защите прав и законных интересов муниципального образования.

Далее следует функция осуществления преемственности в практике развития муниципального сообщества. Институт муниципальной службы, закрепляя сложившиеся взаимодействия в определенной структуре и праве, призван обеспечивать стабильность, преемственность и трансляцию норм и традиций, заложенных в основание данного института.

Значительную роль призвана играть интегративная функция, так как посредством интеграции обеспечивается мобилизация своих членов на достижение поставленных целей. С ней органически связана коммуникативная функция, т. е. обеспечение контактов института с внешней средой и коммуникаций внутри института. Реализация этой функции происходит посредством выработанных правил взаимодействия, включающих в себя определение объема, содержания, характера подачи и принятия информации. В результате формируется определённый образ, репутация института, позволяющая формировать представление об авторитете, степени влияния данного института на общество.

Стабильность института обеспечивается функцией самозащиты. Любая организация, имея своей целью длительный период существования и развития, заинтересована в поддержании внутренней целостности и самостоятельности. Задавая нормы, институт включает в их содержание те ценности и образцы поведения, которые способствуют сохранению данного вида института.

Институт муниципальной службы выполняет ряд обеспечивающих функций: подготовку, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления.

К функциям муниципальной службы относятся также функции, связанные с законотворческой деятельностью: нормотворческая, правопримени-

тельная и контролирующая. Важно, что институт как система обладает функцией регуляции и саморегуляции (самонастройки). Внутренние правила позволяют контролировать и направлять поведение сотрудников организации. На уровне внешнего взаимодействия института со средой отслеживаются векторы развития общественной системы и в соответствии с ними корректируются по мере необходимости характер и направленность института, как части этой системы. Выполнение данной функции тесно связано с пониманием института муниципальной службы как системы, развивающейся при воздействии совокупности внешних и внутренних факторов. Исследование факторов, характера и силы их воздействия на систему позволяет определить основные тренды и наметить возможности регулируемого развития института.

Обобщая совокупность всех факторов, влияющих на муниципальную власть, можно выделить два основания для их классификации. Во-первых, по своей природе факторы подразделяются на политические, экономические и социальные. Во-вторых, факторы можно условно рассматривать в ракурсе федерального/регионального (внешнего) уровня и местного (внутреннего) уровня<sup>1</sup>.

В свою очередь, факторы местного уровня также подразделяются на объективно, независимо существующие, т. е. внешние, и складывающиеся субъективно, зависящие от участников процесса. Л. И. Гончарова и А. Н. Крахмалов выделяют следующие виды внешних и внутренних факторов, влияющих на муниципальную службу. К внешним факторам они относят совокупность объективных условий: тип муниципального образования, определяемый размером территории, численностью населения, экономическим потенциалом, состоянием муниципального хозяйства, уровнем развития инфраструктуры. Эти характеристики определяют структуру и численность органов местного самоуправления, объем выполняемых функций и задач.

К внутренним факторам исследователи относят степень материально-технического обеспечения муниципальной службы: организация рабочего места, техническая оснащенность, профессиональные и личностные характеристики муниципальных служащих, особенности внутренних коммуникаций и управленческий стиль руководителя<sup>2</sup>.

Одним из важнейших факторов, влияющих на муниципальную службу, является развитие нормативно-правовой базы, определяющей и регламентирующей основы муниципальной службы.

Как уже отмечалось, общие рамки для деятельности муниципальной службы были очерчены Конституцией Российской Федерации в 1993 г. и

---

<sup>1</sup> Газизова Л. И. Состояние развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: факторный подход // Власть. 2010. – № 9. – С. 46–50.

<sup>2</sup> Гончарова Л. И., Крахмалов А. Н. Концептуальные аспекты труда муниципальных служащих // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2012. – № 2. – С. 39. (37–42).

федеральным законодательством, в котором были заложены принципы, основы организации и прохождения муниципальной службы.

Первый Федеральный закон № 8-ФЗ от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (далее – № 8-ФЗ) по многим позициям не соответствовал Федеральному закону № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее № 131-ФЗ), носил излишне общий характер и не обеспечивал должного объема правового регулирования отношений в области муниципальной службы. Это приводило к неоправданным различиям в региональном законодательстве, особенно в части определения статуса муниципальных служащих. Кроме того, он не способствовал обеспечению необходимой взаимосвязи муниципальной службы с государственной службой Российской Федерации, что, в свою очередь, не обеспечивало системного, комплексного подхода к установлению гарантий для государственных и муниципальных служащих.

Этот же закон установил, что до принятия субъектами Российской Федерации соответствующих законов о муниципальной службе, вопросы, подлежащие регулированию законами субъектов Российской Федерации, могут регулироваться уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований, принятыми в соответствии с указанным Федеральным законом.

В Республике Башкортостан первый закон о муниципальной службе был принят в июне 2000 г.<sup>1</sup>. Таким образом, около полутора лет вопросы муниципальной службы в республике регулировались в основном уставами муниципальных образований. Стоит напомнить, что в указанный период муниципальная служба осуществлялась только на уровне сельских поселений, работники администраций районов и городов Республики Башкортостан являлись государственными служащими. Администрации районов и городов республики являлись местными органами государственной власти, действовавшими на основании Закона Республики Башкортостан № ВС 25/11 от 12 декабря 1994 г. «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан»<sup>2</sup>.

В апреле 1998 г. Законодательной Палатой Государственного Собрания Республики Башкортостан было принято Постановление о примерном уставе сельсовета, поссовета Республики Башкортостан<sup>3</sup>.

Муниципальной службе отведен четвертый раздел примерного устава сельсовета и поссовета «Служащие органов местного самоуправления». К

---

<sup>1</sup> Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 12 (144). Ст. 876.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1995. № 1 (31). Ст. 1.

<sup>3</sup> Постановление Законодательной Палаты Государственного Собрания Республики Башкортостан от 21.04.98 № ЗП-1231 «О примерном уставе сельсовета, поссовета Республики Башкортостан» // Режим доступа <http://base.consultant.ru>.

служащим сельского и поселкового Совета были отнесены управляющий делами и специалисты, а служащими сельской, поселковой администрации – заместители главы сельской, поселковой администрации; управляющий делами; руководители структурных подразделений сельской, поселковой администрации и их заместители; специалисты: консультанты, инспекторы, инструкторы, инженеры и иные должностные лица. Таким образом, Постановлением Законодательной палаты Государственного Собрания Республики Башкортостан, а затем и уставами муниципальных образований был утвержден перечень должностей муниципальной службы, который действовал вплоть до февраля 2003 г., когда был принят Закон Республики Башкортостан «О Регистре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан».

Как уже отмечалось выше, Постановлением Законодательной Палаты Государственного Собрания Республики Башкортостан о примерном уставе сельсовета, поссовета Республики Башкортостан был дан только общий перечень наименований должностей администраций сельских и поселковых Советов. Указ № УП-606 дает уже более конкретизированный перечень наименований должностей муниципальных служащих в администрациях сельских и поселковых Советов, согласно которому в него вошли: глава администрации, заместитель главы администрации, управляющий делами, специалист 1 категории, специалист 2 категории и специалист.

Таким образом, в период с момента принятия Федерального закона № 8-ФЗ и до принятия в 2000 г. республиканского закона о муниципальной службе правовое регулирование муниципальной службы осуществлялось решениями Законодательной Палатой Государственного Собрания Республики Башкортостан, Президента Республики Башкортостан и Уставами муниципальных образований республики.

Развитие полноценного законодательства о муниципальной службе в Республике Башкортостан началось с принятием Закона Республики Башкортостан от 23 июня 2000 г. № 77-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан»<sup>1</sup> (далее – Закон № 77-з), который вступил в силу 24 августа 2000 г.

Законом № 77-з было закреплено правовое положение муниципальных служащих в Республике Башкортостан. В развитие Федерального закона № 8-ФЗ республиканским законом муниципальные должности муниципальной службы были разделены на ведущие, старшие и младшие должности; установлены квалификационные разряды для присвоения муниципальным служащим; очерчены права и обязанности муниципального служащего Республики Башкортостан; определены виды поощрения и ответственности муниципальных служащих.

Статьей 12 Закона № 77-з установлена дополнительная обязанность

---

<sup>1</sup> Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 12 (144). Ст. 876.

для муниципального служащего Республики Башкортостан – сохранение охраняемой законом тайны. Муниципальный служащий обязан сохранять государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну, в том числе и после прекращения муниципальной службы, сохранять в тайне ставшие известными при исполнении должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать предоставления таких сведений, за исключением случаев, предусмотренных законом, а также не использовать после отставки (увольнения) в интересах организаций, частных лиц в течение срока, установленного законодательством, информацию по вопросам, составляющим предмет его служебной деятельности и являющимся государственной, служебной или иной охраняемой законом тайной.

Полноценное осуществление муниципальной службы в Республике Башкортостан стало возможным с установлением Законом № 77-з организационных основ муниципальной службы и системы управления муниципальной службой. В третьей главе Закона № 77-з был установлен порядок поступления на муниципальную службу в Республике Башкортостан, порядок проведения квалификационного экзамена.

Понятие квалификационного экзамена, данное Законом № 77-з отличалось от того, к которому мы привыкли сегодня. В соответствии со статьей 22 квалификационный экзамен муниципальный должен был сдавать служащий при переводе на муниципальную должность другой группы муниципальных должностей, а не для присвоения квалификационных разрядов (классных чинов), как сегодня.

Для присвоения квалификационного разряда, а также для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия муниципального служащего занимаемой муниципальной должности муниципальной службы проводилась аттестация (ст. 23 Закона № 77-з).

Кроме того, Законом № 77-з были урегулированы некоторые особенности прохождения муниципальной службы в республике: совместительство и временное замещение на муниципальной службе; прекращение муниципальной службы; порядок исчисления стажа муниципальной службы.

Статьей 26 были установлены дополнительные основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим, такие как:

- достижение предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;
- прекращение гражданства Республики Башкортостан;
- несоблюдение обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего настоящим Законом;
- разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

Также в Законе № 77-з впервые появилось понятие предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы –

60 лет и порядок исчисления стажа муниципальной службы муниципального служащего.

В законе № 77-з было определено, что стаж муниципальной службы дает муниципальному служащему право на:

- получение надбавки за выслугу лет;
- дополнительный оплачиваемый отпуск;
- назначение пенсии за выслугу лет;
- выплату денежного вознаграждения при выходе на пенсию.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего был приравнен к стажу государственной службы государственного служащего.

Главой 5 закона № 77-з были установлены стандарты управления муниципальной службой в Республике Башкортостан. В частности, впервые прозвучало, что управление муниципальной службой должно осуществляться Органом управления муниципальной службой. К полномочиям органа управления муниципальной службой были отнесены:

- организация и руководство работой по прогнозированию и планированию кадрового обеспечения муниципальной службы;
- разработка предложения по Реестру муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан и внесению в него изменений;
- ведение Единого республиканского реестра муниципальных служащих в Республике Башкортостан;
- организация и осуществление руководства профессиональной подготовкой, повышением квалификации и стажировкой муниципальных служащих, формирование кадрового резерва;
- координация работы по нормативному правовому обеспечению муниципальной службы, научных исследований в области муниципальной службы;
- организация разработки и контроль исполнения стандартов муниципальной службы;
- координация работы по формированию аттестационных, конкурсных и квалификационных комиссий;
- рассмотрение жалоб муниципальных служащих по результатам аттестации, квалификационных экзаменов и конкурсов;
- рассмотрение жалоб и обращений граждан на муниципальных служащих.

Еще одним новшеством Закона № 77-з стало регулирование порядка ведения Реестра и личного дела муниципальных служащих. Реестр муниципальных служащих представлял собой систематизированные сведения о прохождении ими муниципальной службы и являлся основой формирования Единого республиканского реестра муниципальных служащих в Республике Башкортостан.

Личное дело муниципального служащего содержало сведения в соответствии с перечнем, установленным органом управления муниципальной

службой. При перемещении муниципального служащего личное дело должно было быть передано по новому месту его службы.

Расходы на содержание муниципальной службы в Республике Башкортостан были урегулированы статьей 31 Закона № 77-з, где было указано, что они являются составной частью расходов местного бюджета и включают затраты:

- на денежное содержание муниципальных служащих;
- материально-бытовое и социальное обеспечение;
- государственное страхование;
- повышение квалификации и переподготовку муниципальных служащих;
- иные расходы, предусмотренные законодательством о муниципальной службе.

Уже в июне 2001 г. в Закон № 77-з были внесены первые изменения<sup>1</sup>. В большинстве своем эти изменения носили корректирующий характер. Однако, стоит отметить, что изменения с правовой точки зрения имели существенное значение. Речь идет о внесении изменений в порядок утверждения Реестра муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан, соотношения муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Республики Башкортостан, присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим и квалификационных требований по муниципальным должностям муниципальной службы. Первая редакция Закона № 77-з закрепляла возможность правового регулирования перечисленных вопросов Президентом Республики Башкортостан и иными нормативными правовыми актами. Июньская редакция 2001 г. закрепила, что указанные вопросы могут быть урегулированы только законами Республики Башкортостан, что соответствовало требованиям федерального законодательства о муниципальной службе и о местном самоуправлении.

После принятия республиканского закона о муниципальной службе наступила пауза длиной почти в три года. И только с февраля 2003 г., после принятия законов «О Реестре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» и «О порядке проведения аттестации, квалификационного экзамена и присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим в Республике Башкортостан»<sup>2</sup>, институт муниципальной службы в Республике Башкортостан заработал. С принятием указанных законов сотрудники адми-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Башкортостан от 4 июня 2001 года № 217-з «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Башкортостан «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2001. № 10 (130). Ст. 651.

<sup>2</sup> Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2003. № 6 (162). Ст. 293; Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2003. № 6 (162). Ст. 294.



нистраций сельских и городских поселений, а также муниципальных образований на территории города Уфы были отнесены к муниципальным служащим.

Реестр выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан состоял из двух частей: первую часть составил перечень выборных муниципальных должностей в Республике Башкортостан; вторую часть – перечень муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан. Муниципальные должности муниципальной службы во второй части Реестра сгруппированы в разделы по виду органа местного самоуправления (администрация муниципального образования и аппарат представительного органа) и по численности населения. Однако не только Реестром были установлены наименования муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан. В июле 2004 г. был принят еще один Закон Республики Башкортостан, устанавливающий наименования муниципальных должностей муниципальной службы – Закон от 16 июля 2004 г. № 87-з «О Перечне специализаций муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» (далее – Закон № 87-з)<sup>1</sup>.

Таким образом, было установлено, что наименования муниципальных должностей муниципальной службы определяются в соответствии с Реестром выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан и Перечнем специализаций муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан. Принятие Закона № 87-з было обусловлено необходимостью установления специализаций муниципальных должностей муниципальной службы, отражающих специфику той или иной деятельности в системе муниципальной службы.

Еще один важный региональный закон, регламентирующий должностной и профессиональный рост муниципальных служащих, был принят в феврале 2003 года. Это закон № 459-з «О порядке проведения аттестации, квалификационного экзамена и присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим в Республике Башкортостан» (далее – Закон № 459-з)<sup>2</sup>. В его рамках были установлены порядок и условия проведения аттестации, квалификационного экзамена, порядок присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим в Республике Башкортостан. Этим же законом впервые были закреплены общие для муниципальных служащих республики квалификационные требования по группам должностей. В качестве особенности стоит отметить специфику присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим в Республике Башкортостан. Согласно Закону

---

<sup>1</sup> Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 14 (188). Ст. 814.

<sup>2</sup> Там же. 2003. № 6 (162). Ст. 294.

№ 459-з предельный квалификационный разряд был соотнесен с каждой конкретной должностью. Такая система присвоения квалификационных разрядов, а также проведения аттестации и квалификационного экзамена была построена по аналогии с государственной службой.

В том же 2003 году был принят едва ли не самый основной для муниципальных служащих закон – Закон Республики Башкортостан № 49-з от 4 декабря 2003 г. «Об оплате труда работников органов местного самоуправления в Республике Башкортостан» (далее – Закон № 49-з)<sup>1</sup>. Сравнивая систему оплаты труда, установленную до принятия указанного закона, можно отметить изменение состава оплаты труда муниципальных служащих. Это было вызвано, прежде всего, теми изменениями, которые произошли с принятием ряда законов о муниципальной службе в период с 2000 по 2003 год. В состав оплаты труда вошли:

- должностной оклад;
- надбавка к должностному окладу за квалификационный разряд;
- надбавка за особые условия службы;
- надбавка за выслугу лет;
- премии по результатам работы.

Изменился и состав групп по оплате труда муниципальных служащих; на смену 8 группам пришли 10 групп оплаты труда и одна особенная группа «вне группы – муниципальные образования города Уфы». Стоит так же отметить, что Закон № 49-з установил систему оплаты труда в соответствии с наименованиями должностей, утвержденными Законом «О Реестре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан». Некоторые дополнения были внесены в Закон № 49-з в феврале 2004 г. – система оплаты труда была дополнена позицией «закрытое административно-территориальное образование – город Межгорье»<sup>2</sup>.

Дальнейшее развитие законодательства о муниципальной службе получило с принятием в июне–июле 2004 г. законов «О порядке исчисления стажа муниципальной службы в Республике Башкортостан» и «О Перечне специализаций муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 2 (176). Ст. 51.

<sup>2</sup> Закон Республики Башкортостан от 26 февраля 2004 года № 69-з «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «Об оплате труда работников органов местного самоуправления в Республике Башкортостан» //Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 6 (180). Ст. 269.

<sup>3</sup> Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 11(185). Ст. 597; Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 14 (188). Ст. 814.

Законом Республики Башкортостан от 3 июня 2004 г. № 82-з «О порядке исчисления стажа муниципальной службы в Республике Башкортостан» установлено понятие стажа муниципальной службы, утверждены периоды, составляющие стаж муниципальной службы, и определен порядок его исчисления. Отредактированный Закон № 82-з действует и по сей день.

Реформирование местного самоуправления в Республике Башкортостан и появление муниципальных районов и городских округов потребовало внесения изменений в действующее республиканское законодательство о муниципальной службе. В связи с этим, в декабре 2005 г. и январе 2006 г. были внесены изменения в законы «О муниципальной службе в Республике Башкортостан», «О порядке проведения аттестации, квалификационного экзамена и присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим в Республике Башкортостан» и «О перечне специализаций муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан», «О порядке исчисления стажа муниципальной службы в Республики Башкортостан», приняты законы «О Реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» и «О предельных нормативах размера оплаты труда в органах местного самоуправления в Республике Башкортостан»<sup>1</sup>.

Пожалуй, наиболее ожидаемым был принятый в 2006 г. Закон Республики Башкортостан «О порядке назначения и выплаты пенсии на муниципальной службе в Республике Башкортостан»<sup>2</sup>, устанавливающий основания возникновения права на пенсию за выслугу лет на муниципальной службе в Республике Башкортостан, пенсию по инвалидности, наступившей при исполнении служебных обязанностей на муниципальной службе в Республике Башкортостан, порядок их назначения, пересмотра и выплаты. Однако данный закон вступил в силу только в августе 2007 г. Это было вызвано сложностью определения органа, уполномоченного осуществлять пенсионное обеспечение муниципальных служащих. Принятые в 2007 г. поправки к закону<sup>3</sup> возложили эту обязанность на администрации муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан, которая закрепляется уставами указанных муниципальных образований, а в администрациях сельских и городских поселений – соглашениями с соответствующими администрациями муниципальных районов и городских округов.

1 июня 2007 г. вступил в силу новый Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>4</sup>, который внес ряд нововведений в регулирование вопросов муниципальной службы. Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, связанные с

---

<sup>1</sup> Ведомости Государственного Собрания – Курултая – Республики Башкортостан, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 20.02.2006. № 4 (226). Ст. 157, 159.

<sup>2</sup> Там же. 05.05.2006. № 9 (231). Ст. 539.

<sup>3</sup> Там же. 11.09.2007. № 17 (263). Ст. 841.

<sup>4</sup> СЗ РФ, ст.1152.

поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих<sup>1</sup>.

Расширены категории граждан, которые могут поступать на муниципальную службу: к гражданам Российской Федерации добавили граждан, имеющих двойное гражданство: Российское и иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе (за исключением п. 6. ст. 13 настоящего закона).

Его принятие вызвало необходимость обновления республиканского законодательства, которое началось с подписания нового закона № 453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан», вступившего в силу в июле 2007 г.<sup>2</sup>.

Изменения в системе муниципальной службы коснулись в основном правового статуса муниципального служащего и порядка прохождения муниципальной службы. В связи с этим после принятия нового республиканского закона о муниципальной службе были обновлены законы «О порядке назначения и выплаты пенсии на муниципальной службе в Республике Башкортостан» и «О порядке исчисления стажа муниципальной службы в Республики Башкортостан», а также приняты новые законы № 95-з от 5 февраля 2009 г. «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Башкортостан» и № 129-з от 28 мая 2009 г. «О порядке присвоения и сохранения классных чинов муниципальных служащих в Республике Башкортостан»<sup>3</sup>.

Все эти изменения были связаны с законодательным закреплением взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы<sup>4</sup>, что повлекло за собой необходимость внесения ряда изменений в республиканское законодательство.

В Республике Башкортостан должность главы администрации отнесена к должностям муниципальной службы, следовательно, на них также распространяется Закон Республики Башкортостан № 288-з от 28 марта 2006 г. «О

---

<sup>1</sup>Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138621>

<sup>2</sup> Закон Республики Башкортостан от 16.07.2007 № 453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» (принят Государственным Собранием – Курултаем РБ 12.07.2007) Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 14.08.2007. № 15(261). Ст. 800.

<sup>3</sup> Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 10.03.2009. № 5(299). Ст.208; Ведомости Государственного Собрания, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 01.07.2009. № 13(307). Ст. 793.

<sup>4</sup> Ст. 7 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и Ст. 5 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

порядке назначения и выплаты пенсии на муниципальной службе в Республике Башкортостан»<sup>1</sup>. Однако статус главы администрации не сопоставим со статусом иных должностей муниципальной службы. Зачастую на должность главы администрации назначается лицо, имеющее богатый опыт производственной деятельности, но не имеющее стажа муниципальной службы, чаще всего это лицо старше 40 лет. Таким образом, глава администрации оказывается в неравной ситуации при назначении пенсии за выслугу лет на муниципальной службе, т. к. не всегда может выработать необходимый стаж для ее назначения.

В связи с этим в конце 2009 г. в Закон Республики Башкортостан «О порядке назначения и выплаты пенсии на муниципальной службе в Республике Башкортостан»<sup>2</sup> были внесены соответствующие поправки<sup>3</sup>. Эти изменения были распространены на правоотношения, возникшие 1 января 2006 г., т. е. с момента начала в республике реформы местного самоуправления. Финансирование пенсий на муниципальной службе (доплат к пенсии) производится за счет средств бюджетов соответствующих муниципальных образований.

В настоящее время муниципальная служба в Республике Башкортостан продолжает развиваться. Это выражается не только в принятии законов, но и в становлении муниципальной службы как социально-правового института.

Сегодня правовую основу муниципальной службы Республики Башкортостан составляют конституционные основы, закрепившие систему местного самоуправления в Российской Федерации и республике, комплекс федерального законодательства, законы Республики Башкортостан. Помимо законов муниципальная служба регулируется правовыми актами, принимаемыми непосредственно органами местного самоуправления. Например, муниципальными правовыми актами в соответствии с Законом Республики Башкортостан о муниципальной службе регулируются следующие вопросы:

- устанавливаются должности муниципальной службы в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан;
- утверждается Положение о проведении аттестации муниципальных служащих в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом Республики Башкортостан;
- определяется размер и условия оплаты труда муниципальных служащих;
- устанавливаются виды поощрения муниципального служащего и порядок его применения;
- устанавливаются порядок, условия и сроки проведения экспериментов в ходе реализации программ развития муниципальной службы.

---

<sup>1</sup> Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 05.05.2006. № 9 (231). Ст. 539.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Закон Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О порядке назначения и выплаты пенсии на муниципальной службе в Республике Башкортостан» //Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 08.02.2010. № 3 (321). Ст. 70.

Таким образом, нормативно-правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации и республике складывалась постепенно. Зачастую законодательные лакуны на федеральном уровне вынужденно заполнялись либо на региональном уровне, либо в муниципалитетах. Принимаемые законы в силу своего общего характера имели определённые недостатки – отсутствие конкретизации по ряду важнейших вопросов. Долгое время не были определены вопросы оплаты труда муниципальных служащих, а также структура муниципальной службы. В условиях слабости федерального законодательства, многие субъекты Российской Федерации вынуждены были регулировать вопросы, касающиеся функционирования муниципальной службы самостоятельно, что приводило к складыванию в регионах различных подходов к муниципальной службе, её роли и месту в структуре публичной власти.

Сегодня развитие муниципальной службы должно соответствовать приоритетным направлениям развития местного самоуправления и муниципальной власти, которые призваны интегрировать интересы государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В общих чертах эти направления можно обозначить как:

- оптимизация разделения полномочий между органами власти федерального, регионального уровней и местного самоуправления;
- совершенствование финансовых основ местного самоуправления в целях развития экономической самодостаточности муниципалитетов, включая улучшение материально-технического оснащения труда муниципальных служащих;
- привлечение местного сообщества к общественно-полезной деятельности в целях формирования и развития навыков самоорганизации и самоуправления;
- усиление ответственности муниципальных служащих перед гражданами;
- совершенствование структуры управления;
- обеспечение муниципальной службы квалифицированными специалистами через принятие программ социальной поддержки начинающих специалистов и профессиональной переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих;

Последнее особенно актуально и отражает современные требования к муниципальной службе и муниципальным служащим. Сложный комплекс противоречий, сопровождающих развитие российской муниципальной службы, связан с незавершенностью процесса институционализации новых правил, моральной и профессиональной неготовностью большинства самих муниципальных служащих осуществлять служебную деятельность на основаниях, связанных с самостоятельностью органов местного самоуправления. Данная самостоятельность парадоксальна – сотрудники администраций осознают сохранение прежних традиционных форм коммуникаций и системы соподчи-

ненности, а также воспринимают себя по-прежнему государственными чиновниками. Им так легче уходить от неминуемой понятийной путаницы и игры в слова. При сохранении прежних форм коммуникаций одновременно происходит адаптация и освоение нового понятийного аппарата. Происходит наложение двух реальностей: традиционной, прорастающей и обеспечивающей связь с историческим опытом, инновационной, связанной с самостоятельностью органов местного самоуправления. Для того, чтобы эти реальности, наконец, перестали противоречить друг другу, актуализируется вопрос финансового обеспечения провозглашенной самостоятельности. Не менее актуальным остается вопрос подготовки кадров для муниципальной службы, готовых осваивать не только новую риторику, но и формировать соответствующие ей практики.

### ***5. Политическое взаимодействие населения и органов власти на местном уровне в Республике Башкортостан: современное состояние и тенденции развития***

Проблема эффективности политического и социального взаимодействия в системе «власть – общество» является одним из наиболее значимых вопросов отечественных общественно-политических дискуссий и научных исследований. Независимо от формы правления, формы государственного устройства и типа политического режима, в исторической практике российской государственности отношения между властью и обществом всегда находились в центре внимания социально-гуманитарной науки.

Как показывает ряд исследований, в настоящее время у значительной части российского общества сформировался актуальный запрос на модернизацию системы общественно-политических отношений. В разделе «Активность гражданского общества в социально-политическом контексте» доклада Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества за 2010 год были опубликованы данные совместного исследования ВЦИОМ и Общественной палаты РФ «Социальный потенциал российской модернизации». В публикации, в частности, отмечается: «Потенциал, необходимый для успешной модернизации, накоплен. Имеется креативное меньшинство (2%), активные слои (25%), готовые апробировать модернизационные нововведения, и благожелательное большинство (66%)»<sup>1</sup>. Во многом именно от модернизации системы публично-властных отношений, сложившейся в период постсоветской общенациональной трансформации, зависят перспективы развития России в условиях глобальных экономических и культурологических вызовов XXI века.

---

<sup>1</sup> Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. М., 2010. – С. 37.

Стоит также отметить, что вопрос о характере и содержании взаимодействия между обществом и государством является одной из актуальных проблем, не только теории науки, но и политической практики. На фоне всплеска политической и гражданской активности жителей крупных российских городов, произошедшего после подведения итогов парламентских выборов в Российской Федерации в декабре 2011 года, данная проблема выходит за рамки только научных дискуссий.

Митинги в Москве 10 и 24 декабря 2011 года, собравшие десятки тысяч участников, стали самыми массовыми в России с начала 90-х годов прошлого века. Эти протестные акции выявили слабую эффективность существующих форм взаимодействия общества и власти, необходимость модернизации политической системы<sup>1</sup>.

В современных условиях без активного участия соорганизованных структур населения в диалоге с органами власти невозможно полноценное развитие общественно-политической системы. Проблема политического взаимодействия, соотношения интересов граждан и государства постоянно находится в фокусе общественного внимания, озвучивается в выступлениях первых лиц государства. Основопологающей идеей реализации политического взаимодействия и развития гражданской активности является выстраивание полноценного и равноправного общественно-государственного диалога. Для большинства граждан такой диалог в своих первичных и наиболее доступных формах осуществляется на локально-территориальном уровне, то есть на местном (муниципальном) уровне.

Местный уровень является платформой политического взаимодействия «первого порядка» между гражданами и институтами власти. В этой связи представляется важным обратиться к исследованию таких аспектов макропроблемы «власть – общество», как состояние взаимодействия населения с органами власти на локально-территориальном уровне.

Изучение политических аспектов взаимодействия населения и органов власти на данном уровне позволит, во-первых, определить степень политической и социальной зрелости граждан, проживающих на территории городских и сельских поселений, во-вторых, обозначить место и значение населения как субъекта (участника) публично-властных и управленческих отношений на местном уровне, и, в-третьих, определить особенности и перспективы взаимодействия населения с органами власти и управления на местах.

Во многих современных социально-гуманитарных исследованиях, посвященных проблемам общественной активности населения, проживающего на территории муниципальных образований, встречается понятие «местное сообщество». Как отмечает С. Я. Веселовский, «Местное сообщество выра-

---

<sup>1</sup> Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. М., 2011. – С. 60.



жает суть властно-управленческой деятельности: кто главный действующий и управляющий субъект в выборе направлений развития территории»<sup>1</sup>.

Понятие «местное сообщество», по нашему мнению, можно определить как совокупность совместно проживающих в муниципальном образовании (городском, сельском поселении, муниципальном районе, городском округе) жителей, осуществляющих через формы участия в местном самоуправлении (местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление и др.), а также иные прямые и опосредованные формы народовластия (правотворческая инициатива, обращения в органы власти, участие в работе общественных и политических организаций, средств массовой информации и др.), взаимодействие с различными субъектами публично-властных и управленческих отношений, с целью решения вопросов местного значения на данной территории на основе нормативно-правовых, организационных, административных норм и правил.

В действующей в настоящее время в Российской Федерации нормативно-правовой базе понятие «местное сообщество» не зафиксировано. При этом следует отметить, что на начальных этапах разработки конституционных и законодательных основ местного самоуправления в Российской Федерации в середине 90-х гг. XX века понятие «местное сообщество» присутствовало в ряде законодательных актов субъектов Российской Федерации, и трактовалось как население, проживающее на территории, где осуществляется местное самоуправление. Данное понятие использовалось, в частности, в законе «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 20 декабря 1994 года № ВС-26/3. В ст. 6 «Местное сообщество» указанного закона говорилось:

– граждане, проживающие на территории муниципального образования Республики Башкортостан, объединенные общими интересами в решении вопросов местного значения, образуют местное сообщество;

– граждане, не проживающие на территории муниципального образования, но имеющие на этой территории на праве собственности земельный участок или жилой дом и заявившие о желании участвовать в делах местного сообщества, могут быть членами этого сообщества в соответствии с уставом муниципального образования.

Кроме того, в республиканском законе «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» содержались и другие статьи, в частности ст. 9 «Полномочия местных сообществ по решению вопросов местного значения»; ст. 25 «Право местных сообществ на образование совместных органов»; ст. 39 «Защита интересов местных сообществ»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Веселовский С. Я. Самоуправление: от местных инициатив – к гражданскому обществу и новому качеству социальной жизни // Россия и современный мир. – 1999. – № 4. – С. 80.

<sup>2</sup> Муниципальное законодательство. Сборник нормативных правовых актов и документов / Сост. Р. З. Якупов. Уфа: Тау, 2002. С. 400–403.

В текст Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года, и принятого в 2003 году нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как уже отмечалось выше, термин «местное сообщество» не содержится.

Дискуссии о возможности использования понятия «местное сообщество» в рамках изучения властно-управленческих отношений на муниципальном уровне продолжают до сих пор. Некоторые эксперты высказывают мнение, что отказ от термина, определяющего субъект местного самоуправления, был ошибкой законодателя<sup>1</sup>. Другие отмечают, что введение в законодательство о местном самоуправлении понятия «местное сообщество» взамен понятия «муниципальное образование» противоречит сложившейся системе российского права, оперирующей в различных отраслях законодательства термином «муниципальное образование»<sup>2</sup>. По мнению В. Е. Чиркина, «это противоречило бы и Конституции РФ, использующей понятия «городское, сельское поселение», «иная территория». Конституция устанавливает поселенческую модель местного самоуправления»<sup>3</sup>.

Тем не менее, с нашей точки зрения, использование понятия «местное сообщество» при изучении вопросов политического взаимодействия на муниципальном уровне оправданно. Действительно, в исследованиях, посвященных нормативно-правовым аспектам публично-властных и управленческих процессов на местном уровне, использование понятия «местное сообщество» носит исходный, основополагающий характер. В нашем же случае употребление понятия «местное сообщество» позволит, с одной стороны, комплексно подойти к изучению проблемы политического взаимодействия граждан и органов власти на местном локально-территориальном уровне, и, с другой стороны, обозначить и конкретизировать институциональное состояние населения как субъекта политического взаимодействия данного уровня.

В настоящее время у местного сообщества, в отличие от сообществ и корпораций федерального и регионального уровней публично-властных и управленческих отношений, пока еще окончательно не сложились собственная политическая идентичность, ресурсная база и институциональные формы. Отчасти именно второстепенной ролью местного сообщества в системе публично-властных и управленческих отношений объясняется недостаточное внимание ученых, экспертов к изучению вопросов политического взаимодействия на местном уровне. Между тем, в западных демократиях именно на местном уровне наиболее активно проявляется политическое взаимодействие, под ко-

---

<sup>1</sup> Бабичев И. В. О концепции совершенствования действующей модели местного самоуправления // Местное право. 2000. № 10. С. 20.

<sup>2</sup> Краснов В. А. Введение в муниципальное право. М., 1998. С. 51.

<sup>3</sup> Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление. М., 2004. С. 250.

торыми понимаются различные способы активности граждан, стремящихся влиять на структуры власти и управления, процессы принятия решений<sup>1</sup>.

Предпосылки институционализации местного сообщества в России как одной из форм хозяйственно-административного бытия и общественного взаимодействия появились еще в XV–XVI вв. в период образования централизованного российского государства. Традиции отечественного сословно-корпоративного местного сообщества (крестьянского, монастырского, казачьего, дворянского и т. д.) существовали на протяжении нескольких веков. Однако становление и развитие всесословного (общегражданского) местного сообщества в России начинается только после отмены крепостного права и земской реформы 1864 года. Отмена крепостной зависимости и Великие реформы Александра II являются отправной точкой отечественной общегражданской модернизации нового и новейшего времени. Именно тогда формально (юридически) начался процесс уравнивания жителей России в гражданских правах, и в российском обществе актуализируются и аккумулируются идеи наделения населения страны социальными и политическими правами. В это же время берет свое начало практика участия местного населения в общественно-политических отношениях локального, регионального, а впоследствии и общероссийского уровня.

В условиях неравномерного и разнонаправленного характера политических трансформационных процессов последних 150 лет в России неоднократно менялись принципы и механизмы взаимодействия населения с органами власти. Палитра политического взаимодействия общества и власти на этом этапе была достаточно разнообразной, от литературных и публицистических манифестов до социальных революций, сопровождавшихся сменой форм правления и государственного устройства.

На современном этапе развития общественно-политической системы Российской Федерации, в рамках демократической политической традиции<sup>2</sup>, существующую модель политического взаимодействия населения с органами власти (в том числе и на местном уровне) необходимо рассматривать как деятельность с целью достижения оптимального баланса интересов (политических, социальных, экономических, культурных и иных) граждан между собой, а также их соотношения с потребностями и интересами государства и общества в целом.

На территории Республики Башкортостан процессы политического взаимодействия населения и местных органов власти в конце XX века – в первом десятилетии XXI века развивались в условиях общенациональной транс-

---

<sup>1</sup> Лабунский А. Л. Формы участия граждан в принятии решений на региональном и местном уровнях в современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ярославль, 2008. С. 4.

<sup>2</sup> Данная политическая традиция законодательно декларируется как основополагающая в Российской Федерации. Подробнее см.: Политическая энциклопедия: в 2 т. / Предс. науч.- ред. совета: Г. Ю. Семигин. М., 1999. Т. 2. С. 507.

формации системы политических и социальных отношений. Политическое взаимодействие населения и органов власти в этот период носило неустойчивый характер. Если в начальный постперестроечный период активную позицию в этих процессах занимали многочисленные общественные и политические объединения общесоюзного (общероссийского), регионального и местного уровней, то к концу 90-х годов XX века роль ведущего (а в последствии – и доминирующего актора в процессах политического взаимодействия) – прочно закрепились за органами государственной (республиканской/федеральной) и муниципальной власти.

Необходимо констатировать, что на протяжении всего постсоветского периода в России местные сообщества находятся в процессе становления и развития своего нового позднепостсоветского качества. Формирование местного сообщества – процесс длительный. Необходимо, чтобы население осознало свои интересы, т. е. достигло определенной степени социальной и политической зрелости, определяемой как местное сообщество<sup>1</sup>. Стоит также учесть, что становление местного сообщества – это не формализованный и неустойчивый процесс. Сегодня местные сообщества развиваются в условиях глобальных социально-экономических и культурологических трансформационных процессов, что накладывает свой отпечаток на состояние местного сообщества. При этом значительная часть населения российских регионов по-прежнему находится в рамках складывавшихся веками (патерналистски-иждивенческих) стереотипных моделей взаимодействия между обществом и властью, народом и властью<sup>2</sup>.

Политическая и социальная зрелость местного сообщества проявляется в возникновении социальных связей и ресурсной базы, в коллективной саморефлексии – осознании себя общностью, осознания наличия единых общих интересов. Процесс естественного «вызревания» местного сообщества как полноценного субъекта политического взаимодействия на местном уровне зависит от разных условий, в том числе таких, как экономическая обстановка, соблюдение законности и правопорядка, уровень коррупции в органах власти, открытость органов власти, государственная и муниципальная информационная политика.

Некоторые изменения основных параметров политического взаимодействия населения и органов власти на местном уровне в Республике Башкортостан обозначились во второй половине 2010 года в связи со сменой руководства региона. Вступивший в июне 2010 года в должность Президента Башкортостана Р. З. Хамитов в качестве одного из приоритетов своей политики определил реализацию курса на широкую демократизацию обществен-

---

<sup>1</sup> Мэтьюз Д., Макафи Н. Политика местной общины. М., 1993. С. 28.

<sup>2</sup> Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / С. Ю. Кабашов, И. Р. Гимаев, С. Н. Лаврентьев. Уфа, 2006. С. 81.

но-политических отношений в республике. «Менее восьми месяцев прошло с момента, когда я представил Госсобранию – Курултаю республики свое первое послание. Главной, стратегической целью нашей работы, залогом успешного развития Башкортостана было названо укрепление доверия общества к власти. Убедить людей, что правительство работает честно, дать людям возможность влиять на власть, участвовать в формировании проводимой политики, вновь сделать справедливость неотъемлемой нормой жизни – вот те задачи, которые были поставлены в том документе. Насколько нам удалось продвинуться в их решении? Начал ли новый курс на более тесное взаимодействие с обществом приносить отдачу? Следует ли развивать и усиливать его и в каких направлениях? Какие конкретные цели мы ставим перед собой на ближайшее время, каких результатов хотим добиться? Что нам мешает? Об этом я и хочу сказать сегодня в своем очередном послании Государственному собранию – Курултаю Республики Башкортостан»<sup>1</sup>.

Тема развития политического взаимодействия между органами власти и населением была озвучена Президентом РБ и в выступлениях, адресованных непосредственно руководителям муниципального уровня. Так, в частности на III и IV Съездах муниципальных образований Республики Башкортостан Р.З. Хамитов в своих докладах отмечал: «Сегодня существует обратная связь между людьми и властью. У вас есть Интернет-сайты, местные газеты, телевидение и радио... я вас настоятельно прошу – надо активнее поворачиваться к насущным проблемам, ежедневным запросам людей»<sup>2</sup>, «Мы должны решать главную задачу местного самоуправления – вовлечение людей в решение местных вопросов»<sup>3</sup>.

В качестве иллюстрации текущего состояния взаимодействия населения с органами власти на местном уровне можно привести результаты социологического исследования, проведенного среди жителей города Уфы, на тему «Население и местное самоуправление»<sup>4</sup>. Данные опроса, в частности, показали, что на сегодняшний день 52,1% жителей Уфы в целом удовлетворены сложившимся в столице положением дел.

---

1 Послание Президента Республики Башкортостан Р. З. Хамитова Государственному Собранию – Курултаю Республики Башкортостан от 30.11.2011 года. URL: <http://www.gsrb.ru/ru/poslanie/poslanie2011> (дата обращения: 25.12.2012).

<sup>2</sup> Материалы III Съезда муниципальных образований Республики Башкортостан. Уфа, 2010. С.23.

<sup>3</sup> Материалы IV Съезда муниципальных образований Республики Башкортостан. URL: [http://www.presidentrb.ru/rus/press\\_serv/novosti/48109/](http://www.presidentrb.ru/rus/press_serv/novosti/48109/) (дата обращения: 26.12.2012).

<sup>4</sup> Целью исследования являлось изучение общественного мнения жителей городского округа город Уфа Республики Башкортостан по вопросам развития местного самоуправления и информированности горожан о городских событиях и деятельности органов власти и управления. Объем выборочной совокупности среди населения города Уфа составил 1000 человек.

По заявлению 70,8% жителей города, участвовавших в опросе, им интересна информация о городских новостях и событиях. Доля тех, кому эта информация не интересна, составила 24,3%.

Интерес к информации о деятельности Администрации Городского округа г. Уфа и администраций районов города проявляют 59,9% населения. В то же время треть респондентов (33,3%) не интересуется подобной информацией.

Более половины опрошенных жителей города – 55,5% – ответили, что они не информированы о деятельности городской и районной власти. Доля тех, кто информирован по данному вопросу, составила 33,6%. Затруднились ответить 10,9% респондентов.

Жители столицы деятельность Администрации ГО г. Уфа считают более открытой по сравнению с Администрациями районов. В целом открытой деятельность Администрации ГО г. Уфа считают – 45,5% респондентов, деятельность Администрации района – 42,4% опрошенных.

Уфимцы свое участие в решении городских вопросов проявляют в основном в двух видах деятельности: участие в выборах в качестве избирателя (52,6% от числа опрошенных) и участие в субботниках (26,4%). Среди других форм участия граждан в решении городских вопросов были отмечены: «обращаюсь с письмами в органы власти» – 9,6%, «обращаюсь к участковому милиционеру» – 7,9%, «обращаюсь с заявлениями в СМИ» – 5,7%, «являюсь членом домового комитета» – 4,6%, «участвую в митингах» – 4,3%, «задаю вопросы по «прямой линии», «горячему пейджеру» – 4%. Примечательно, что почти каждый третий житель Уфы (28,9%) ответил, что не принимает участия в решении городских вопросов.

Наибольшее желание участвовать в предусмотренных законодательством формах местного самоуправления жители города проявляют в отношении опроса граждан (45%), муниципальных выборов (24,5%), сходов граждан (22,1%), собраний граждан (21,1%) и местного референдума (18,3%). Остальные формы участия в общественной жизни привлекательны лишь для небольшой части горожан.

Рейтинг источников, по которым население столицы получает информацию о деятельности руководства города и районов, различных городских и районных служб, депутатов выглядит следующим образом. Лидируют материалы республиканского телевидения (49,3%), далее следуют материалы городского телевидения (44,7%), публикации городской печати (40,9%), сообщения по радио (35,1%), публикации республиканской печати (31,1%), слова друзей, знакомых, сослуживцев (26,6%), интервью руководителей города в средствах массовой информации (26%).

Анализ данных о предпочтительных для населения источниках получения информации о деятельности городских и районных органов власти показывает, что в целом они совпадают с основными каналами, по которым сего-

дня распространяется информация. Наиболее предпочтительными для населения являются такие каналы, как республиканское телевидение (64,2%), городское телевидение (52,0%), радио (42,2%), республиканские печатные издания (29,1%), городские печатные издания (27,2%), сайт администрации г. Уфы (26,5%), другие информационные сайты сети Интернет (20,4%). Далее следуют информационные стенды (18,2%), «прямая телефонная линия» (16,1%), блоги руководителей в сети Интернет (14,5%), личные встречи с представителями власти по месту жительства (13,1%), личные встречи с представителями власти по месту работы и учебы (7,2%). Не проявляют желания знать о деятельности городских и районных органов власти 10,3% жителей.

В ходе опроса уфимцы указали, что среди способов обращения в органы власти они отдают предпочтение письменному обращению (33,3%). Далее следует устное обращение (22,1%) и электронное обращение (19,2%).

Среди опрошенных жителей города только 24,7% респондентов знают о том, что в настоящее время имеется возможность получать некоторые муниципальные и государственные услуги в электронном виде с помощью портала **gosuslugi.ru** и сайта **ufacity.info**. Остальные жители либо не знают, о чем идет речь (36,0%), или впервые об этом слышат (39,3%).

Анализ ответов, по мнению авторов исследования, показал возрастающую популярность электронных форм общения и взаимодействия жителей с органами власти посредством Интернет-технологий, в том числе сайтов, блогов<sup>1</sup>.

В целом же, основываясь на данных конкретного социологического исследования, можно говорить о том, что степень и качество политического взаимодействия населения и органов власти на местном уровне за последнее время не претерпели значительных изменений. Сопоставив результаты опросов за истекшие пять лет, авторы исследования отмечают, что доля тех, кто не принимает участия в решении городских вопросов, за эти годы остается на уровне около 30%<sup>2</sup>.

Подводя некоторые итоги рассмотрения современного состояния и тенденций развития политического взаимодействия населения и органов власти в Республике Башкортостан на местном уровне, следует констатировать, что сложившаяся в регионе за многие десятилетия модель политического взаимодействия не позволяет местному сообществу реалистично оценивать свое состояние и адекватно реагировать на происходящие общественно-политические и социально-экономические изменения. Этому, в частности, способствует и соответствует тот факт, что подавляющее большинство муниципальных образований в Республике Башкортостан являются дотацион-

---

<sup>1</sup> Материалы социологического исследования ФГБУН «Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской академии наук» 2012 года. URL: <http://ufacity.info/document/analytics/122438/> (дата обращения: 26.12.2012).

<sup>2</sup> Там же.

ными<sup>1</sup>. В таких условиях традиционный менталитет государственного патернализма и социального иждивенчества остается серьезным препятствием для становления и развития полноценного политического взаимодействия между населением и органами власти на местном уровне. Одна из основных причин трудностей, испытываемых местным самоуправлением в своем развитии, это недостаточность, а порой и отсутствие корпоративной (объединяющей по общим ценностям) культуры местного населения<sup>2</sup>.

Для решения этих и других задач по повышению эффективности политического взаимодействия населения с органами власти, в том числе и на местном уровне, руководством региона реализуется комплексный информационно-коммуникационный проект «Открытая республика», который призван обеспечить новые формы открытого диалога власти и граждан, выстроить долгосрочную стратегию развития взаимодействия, объединить в себе ранее начатые проекты по раскрытию информации и взаимодействия с гражданами.

Данное начинание республиканских властей реализуется в нескольких направлениях – повышение прозрачности органов власти, развитие электронной демократии и создание новых форм взаимодействия общества с властью. По мнению авторов концепции, проект «Открытая республика» позволит стимулировать конструктивную гражданскую активность при решении вопросов на всех уровнях от локального до республиканского. Презентация проекта состоялась на пресс-конференции в информационном агентстве «Башинформ» в июне 2012 года<sup>3</sup>. Отметим также, что появление и реализация такого проекта в республике совпадает с трендом общефедеральной политики по созданию благоприятных условий для взаимодействия населения и органов власти. Указом Президента РФ от 8 февраля 2012 года была сформирована рабочая группа по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство»<sup>4</sup>.

С большой долей вероятности можно предполагать, что меры федеральных, региональных и муниципальных органов власти, направленные на повышение качества политического взаимодействия населения с органами власти вообще и на местном уровне в частности, могут дать определенные позитивные результаты уже в ближайшей перспективе. Однако главным остается тот факт, что местное сообщество, как и любые другие организующиеся общественные объединения граждан, должно публично обозначить

---

<sup>1</sup> Материалы III Съезда муниципальных образований Республики Башкортостан. – Уфа: Мир печати, 2010. – С. 20.

<sup>2</sup> Тоценко Ж. Т., Цветкова Г. А. Местное самоуправление: проблемы становления // Социологические исследования. 1997. № 6. С. 62.

<sup>3</sup> Концепция проекта «Открытая республика». URL: <http://openrepublic.ru/about/> (дата обращения 25.12.2012).

<sup>4</sup> Указом Президента РФ от 8 февраля 2012 года «О формировании рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство». URL: <http://большоеправительство.рф/opengov/> (дата обращения: 25.12.2012).



свои политические, социальные, экономические и иные интересы и последовательно их отстаивать. Это будет являться первым и принципиальным шагом в процессе обретения населением качеств самостоятельного и полноценного субъекта политического взаимодействия.

#### ***6. Обращения граждан в органы местного самоуправления как форма участия населения в осуществлении МСУ (на примере муниципального района Бирский район Республики Башкортостан)***

Местное самоуправление – публично-правовой институт, призванный развивать местное сообщество на основе самоорганизации и активного участия населения в осуществлении власти. Эффективность функционирования и развития местного самоуправления зависит от многих факторов. Сегодня все чаще говорят о необходимости совершенствования эффективной системы диалога между властью и обществом, создания новых «каналов обратной связи», способствующих как улучшению информационного обеспечения деятельности государственного аппарата, так и повышению доверия общества к властным институтам. Именно формирование действенных механизмов взаимодействия граждан и властных структур как на государственном, так и на местном уровне стало одной из важнейших задач сегодняшнего дня.

В ст. 22–33 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (закон о МСУ) от 06.10.2003 № 131-ФЗ среди форм участия населения в местном самоуправлении, кроме местного референдума; муниципальных выборов; различных видов голосований, правотворческой инициативы граждан; публичных слушаний и некоторых других выделяются обращения граждан в органы местного самоуправления<sup>1</sup>.

Обращения граждан – это не только форма участия населения в самоуправлении. Это существенный источник информации, необходимый для информирования власти о наиболее острых и насущных проблемах и потребностях местного сообщества.

Цель данной статьи – рассмотреть обращения граждан, как одну из форм коммуникации власти и общества, призванных диагностировать социальное самочувствие граждан, а также формировать сознательную активность местного сообщества.

Работа с обращениями граждан строится на правовой основе, которую составляют: федеральный закон Российской Федерации от 2.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее 59-ФЗ); региональный закон Республики Башкортостан от 12.12.2006 г.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Глава 5. <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/> © КонсультантПлюс, 1992–2013.

№ 391-3 «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» и местное законодательство в виде локального нормативно-правового акта «Административный регламент предоставления муниципальной услуги №1792 от 29.06.2012 г. «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление отчетов в установленный законодательством Российской Федерацией срок». Таким образом, можно заключить, что работа с обращениями граждан строится в четко очерченном правовом поле, соединяя в себе федеральный, региональный и местный уровни, закрепляя провозглашенное Конституцией Российской Федерации право гражданина России на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

В ст. 4 59-ФЗ под обращением гражданина понимаются: «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления (в ред. Федерального закона от 27.07.2010 № 227-ФЗ)<sup>2</sup>.

Как видно из определения, существуют три формы обращения граждан: предложение, заявление, жалоба. Причем, в зависимости от цели перечисленные виды обращений можно отнести к разным видам общественной активности. Так, предложение может быть отнесено к конструктивной социальной активности. А жалоба и заявление – к иждивенческой активности, представляющей патерналистские установки граждан<sup>3</sup>.

Предложение в ст. 4 59-ФЗ определяется как – «рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества». Заявление представляет собой «просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц». Жалоба рассматривается в качестве «просьбы гражданина о вос-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Режим доступа: [http://www.consultant.ru/popular/cons/1\\_2.html#p123](http://www.consultant.ru/popular/cons/1_2.html#p123). © КонсультантПлюс, 1992–2013.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> О видах общественной активности см.: «Кто виноват и что делать: аналитический отчет «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем» // Вопросы местного самоуправления. 2008. № 5. С. 11–12.

становлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц».

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца со дня их поступления и регистрации. За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>.

Для полноценного представления о работе органов местного самоуправления с обращениями граждан в администрациях муниципальных образований ведется строгий учет и регистрация каждого поступившего обращения, отслеживается динамика обращений, определяются наиболее острые вопросы, требующие непосредственного вмешательства курирующих органов и организаций.

Источники получения обращений могут разными: устное обращение, поступившее лично муниципальному руководителю в приемное время или в ходе официальной встречи с населением; письменное, поступившее по почте, через электронные средства связи – Интернет или нарочно.

Полученная сводная информация представляет собой ценный материал для учета при планировании основных мероприятий по развитию муниципалитета. Анализ обращений граждан в муниципальном районе Бирский район РБ был проведен по следующим критериям:

- общая динамика обращения граждан;
- виды обращений (заявления, предложения, жалобы);
- источники обращений;
- эффективность работы органов власти с обращениями граждан.

Обратимся к характеристике полученных данных. Рассмотрим общую динамику обращений граждан за первое полугодие 2011г. и аналогичный период 2012г. Так, в первое полугодие 2011 года поступило 1999 обращений, в аналогичный период 2012 года – 2226 обращений. Произошло увеличение показателей на 11%.

Основными темами обращений граждан, поступивших в администрацию в первое полугодие 2012 г, стали вопросы экономики (75,8%), жилищно-коммунальной сферы (9,7%) и социальной сферы (7,4%) (диаграмма 1).

Как видно из количественных данных, наибольшее число составили обращения по вопросам экономического блока (1698 обращений). Здесь доминируют вопросы выдачи разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию вновь построенных объектов, реконструкции помещений, выдачи градостроительных планов – 688 (30,9%). Значительный процент данной категории обращений связан с вопросами оформления земельных участков под различные

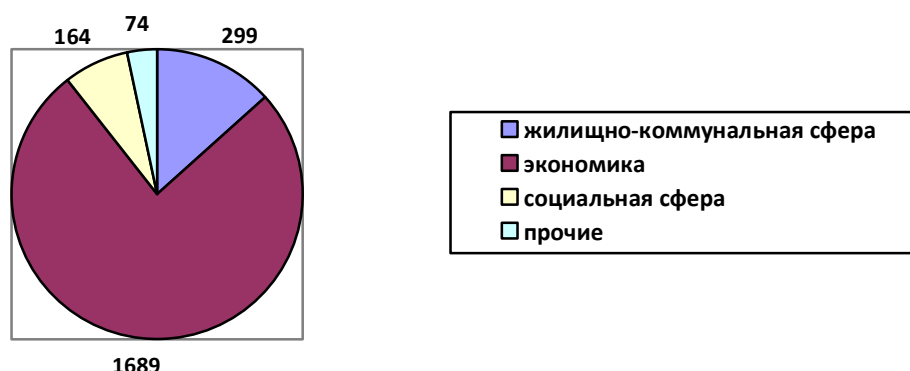
---

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Ст. 12. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/popular/cons/1\\_2.html#p123](http://www.consultant.ru/popular/cons/1_2.html#p123). © КонсультантПлюс, 1992–2013.

виды использования, а также переоформление земельных участков – 532 (23,9%). Вопросы предоставления земельных участков под жилищное строительство составили 391 обращение (17,6%). Заявлений о предоставлении помещений в аренду поступило 26 (1,1%), по вопросам торговли – 52 (2,3%). По сравнению с 2011 г. характер распределений наиболее волнующих граждан тем сохранился. Произошло пропорциональное увеличение показателей тем обращений.

*Диаграмма 1*

### Темы обращения граждан

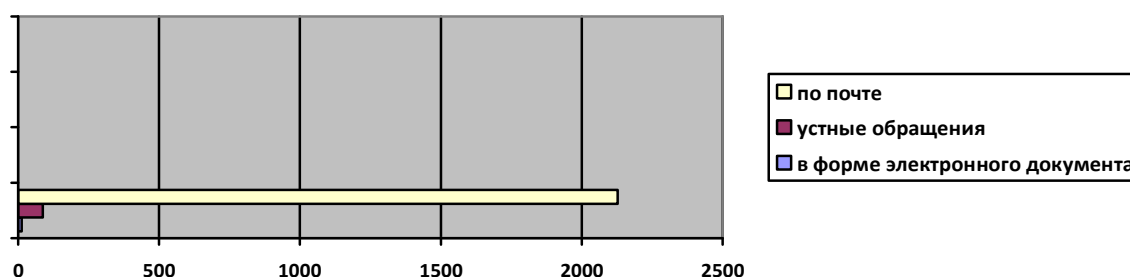


Что касается видовой структуры обращений, т. е. предложений, заявлений, жалоб, можно отметить, что жалобы составляют очень малый процент из общего числа обращений граждан. Так, в 2011 г. их количество составило 0,45%. В 2012г. – 0,54%. Количество жалоб в динамике не значительно, но повышается.

Относительно источников получения обращений, то основная их часть по-прежнему поступает по почте (диаграмма 2).

*Диаграмма 2*

### Источники получения обращений



Таким образом, анализ источников поступления обращений позволил выделить следующие особенности:

- низкий процент электронных обращений граждан (как следствие – увеличение временных затрат на обработку, внесение в базу данных поступившего обращения);

- низкий уровень устных обращений граждан в общем числе обращений (по телефону можно гораздо оперативнее решить нужный вопрос без долгого и нудного оформления сопутствующих документов).

В качестве одного из критериев анализа работы с обращениями граждан был выделен критерий эффективности, т. е. результаты рассмотрения обращений граждан. Так, из полученных в 2012 г. обращений положительно было разрешено 1579 (70,9%) обращений, по 568 (25,5%) даны разъяснения, по 79 (3,5%) отказано.

В ходе анализа были выявлены следующие особенности работы с обращениями граждан в муниципальном районе Бирский район РБ:

- повышение средних сроков рассмотрения обращений граждан;
- объективная невозможность решения некоторых обращений социально-экономического характера (жилищные вопросы, вопросы трудоустройства и занятости, получение качественных образовательных и медицинских услуг) вследствие сохраняющейся недостаточной финансовой обеспеченности муниципалитетов;

- сохраняющийся формализм в решении проблем граждан, проявляющийся в отписках со стороны курирующих муниципальных организаций.

Таким образом, было установлено, что на сегодняшний день в практике работы администрации муниципального района Бирский район РБ имеются отдельные проблемы, которые снижают эффективность диалога органов власти и общества. Некоторые из них носят объективный характер в силу разных обстоятельств (несовершенство законодательства, финансовая необеспеченность муниципалитетов, на которые возложены полномочия по решению важных социально-экономических вопросов; личный характер обращений, выходящий за пределы компетенции органов власти и др.). Часть проблем связана с недооценкой роли обращений граждан со стороны некоторых представителей муниципальной власти.

В целом же работа с обращениями граждан в районе продолжает развиваться. Данное направление находится под непосредственным контролем главы администрации и Председателя Совета депутатов района. По сравнению с первым полугодием 2011 г. на первое полугодие 2012 г. наблюдается положительная динамика количества положительно разрешенных обращений граждан (70,1% и 70,9% соответственно).

На основе проведенного анализа системы работы с обращениями граждан и выделенных проблем были предложены следующие рекомендации по повышению эффективности работы с обращениями граждан:

- активно практиковать такие формы работы с населением, как «прямая линия», «час руководителя», «телефон доверия», «горячая линия», «прямой эфир», «вопросы и ответы», информационные встречи;
- в целях оперативного рассмотрения поступившего обращения предусмотреть возможность обмена сведениями по базам данных соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления;
- усилить контроль за конкретными результатами рассмотрения обращений;
- усовершенствовать практику работы с обращениями, используя коллективные (комиссионные) методы рассмотрения повторных и спорных обращений граждан на предмет возможности конкретного решения.

При анализе участия населения в местном самоуправлении обращения граждан не рассматриваются как прямой показатель общественной активности, т. к. в некоторых случаях выявляется стремление граждан переложить ответственность за решение собственных проблем на органы местной власти. Тем не менее данное направление требует внимательного и индивидуального подхода к каждому обращению, а также постоянной системно выстроенной работы, включающей в себя информационную и разъяснительно-пропагандистскую составляющие. Разъяснительная составляющая выступает частью социализации граждан и преследует цель формирования личной ответственности и активной жизненной позиции. Органы местного самоуправления призваны развивать и стимулировать жизненную, профессиональную и общественную активность граждан. При этом активность не должна носить критикующий или иждивенческий характер. Она должна быть направлена на созидание и стимулирование развития имеющегося в муниципалитете человеческого потенциала и сочетаться с действенной помощью реально нуждающимся слоям местного сообщества.

## ***7. Социальное проектирование в муниципальном управлении: современное состояние, возможности и перспективы развития***

В условиях реализации административной реформы в России большое внимание уделяется проблеме повышения эффективности стратегического развития территорий. Однако использование методов стратегического планирования в системе муниципального управления сталкивается сегодня с рядом проблем. Среди них одной из главных проблем является отсутствие четко обоснованных согласованных процедур внедрения системы стратегического менеджмента на уровне всех субъектов государственного и муниципального управления.

В то же время во многих зарубежных странах внедрение системы менеджмента качества на сегодняшний день является необходимым элементом социального управления. Большое распространение менеджмент качества в

системе местного самоуправления получил в таких странах, как США, Великобритания, Болгария, Мексика и др. Во многих странах проводится соответствующая сертификация менеджмента качества в системе государственного и муниципального управления. В этих условиях социальное проектирование становится не только методом принятия управленческих решений, но и основой оценки эффективности управления в целом.

ИСО 9001: 2001 определяет проект как уникальный процесс, состоящий из совокупности скоординированной деятельности, с определенными сроками достижения цели. В международной практике используются интегральные показатели для оценки эффективности публичного управления, которые были разработаны такими организациями, как: CRICS, WBES, BEEPS, ИВК. Ведущими управленческими методиками в этой области на сегодняшний день являются Business Performance Management (BPM), система сбалансированных показателей (BSC), Six Sigma, Economic Value Add, VBM (ценностно-ориентированное управление), EFQM (Европейская организация грамотного управления), Excellence Model (Модель превосходства), Total Quality Model и др.<sup>1</sup>.

В России определенное внимание уделяется мониторингу эффективности работы региональных органов государственной исполнительной власти. Применяются методики, которые в основном можно разделить на две группы: интегральные (основанные на комплексной оценке основных параметров, отражающих развитие территории) и отраслевые методики (отражающие состояние отдельных отраслей). Своеобразным показателем признания эффективности социального проектирования стало принятие приоритетных национальных проектов в России – «Доступное и комфортное жилье», «Здоровье», «Качественное образование», «Развитие агропромышленного комплекса». Методика оценки рейтинга кредитоспособности субъектов Российской Федерации, разработанная консалтинговой компанией «АК@М» и рейтинговым агентством «Эксперт РА», строится на основе обобщения количественных показателей исполнения бюджетов и параметров экономического развития. Этот рейтинг основывается на использовании объективных и субъективных параметров кредитоспособности, а также прогнозов их изменения. К объективным параметрам кредитоспособности региона или муниципального образования относятся устойчивость бюджетной системы и финансово-экономическая ситуация в регионе (муниципальном образовании), а также динамика их финансово-экономического развития. К субъективным показателям относятся устойчивость региональной (муниципальной) власти, благоприятный предпринимательский климат и др. Практическое значение кредитного рейтинга заключается в том, что он существенно повышает степень информаци-

---

<sup>1</sup> *Ибрагимов Р. М.* Теоретико-методологические аспекты эффективности муниципального управления // Регион. экономика: теория и практика. 2009. № 34. С. 65.

онной прозрачности регионов, позволяя создать благоприятные предпосылки для привлечения инвестиций<sup>1</sup>.

Внимание к проектному управлению в муниципальных образованиях связано с процессами повышения автономности и самостоятельности принятия решений на местном уровне. Понятие «стратегическое проектное управление муниципальным образованием» предполагает разработку стратегии и организацию планирования, опирающихся на научно обоснованные долгосрочные приоритеты, цели и задачи и направленные на обеспечение социально-экономического развития муниципального образования. Для решения стратегических целей и задач прежде всего необходимо создание условий для стратегического планирования, разработки и продвижения проектного и программно-процессного подходов.

В сфере социального проектирования можно использовать также разработки Института проблем государственного и муниципального управления при Государственном университете управления по формированию комплексной методики оценки качества государственного управления. Разработанная ими методика построена с учетом трех базовых характеристик качества государственного и муниципального управления: а) ориентированность на результат; б) внутренняя организация деятельности органов государственного и муниципального управления; в) взаимодействие с потребителями государственных и муниципальных услуг<sup>2</sup>. Однако данная методика не получила широкого распространения в качестве универсального инструмента мониторинга качества регионального и муниципального управления. Для эффективного использования этого инструмента необходимо решить проблемы в сфере разграничения полномочий между органами государственной и муниципальной власти, межбюджетных отношений и социального партнерства на территории муниципальных образований.

В настоящее время отсутствует четкая методика и методология использования социального проектирования в муниципальном управлении, в том числе разработки проектов комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Имеющийся опыт разработки краткосрочных программ социально-экономического развития муниципальных образований базируется на интегральных оценках, которые являются в основном относительными и близкодействующими показателями и приводят к недооценке возможностей стратегического управления. Система муниципального управления пока отдает предпочтение развитию социально-экономических условий оперативно-тактического характера. Здесь не выделяются основные параметры и показатели, влияющие на стратегическое развитие муниципаль-

---

<sup>1</sup> Маркин В., Матюкин С., Остаилов А. Мониторинг государственного управления как инструмент стратегического развития регионов // Президентский контроль. 2008. № 4. С. 40–41.

<sup>2</sup> Алескеров Ф. Т., Головицкий К. И., Клименко А. В. Оценки качества государственного управления. М., 2006. С. 23.



ного образования; не учитываются факторы взаимодействия власти с местным сообществом и бизнесом и их влияние на стратегическое планирование в муниципальных образованиях; не определено концептуальное содержание стратегий развития большинства муниципальных образований; не разработана методика действенной оценки эффективности стратегического управления на стадии разработки и принятия властью стратегических решений<sup>1</sup>.

Проектный подход как элемент стратегии развития муниципального образования должен строиться на основе учета специфики муниципального образования, потребностей и ожиданий его жителей, национальной и региональной стратегии, возможностей рынка и бизнес-сообщества. Как метод управления он должен основываться на использовании инструментов стратегического анализа и долгосрочного прогнозирования тенденций развития муниципального образования. Данный подход предполагает совершенствование и системы финансово-экономического обоснования разработки проекта развития муниципального образования, включающего в себя фактический и ожидаемый социально-экономические эффекты. Фактический эффект определяется для осуществления мероприятий одновариантного анализа на основе сопоставления имеющихся затрат и достигнутого социально-экономического результата. Данный комплекс мер направлен на развитие системы саморегулируемого механизма, нацеленного на создание условий перехода на новую модель муниципального управления. Проектный подход позволяет рассматривать все вопросы системно, с учетом различных детерминант: количества и качества ресурсов, характера используемых технологий управления, количественного и качественного воздействия на социально-экономическое развитие муниципального образования и др.

Внедрение социального проектирования создает возможности также для изменения функциональной направленности системы муниципального управления. На оперативном уровне социальные проекты выполняют задачу взаимодействия всех подразделений администрации с другими социальными субъектами муниципального образования с учетом баланса интересов местных сообществ в отношении ключевых вопросов муниципального развития. На тактическом уровне социальное проектирование позволяет повышать качество принимаемых управленческих решений с учетом изменений внутренней и внешней среды. На стратегическом уровне обеспечивается процесс принятия стратегических программ муниципального развития на долгосрочный период.

В контексте проектного управления деятельность органов местного самоуправления рассматривается как возможность создания ответной реакции на изменения во внешней среде и обращается внимание прежде всего не на

---

<sup>1</sup> *Илларионов А. Е.* Роль власти в разработке и реализации стратегии развития муниципалитета // Практика муницип. упр. 2007. № 4. С. 20.

то, «как есть», а на то, «как должно быть». Социальное проектирование в муниципальном управлении, таким образом, – это целенаправленная деятельность органов местного самоуправления по формированию прообраза требуемого и желаемого состояния муниципального образования с учетом всех изменений во внешней среде. При этом характер разработки комплексных программ социально-экономического развития муниципального образования и их принятие также требует изменений. Ключевым элементом технологии социального проектирования является вовлечение местного бизнес-сообщества и НКО-структур в процессы разработки стратегических планов муниципальных образований; предоставление финансирования проектов на конкурсной основе; долевое финансирование; мониторинг и оценка эффективности профинансированных проектов; сопровождение корпоративных социальных программ; мероприятия по повышению квалификации; привлечение независимых экспертов и консультантов; совместные программы с благотворительными фондами и др.

Практическое значение социального проекта заключается также и в том, что он существенно повышает степень информационной прозрачности муниципального образования, позволяя создать условия для привлечения инвестиций. Показателями инвестиционной привлекательности муниципального образования могут быть взаимосвязанные оценки двух составляющих инвестиционного климата: инвестиционного риска (условий для инвестора) и инвестиционного потенциала (возможностей, предоставляемых территорией)<sup>1</sup>.

Одним из механизмов выступает аутсорсинг – передача части функций организации на договорной основе сторонним исполнителям. «Исходя из требований российского законодательства и сложившейся социально-экономической ситуации, аутсорсинг может рассматриваться в качестве одного из действенных инструментов муниципального управления, основанного на сотрудничестве между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами»<sup>2</sup>.

Для расширения возможностей социального проектирования необходимо: включить проекты в муниципальные бюджеты и муниципальные инвестиционные программы развития; расширить возможности использования финансов частного сектора: создать государственно-частные компании по контрактам на техническое обслуживание, строительство, управление и т. д.; обеспечить широкую гласность и информированность граждан в сфере реализации проектов и т. д. Направленность управленческой деятельности на достижение согласованных с местным сообществом стратегических целей с учетом возможностей и ограничений позволяет более эффективно использо-

---

<sup>1</sup> Инвестиционный рейтинг регионов России [Электронный ресурс] : материалы сайта рейтингового агентства «Эксперт РА». URL: <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/>.

<sup>2</sup> Дороговцев А. П., Амелин Д. Е. Аутсорсинг в муниципальном управлении // Менеджмент в России и за рубежом. 2008. № 1, С. 78.

вать потенциал местного сообщества, концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях, увязывая долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные планы социально-экономического развития территории.

Результаты проведенных нами социологических исследований подтверждают, что при разработке проектов и программ социально-экономического развития муниципальных образований основными препятствиями и барьерами являются высокий уровень бюрократизации управления, консерватизм и слабая ориентированность органов власти к изменениям. При ответе на вопрос о том: «Что больше всего мешает эффективной реализации задач местного самоуправления в Вашем муниципальном образовании» респонденты выделяют такие проблемы как: неэффективная организация, недостаток финансовых ресурсов органов МСУ (44,8%), пассивность граждан в МСУ (48,7%), преобладание старых управленческих подходов в муниципальном управлении (39,1%), недостаточная компетентность муниципальных служащих (37,3%), слабая экономическая база (34,8%).

Дальнейшее развитие организационных основ местного самоуправления, по мнению респондентов, должно быть направлено на формирование оптимальной модели, форм и методов муниципального управления и осуществление перманентных и опережающих социально-экономических изменений в МО (53,3%).

Доля респондентов, считающих, что уровень государственного вмешательства в дела МСУ увеличился, возросла (с 13,0% в 2009 г до 32,6% в 2012 г). 23,2% респондентов считают, что в системе местного самоуправления за последние годы не произошло особых изменений. Об этом же свидетельствует и определенное снижение интереса населения к проблемам реформы МСУ.

Таким образом, существует прямая корреляция между такими факторами, как ухудшение социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях и невозможностью влиять на эту ситуацию через систему муниципального управления. В кризисных условиях точный выбор приоритетов и направлений деятельности приобретает определяющее значение и позволяет максимально эффективно использовать возможности имеющихся ресурсов для достижения поставленных целей.

Респонденты отмечают, что необходимо уделить внимание совершенствованию местного самоуправления, реально привлечь население к осуществлению местного самоуправления (47,1%); совершенствовать муниципальную кадровую политику для привлечения профессионалов на муниципальную службу (37,1%); местное самоуправление осуществлять на основе стратегических комплексных программ социально-экономического развития МО (15,7%); разработать социально-экономические стандарты развития МО (14,3%). На вопрос о том, «на что преимущественно направлены управленческие решения в Вашем муниципальном образовании?» ответы распределились следующим образом: «решение основных вопросов местного значения»

(54,3%); «на «латание» дыр, снятие социальной напряженности, решение оперативно-тактических проблем, конфликтных ситуаций» (37,1%); решение социальных проблем (24,3%); «поддержание стабильности в МО» (18,6%); повышение качества и уровня жизни граждан (18,6%); «на выполнение решений вышестоящих органов власти» (17,1%); на реализацию стратегических задач развития МО (14,3%); на учет потребностей и интересов граждан в муниципальном управлении (2,9%).

Следующая проблема связана с оценкой роли и места управленческих технологий, применяемых в современной системе муниципального управления. Каждый второй эксперт в 2012 году выделил необходимость использования коллективных методов принятия управленческих решений в системе муниципального управления.

Эффективность деятельности органов местного самоуправления повышается в том случае, если их деятельность основана на комплексных программах социально-экономического развития муниципальных образований. Недооценка и слабое использование инновационных технологий управления обуславливает во многом неэффективность и низкую результативность проведения муниципальной реформы в целом.

На вопрос о том, «что необходимо, на Ваш взгляд, изменить, чтобы муниципальное управление осуществлялось на основе программ комплексного социально-экономического развития?», респонденты ответили: предоставить реальную самостоятельность муниципальным органам, обеспечив их деятельность соответствующими ресурсами (58,6%); финансирование МО осуществлять на основе содержания этих программ (40,0%); вовлечь население в реальное осуществление МС (27,1%); обучить муниципальных служащих новым управленческим технологиям (20,0%); принять соответствующий закон, обязывающий все МО работать на основе таких программ (12,9%).

Таким образом, в современных условиях необходимо внедрение механизмов муниципального управления, ориентированных на социально значимый результат, развивать и использовать для достижения целей современные управленческие технологии.

Проектный подход как технология развития местного самоуправления должен быть направлен на эффективное обеспечение расходов местного самоуправления собственными источниками доходов и закрепленными на долговременной основе отчислениями от федеральных и региональных налогов. В современных условиях острого дефицита бюджетных ресурсов необходимо сначала обстоятельно просчитать реальные экономические возможности местного самоуправления, выяснить, какие потребности и нужды населения оно в состоянии удовлетворить, и уже затем составлять перечень его функций, предметов ведения и полномочий.

Социальные проекты не определяют параметры развития с достаточной точностью, а проектируют лишь вероятные и возможные результаты и

условия, при которых они могут быть достигнуты; раскрывают положительные и отрицательные тенденции. Применение технологии социального проектирования в процессе стратегического управления позволяет на основе принципа альтернативности и моделирования, учета потоков возможных ресурсов, в том числе и денежных средств, разработать и провести экспертизу проекта по ряду обязательных разделов или аспектов, таких как: технический, коммерческий, институциональный, экологический, социальный, финансовый и экономический и др. Проект в системе местного самоуправления должен предполагать координированное выполнение взаимосвязанных действий для достижения определенных целей в условиях ограниченного времени и ресурсов.

Сегодня органы местного самоуправления осваивают технологию проектного управления. Приобретают новое звучание термины: «стратегическое развитие», «социальное проектирование», «человеческий потенциал». В локальных рамках отдельного муниципалитета осуществить данные процессы проще, чем в рамках региона. С другой стороны, нельзя что-то кардинально изменить на локальном уровне, если на более высоких уровнях власти и управления для этого не созданы соответствующие правовые, технологические и организационные условия. «Несовершенство используемой в России практики стратегического планирования на муниципальном уровне отражает непоследовательность и противоречивость хода самой муниципальной реформы, когда форма заявленных в рамках реформы целей подменяет ее реальное содержание<sup>1</sup>».

Важнейшей задачей проектно-ориентированного муниципального управления является приближение органов местного самоуправления к населению, развитие механизмов самоорганизации, социального партнерства. Использование механизмов социального проектирования в стратегическом развитии муниципального образования будет способствовать согласованию интересов и организации взаимодействия заинтересованных сторон, участию граждан в местном самоуправлении и созданию благоприятных условий для взаимовыгодного сотрудничества малого и среднего бизнеса и всех, кто готов демонстрировать готовность реализовывать идеи в интересах местного сообщества.

Изучение опыта Краснодарского опыта показало, что «маркетинговое планирование помогает развиваться территориям в рыночной среде, но не всегда может обеспечить стратегическое планирование, при этом стратегическое планирование дает направление развития, а маркетинговый подход отвечает за реализацию этих направлений в рыночных условиях. Другими словами, маркетинговый план обеспечивает стратегическое планирование<sup>2</sup>».

---

<sup>1</sup> Тульчинский Г. От «спасения» и выживания к инновационному развитию // Муницип. власть. 2011. № 2. С. 37.

<sup>2</sup> Авдеева Т., Илясова Е. Возможности реализации маркетингового подхода в управлении территориальным развитием // Муницип. власть. 2009. № 5. С. 74–75.

Вопросы брендинга и маркетинга территорий поднимались в рамках Общероссийского форума стратегического планирования в г. Санкт-Петербург<sup>1</sup>. В нем приняли участие ведущие российские эксперты. Они отмечают, что маркетинговое обеспечение управления помогает местному сообществу адаптировать стратегии для обеспечения конкурентоспособности территории с учетом особенностей каждого муниципалитета.

Использование социального проектирования в муниципальном управлении актуализирует проблему повышения социально-проектной компетентности муниципальных служащих. Она рассматривается нами в трех аспектах: 1) стратегический аспект – реализация обучения кадров в высших учебных заведениях с учетом проектной направленности их деятельности; 2) на тактическом уровне – подготовка муниципальных служащих работать в «режиме реагирования» на изменения и запросы внутренней и внешней среды; 3) оперативный аспект – предполагает работу муниципальных служащих в проектной команде и в проектом режиме. Назрела необходимость обучения муниципальных служащих в рамках межфункциональных проектно-управленческих команд с выходом на реальные преобразования социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях. Современное предметно-тематическое и функциональное обучение муниципальных служащих не соответствует требованиям комплексного и стратегического развития территорий.

Социальное проектирование дает возможность разработать научно обоснованный план социально-экономического развития МО, который диктуется спецификой местного самоуправления, характеризуется комплексностью, учетом всех последствий от реализации проекта, ориентацией на конечный результат, директивностью, его обязательностью для исполнителей. В системе местного самоуправления проектно-процессный подход является не самоцелью, а средством повышения эффективности функционирования социальной системы в целом и ее подсистем. Воздействия управляющей системы на объект управления должны быть направлены таким образом, чтобы функционирование всей системы управления способствовало достижению намеченных целей. Проблемы создания эффективной системы муниципального управления сегодня усложняются в связи с преобладанием старой парадигмы социального управления, приводящей к дисбалансу отношений между управляющей и управляемой системами.

Таким образом, для внедрения социального проектирования в систему муниципального управления на основе проектного подхода необходимо:

- 1) развитие социального партнерства государства, органов местного самоуправления, бизнеса и населения с целью разработки комплексных программ социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) разработка ключевых требований к муниципальным служащим с учетом развития их социально-проектной компетентности;

---

<sup>1</sup> Территориальный брендинг: опыт и проблемы // Муницип. власть. 2011. № 6. С. 26.

3) разработка программы развития кадрового потенциала муниципального управления, связанной со стратегией развития муниципального образования;

4) разработка обучающих программ, ориентированных на овладение современными управленческими технологиями;

5) формирование в муниципальном образовании системы постоянного мониторинга реализации программы комплексного социально-экономического развития;

6) изменение организационной структуры и функций муниципальной администрации в условиях перехода к системе стратегического управления.

7) изменение критериев оценки эффективности деятельности органов муниципального управления;

8) изменение стратегии финансирования муниципальных образований на основе проектов и программ;

9) совершенствование механизмов и процедур принятия муниципальных управленческих решений.

### Раздел III.

## ПОЛИТИКО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕМОГРАФИИ И ЭКОНОМИКИ В РОССИИ

### *1. Социально-экономические проблемы сельской молодежи в условиях трансформационной экономики<sup>1</sup>*

Особенность экономического развития села заключается в том, что процессы рыночных преобразований в аграрной сфере существенно отстают от преобразований в других секторах экономики. Несмотря на усилия, принимаемые властями по преобразованию аграрной сферы, состояние последнего продолжает ухудшаться: сокращается техническое оснащение, сворачиваются животноводческие отрасли, снижается плодородие земель, происходят другие негативные явления.

Эти процессы особенно тяжело сказываются на социально-экономическом положении сельского населения, продолжается спад уровня жизни, снижение мотивации труда и уровня занятости населения, расширение форм отклоняющегося поведения и т. д. Ухудшение социальных условий жизни особенно сильно отражается на будущем села – молодежи. Увеличение оттока молодежи из села, рост пьянства, преступности, безработицы и другие негативные явления приводят к социально-психологической напряженности в сельской местности, а уже в скором будущем приведут к глобальным социальным и экономическим последствиям, и прежде всего, к значительному сокращению трудовых ресурсов.

Несмотря на актуальность проблем молодежи, проживающей в сельской местности, комплексных исследований по их изучению очень мало.

Одной из важных характеристик социального развития села являются условия и уровень жизни населения. Они определяются несколькими методами, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки. Материалы официальной статистики не вполне адекватно отражают социальную действительность, сложившуюся в настоящее время на селе. Большинство статистических показателей характеризуют лишь количественные стороны социально-экономических процессов. Поэтому особый интерес представляют социологические опросы населения, т. е. субъективные оценки респондентами различных сторон жизнедеятельности. Такие опросы являются лучшим средством получения информации, позволяющей качественно оценить происходящие трансформации. Поэтому в нашей статье мы обратимся как к статистически данным, так и к результатам опроса молодежи республики, про-

---

<sup>1</sup> Глава подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Качество жизни сельской молодежи: региональный аспект», проект № 12-33-01455



веденного во второй половине 2012 г. Министерством молодежной политики и спорта Республики Башкортостан совместно с отделом социально-экономических исследований НИЦ ПУ и ГС БАГСУ при Президенте Республики Башкортостан.

Комплексное развитие села, а значит и социально-экономическое положение его жителей во многом зависят от демографических факторов. По прогнозам специалистов, в ближайшей перспективе многие сельские муниципальные районы Республики Башкортостан и Российской Федерации имеют предпосылки значительного сокращения населения, в особенности, трудоспособного, что повлечет за собой ряд негативных тенденций: снижение экономической активности, дефицит местных бюджетов.

Сельское население было и остается основным источником человеческих ресурсов для города. Об этом свидетельствует динамика изменения численности сельского населения. Так, с 1897 г. по 2010 г. доля сельского населения России сократилась с 85% до 26%<sup>1</sup> в общей численности населения.

В последние годы в стране, несмотря на некоторые положительные сдвиги, складывается неблагоприятная демографическая ситуация. Население страны неизменно сокращается, и эта тенденция, как считают многие демографы, будет продолжаться и в дальнейшем.

Демографические процессы, характеризующие молодежь, являются зеркалом объективных социально-демографических процессов, отражающих все население в целом. Эти социально-демографические тенденции в Российской Федерации и Республике Башкортостан выражаются в следующем:

- население страны и республики постепенно сокращается. Например, за межпереписной период с 2002 г. по 2010 г. население республики сократилось на 32 тыс. человек, хотя за последние три года наблюдается естественный прирост населения;

- в течение всего XX века в России и регионе шел интенсивный процесс урбанизации. Хотя Республика Башкортостан относится к регионам страны с высоким удельным весом сельского населения (на долю региона приходится 4,3% сельского населения России), здесь также идет постепенное сокращение сельского населения;

- доля молодежи в структуре населения постепенно сокращается. По прогнозам башкирских демографов Галина Р. А. и Скрыбиной Я. А., к 2025 г. численность молодежи сократится почти в два раза при условии неизменности сегодняшних демографических процессов;

- в сельской местности демографические проблемы стоят острее, чем в городе: здесь выше смертность, в том числе и в трудоспособном возрасте, снижается рождаемость, больше разводов и других социальных проблем. Причем негативные демографические процессы на селе во многом обуслов-

---

<sup>1</sup> По результатам переписи населения. Российский статистический ежегодник. 2011. Стат. сб./ Росстат. – М., 2011. С. 77.

лены низким уровнем и качеством жизни населения.

Осознание этих проблем и создание имиджа сельских муниципальных образований как благоприятных для проживания молодежи являются на сегодняшний день первостепенными задачами местных органов власти. Благоприятная социально-экономическая обстановка в селе, наличие рабочих мест, развитая социальная инфраструктура формируют чувство уверенности населения в своем завтрашнем дне, высокое качество его жизни. Эти же факторы в конечном счете во многом определяют желание человека сменить место жительства или остаться жить и работать на селе.

Однако ответы респондентов показывают, что такого желания у большинства молодых людей нет. Так, на вопрос «Какие чувства Вы испытываете по отношению к своему селу, деревне?» 43,6% ответили, что в целом довольны, но многое их не устраивает, а 33,9% выбрали вариант ответа «рады, что живут в этом селе, деревне». Но более 20,0% высказались более отрицательно: 5,7% ответили, что им не нравится жить в этом селе, деревне, но привыкли и не собираются уезжать, 8,4% ответили, что хотели бы уехать, но нет возможностей, 8,2% сообщили, что хотят уехать и уедут.

Результаты опроса подтверждают, что тенденции, характерные для современного урбанизированного общества присущи и молодежи: она стремится уехать из села.

Для того, чтобы молодежь оставалась жить и работать в родном селе, деревне, по мнению респондентов, необходимы стабильная работа (73,9%), собственное жилье (60,3%), достойный уровень дохода (57,8%), развитая социальная сфера (28,0%).

Социальные, демографические и экономические процессы тесно взаимосвязаны. Не случайно идет процесс оттока молодежи из села. Города как центры приложения труда, культурной, научной и светской жизни притягивают молодых людей из сел и деревень.

Но дело не только в этом. На сегодняшний день наряду с неразвитостью социальной инфраструктуры основными проблемами сельских жителей являются низкие доходы и высокий уровень безработицы. Об актуальности этих проблем свидетельствуют и ответы респондентов. Так, среди сельской молодежи на вопрос о проблемах, которые беспокоят респондентов больше всего, были названы низкие доходы (52,2%), жилищные проблемы (50,1%) и безработица, невозможность устроиться на работу (38,9%).

Плохое материальное положение, нехватка денег приводят к тому, что сельской молодежи приходится отказываться от многих услуг и покупок, в том числе направленных на поддержание своего здоровья, получение образования, повышения своей квалификации, самореализации.

Показательно, что при оценке своего материального положения более половины опрошенных рассматривают свое благосостояние как неудовле-

творительное, отмечая, что денег не хватает даже на питание (2,5%); денег хватает на питание, но покупка одежды и обуви вызывает затруднения (12,4%); денег хватает на питание, одежду и обувь, но покупка вещей длительного пользования вызывает затруднения» (38,9%). Остальные респонденты оказались более обеспеченными. 28,0% молодых сельчан отметили, что доходы достаточны, но трудно купить действительно дорогую вещь, а 12,4% выбрали вариант ответа «можем купить все, кроме очень дорогих вещей (дом или квартиру)». 1,5% респондентов считают, что могут ни в чем себе не отказывать.

Низкие доходы сельских жителей обусловлены целым рядом причин. Но основными остаются неразвитость рыночной экономики на селе, предпринимательства, низкая производительность труда сельского населения. Так, например, по оценкам специалистов Министерства экономического развития республики сельское население в три раза проигрывает городскому по средним значениям производительности труда, а доля вклада сельчан в ВРП республики меньше 30,0 процентов.

Среди причин низких доходов также стоит отметить несовершенство социальной политики, низкую оплату труда работников аграрной и социальной сфер, то есть тех, которые являются основными сферами приложения труда сельских жителей, большую разницу в оплате труда сельского и городского населения. Так, в 2011 г. соотношение верхнего и нижнего уровней оплаты труда по видам экономической деятельности составило в среднем 4 раза. По некоторым отраслям средняя заработная плата превысила средний показатель по республике в несколько раз. По итогам 2011 г. среднемесячная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций по видам экономической деятельности составила 18397 рублей. Среднемесячная заработная плата в такой отрасли, как добыча полезных ископаемых, превысила среднемесячный уровень в 2,2 раза, в отрасли «финансовая деятельность» в 1,7 раза в государственном управлении и обеспечении военной безопасности; социальном страховании в 1,4 раза, в отраслях «производство и распределение электроэнергии, газа и воды», «транспорт и связь» в 1,3 раза<sup>1</sup>. А в таких традиционных для села отраслях, как «сельское хозяйство», «охота и лесное хозяйство», по итогам 2011 г. среднемесячная заработная плата составила всего 10000,1 руб.; «рыболовство и рыбоводство» – 10328,6 руб. Это составляет всего 54,4% и 56,1% к среднереспубликанскому уровню<sup>2</sup>.

Принято считать, что в сельской местности относительно низкий удельный вес заработной платы в совокупных доходах сельского населения ком-

---

<sup>1</sup> Рассчитано по данным стат. сборника Уровень жизни населения Республики Башкортостан: статистический сборник – Уфа: Башкортостанстат, 2012. С. 28.

<sup>2</sup> Уровень жизни населения Республики Башкортостан: статистический сборник – Уфа: Башкортостанстат, 2012. С. 29.

пенсирруется наличием доходов от ведения личного подсобного хозяйства. Однако здесь ситуация неоднозначная. В районных центрах, крупных селах идет процесс отказа или сокращения объемов ведения личного подсобного хозяйства (ЛПХ). Большинство домохозяйств продукция подсобного хозяйства используется только для потребления в семье и не является значимой частью доходов. Другое дело небольшие деревни. Здесь основным источником доходов сельчан наряду с заработной платой являются доходы от ведения личного подсобного хозяйства, поэтому развитие системы ЛПХ является не только подспорьем в пополнении семейного бюджета, но и одним из основных источников доходов. Однако таких семей становится все меньше. По ответам наших респондентов, только 9,7% молодежи указали, что большая часть доходов их семьи формируется за счет доходов от продукции личного подсобного хозяйства. Причем необходимо подчеркнуть, что продает свою продукцию лишь небольшая доля семей респондентов – всего 1,5 процента. Для личного потребления в семье используют свою продукцию 42,3%, еще 13,4% для потребления в семье и городских родственников. Неразвитость системы продажи продукции ЛПХ связан со многими факторами, среди которых основными являются низкие цены на сельскохозяйственную продукцию; трудности реализации небольших объемов продукции, а у многих сельчан объемы продаваемой продукции, действительно, небольшие; отсутствием возможностей и дороговизны поездки на рынок, в город для продажи продукции. То есть основными препятствиями развития системы личных подсобных хозяйств являются отсутствие денежных средств для расширения производства и отсутствие постоянного покупателя.

О низком уровне жизни большинства жителей республики свидетельствуют данные о потребительских расходах населения. Потребительские расходы городских домохозяйств на одного человека в месяц по итогам 2011 г. по Республике Башкортостан составили 11724,1 рублей, а сельчан – 9951,7 рублей. Доля расходов на питание у горожан составила 32,3%, у сельских жителей 33,2 процентов. Но анализ показывает, что в предыдущие годы эта разница была больше, в 2010 г., например, она составила, например, 7,0% (28,4% у горожан и 35,4% у сельчан)<sup>1</sup>.

Сельские жители также больше расходуют на покупку алкогольных напитков. В 2011 г., например, на обозначенную статью расходов они потратили в два раза больше городских жителей – 2,9% своих доходов. Горожане, в свою очередь, больше денег тратят на услуги (23,1% против 18,2%). В структуре расходов на услуги у сельчан, как и у горожан, преобладают расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг. При этом сельские жители тратят на оплату жилищно-коммунальных услуг больше, чем горожане: в

---

<sup>1</sup> Социальное положение и уровень жизни населения в Республике Башкортостан: статистический сборник. – Уфа: Башкортостанстат, 2012. С. 38.

2011 г., например, доля расходов на жилищно-коммунальные услуги составила у сельчан 39,2%, а у горожан – 31,0%<sup>1</sup> в общей структуре расходов на оплату услуг.

Таблица 1

**Структура потребительских расходов городского и сельского населения Республики Башкортостан<sup>2</sup>**

	Городское население		Сельское население	
	2010	2011	2010	2011
Потребительские расходы всего, руб. на человека в месяц, в % к итогу	11610,3	11724,1	6872,1	7230,9
На питание	28,4	32,3	35,4	33,2
На покупку алкогольных напитков	1,2	1,3	3,7	2,9
непродовольственных товаров	47,0	43,3	42,5	45,7
На оплату услуг	23,4	23,1	18,4	18,2

Структура потребительских расходов сельских семей показывает, что население в основном тратит деньги на еду и на непродовольственные товары. Известные американские экономисты Самуэльсон и Нордхаус считают, что нищета начинается там, где на питание семья тратит уже более  $\frac{1}{3}$  своих денежных доходов<sup>3</sup>. Таким образом, потребительские расходы населения республики свидетельствуют о низком уровне жизни большинства жителей республики, а значит и молодежи, так как низкие доходы, бедность воспроизводятся в следующих поколениях.

Не менее важной проблемой, кроме низких доходов, является проблема безработицы. По справедливому замечанию А. Шюца, среди всех видов активности именно трудовая деятельность играет важнейшую роль в конструировании реальной повседневной жизни, и только труд наиболее полно активизирует все потенциальные качества личности, наделяет их единством<sup>4</sup>. В условиях безработицы это становится труднодостижимым.

Трудовая сфера, пожалуй, одна из самых противоречивых сфер общества. С одной стороны, на сегодняшний день преодолены многие негативные

<sup>1</sup> Социальное положение и уровень жизни населения в Республике Башкортостан : статистический сборник – Уфа: Башкортостанстат, 2012. С.40.

<sup>2</sup> Там же. С.38.

<sup>3</sup> Руднев В. Реформы идут – население нищает // Диалог. 2003. № 2. С. 22.

<sup>4</sup> Козырева П. М. Некоторые тенденции адаптационных процессов в сфере труда // Социол. исслед. 2005. № 9. С. 45.

процессы перестроечного периода: безработица, долги по заработной плате, простои предприятий. С другой стороны, на селе по-прежнему одной из острых проблем остается все та же безработица, а оплата труда во многих организациях и предприятиях настолько низка, что не обеспечивает уровня удовлетворения физиологических потребностей.

В российской статистике имеются два показателя, отражающие уровень безработицы среди населения. Согласно методологии Международной организации труда, безработными считаются граждане, не имеющие работу, ищущие ее и готовые к ней приступить. При этом факт регистрации значения не имеет. Второй подход отражает позицию органов власти по трудоустройству (служба занятости) и опирается на данные о численности зарегистрированных безработных. Для демонстрации степени различий приведем пример: по данным за 2011 г. уровень безработицы населения Республики Башкортостан составил 7,7%, уровень зарегистрированной безработицы – 1,4%<sup>1</sup>. Если по уровню зарегистрированной безработицы республика на фоне других регионов выглядит «вполне прилично», то по уровню безработицы, рассчитанной МОТ, Башкортостан занимает «лидирующие» позиции в Приволжском федеральном округе. С нашей точки зрения, не последнюю роль в этом играет высокий уровень безработицы среди сельского населения. По данным опросов Института социально-политических и правовых исследований Академии наук Республики Башкортостан, в рейтинге актуальных социальных проблем населения безработица стабильно занимает третье место (в замере июля 2011 г. – 30,4%) после роста цен (67,8%) и низкой заработной платы (54,4%); а 63,2% жителей республики ситуацию с безработицей оценивают как острую.

Характеризуя социальный портрет среднего безработного, исследователи отмечают, что в 40,8% безработных – это население в возрасте 18–29 лет, т. е. молодежь. Причем в разрезе поселенческой структуры, как отмечают исследователи, наиболее острой проблема безработицы является для большого села в сельской местности<sup>2</sup>.

Особенностью регионов с высокой долей сельского населения является преобладание женской безработицы над мужской, и Башкортостан в этом плане не исключение. Это наряду с другими факторами приводит к более активной мобильности женщин. Молодые девушки стремятся уехать из деревни, а это, в свою очередь, ведет к диспропорции мужского и женского населения в сельской местности: превышению численности молодых

---

<sup>1</sup> Уровень жизни населения Республики Башкортостан: статистический сборник – Уфа: Башкортостанстат, 2012. С. 13.

<sup>2</sup> О ситуации на рынке труда и доходах населения в первом полугодии 2011 года. Выступление заместителя Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан Ф. А. Ямалтдинова. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.pravitelstvorb.ru/regulatory/new\\_section/on\\_the\\_situation\\_in\\_the\\_labor\\_market\\_and\\_household\\_incomes\\_in\\_the\\_first\\_half\\_of\\_2011.php?clear\\_cache=Y](http://www.pravitelstvorb.ru/regulatory/new_section/on_the_situation_in_the_labor_market_and_household_incomes_in_the_first_half_of_2011.php?clear_cache=Y).

мужчин над численностью женщин, что создает дополнительные социальные проблемы – трудности в создании семьи.

Рынок труда в условиях рыночной экономики всегда противоречив: проблема безработицы идет рука об руку с проблемой нехватки специалистов. Во многих районах республики сегодня не хватает высококвалифицированных врачей, инженеров, работников сельского хозяйства. В то же время многие сельчане, особенно молодежь, вынуждены работать на Севере, в Сибири, в Москве, других регионах Российской Федерации. Не находя работу в своем родном селе, они вынуждены ездить за тысячи километров, оставляя дома своих жен и детей. При этом многие из них работают во вредных производствах, в чрезвычайно сложных климатических условиях. На сегодняшний день официальные органы не ведут полноценного учета количества таких трудовых мигрантов. Между тем, это серьезная социально-экономическая проблема.

Качество трудовой жизни является важнейшим показателем качества жизни населения. Труд не только источник доходов, но и деятельность, осуществляя которую, человек самореализуется, проявляет свои таланты, способности. На сегодняшний день для большинства сельской молодежи труд является источником материальных благ. Ради деятельности, которая будет приносить доход, причем во многих случаях невысокий, молодежь готова пожертвовать многим: здоровьем, своими интересами, свободным временем, семьей.

Как показал опрос, кроме проблемы безработицы, одной из основных проблем молодежи являются плохие жилищные условия. Нужно отметить, что в условиях высокой социальной дифференциации для значительной части населения проблема улучшения жилищных условий стоит достаточно остро. Так по данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств половина населения проживает на площади меньше установленной социальной нормы<sup>1</sup>. В 10,0% наименее обеспеченных семей среднедушевая общая площадь в 2,3 раза меньше, чем в 10,0% наиболее обеспеченных<sup>2</sup>.

Оценка качества жилищных услуг в процессе эксплуатации жилья в основном зависит от состава семьи и демографических процессов. Следует отметить, что потребность в жилье определяется циклом развития семьи,

---

<sup>1</sup> Постановлением Правительства РФ от 29.08.05 № 541 установлен федеральный стандарт социальной нормы площади жилого помещения в размере 18 кв. м общей площади жилья на 1 гражданина.

<sup>2</sup> По результатам бюджетных обследований домохозяйств, проводимых Башкортостанстатом. В республике обследуются 925 домашних хозяйств (в городской местности – 600, сельской – 325). Выборка представляет основную часть населения, доходы которого формируются преимущественно за счет оплаты труда и социальных трансфертов. Обследованием не охвачены богатые слои и маргинальные элементы.

но не всегда совпадает с ее финансовыми возможностями, что особенно проявляется при формировании молодых семей.

Отсутствие благоприятных жилищных условий, их стесненность и плохое качество являются отрицательными факторами в семейной жизни. Зачастую молодые семьи откладывают рождение первого ребенка, не говоря уже о втором и последующих<sup>1</sup>.

Судя по ответам респондентов у одной трети молодежи нет жилищной проблемы, причем из них 8,1% ответили, что для них эта проблема пока не актуальна, то есть, возможно, в будущем для части этой категории респондентов проблема станет насущной. 15,8% молодежи намерены принять участие в молодежной или другой жилищной программе. Хотя, по результатам бюджетных обследований, проведенных Башкортостанстатом, несмотря на наличие в республике программ по социальной ипотеке, субсидирования приобретения жилья, на учете по улучшению жилищных условий состоят чуть более 5,0% из тех, кто испытывает такую потребность. Зачастую такая ситуация обосновывается узкими нормативными рамками группы нуждающихся, длительностью периода ожидания своей очереди, деформированной адресностью<sup>2</sup>. Поэтому не факт, что все, кто намерен воспользоваться данными программами, смогут это сделать. В сложившихся условиях население решает квартирный вопрос самостоятельно. Так 15,0% молодежи ответили, что построят дом, 6,7% намерены взять кредит или ссуду, 4,5% надеются на помощь родителей, 3,8% накопят денег для покупки жилья, а 1,7% будут снимать жилье, 15,0% молодежи вообще затруднились ответить на данный вопрос.

Несмотря на постоянное внимание к жилищной проблеме и усилия по ее решению со стороны органов власти, данный вопрос остается актуальным для большинства молодежи.

На степень удовлетворенности или неудовлетворенности жизнью населения в сельской местности, безусловно, влияют также наличие и развитость объектов социальной инфраструктуры, то есть обеспеченность жителей детскими садами, школами, медицинскими учреждениями и т. д.

Статистические данные и результаты опроса свидетельствуют о достаточно высоком уровне обеспеченности сельчан Республики Башкортостан объектами социальной инфраструктуры. Тем не менее, это более характерно для районных центров и крупных сел, а в большинстве деревень ситуация иная.

Наличие и развитость объектов социальной сферы в райцентрах, крупных поселках и селах способствуют увеличению оттока населения из

---

<sup>1</sup> Каримова Р. М., Яппарова Р. Р. Уровень и качество жизни молодежи Республики Башкортостан / Методология, теория и история социологии: сб. науч. ст. Материалы Всероссийской научной конференции (Ростов-на-Дону, 23–24 ноября 2012 г.). / Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального университета, 2012. Т. 2. С. 299–302.

<sup>2</sup> Там же. С. 299–302.



деревень в районные центры. По данным последних переписей населения наблюдается концентрация населения в районных центрах и обезлюдение малых деревень<sup>1</sup>. Все это приводит к проблемам территориальной организации населения. В малых деревнях закрываются детские сады, школы, клубы, другие объекты социальной инфраструктуры, что актуализирует проблемы проведения свободного времени и досуга и негативно отражается на качестве жизни оставшейся жить в этих поселениях молодежи.

Обратимся к результатам социологических исследований. На вопрос «Как Вы считаете, в селе / деревне, где Вы живете, достаточно или недостаточно возможностей, чтобы интересно проводить свободное время?» 32,1% молодежи ответили утвердительно, а 63,3% респондентов считают, что в их населенном пункте не созданы условия для проведения свободного времени, досуга, остальные затруднились ответить.

Неразвитость системы объектов социальной инфраструктуры негативно отражается на возможностях сельской молодежи получить квалифицированную медицинскую помощь, достойное образование. Остановимся на здоровье как важной социально-экономической проблеме. Замечено, что в периоды трансформации общества качество здоровья населения резко снижается. В. Шелохаев как нельзя лучше отразил данный процесс, утверждая, что «в эпохи перемен биологический «запас прочности» нации, как правило, сокращается...»<sup>2</sup>. В сельской местности проблема обостряется отсутствием необходимой инфраструктуры для сохранения и поддержания здоровья (больниц, поликлиник, физкультурно-оздоровительных комплексов), а также недоступностью многих медицинских, рекреационных услуг, большинство из которых на сегодняшний день являются платными.

По данным Башкортостанстата население республики в среднем на медицинские услуги в 2011 г. потратило 11,0%, на санаторно-оздоровительные – 1,7% своих доходов в общей структуре расходов на оплату услуг. Причем если городские жители потратили 13,5% своих доходов на медицинские услуги, то сельские в четыре раза меньше – всего 3,1%. Учитывая, что доходы горожан выше доходов сельских жителей, то разница в тратах на медицинские услуги является еще большей. Кроме того, необходимо учитывать половозрастную структуру сельского населения. В селе больше представителей старшего поколения, пенсионеров. Общеизвестно, что те же пенсионеры чаще всего болеют и нуждаются в медицинском обслуживании. Таким образом,

---

<sup>1</sup> Краткие итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. по Республике Башкортостан / Стат. бюллетень Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан, Уфа, 2011. Приложения, табл. «Численность населения населенных пунктов».

<sup>2</sup> Цит. по: Тысячелетняя Россия: жизнь продолжается: материалы «круглого стола» // Родина. 2003. № 4. С. 14.

большинству сельского населения, в том числе и молодежи, медицинские и рекреационные услуги недоступны.

Как уже было отмечено, немаловажную роль в сохранении здоровья населения играет система здравоохранения. Нехватка финансовых ресурсов, решение более «глобальных», на взгляд руководства страны, регионов и местных органов власти задач, ослабили материально-техническую и диагностическую базу лечебных учреждений. Статистические данные свидетельствуют: число зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые в жизни как во всем населении, так и в отдельных возрастных группах – дети и подростки, имеет тенденцию к росту. Этот процесс идет с одновременным сокращением показателей обеспеченности населения больничными койками, медицинским персоналом<sup>1</sup>.

Проанализируем таблицу 2, из которой можно сделать вывод, что сельская молодежь по сравнению с городской меньше нуждается в обращении за медицинской помощью. Однако показатели смертности сельской молодежи, которые выше, чем показатели смертности городской молодежи, свидетельствуют об обратном. Скорее всего, сельская молодежь по сравнению с городской более пренебрежительно относится к своему здоровью. Так, разность доли молодежи, нуждавшейся в медицинской помощи и обратившейся к ней, показывает, что нуждавшаяся в медицинской помощи сельская молодежь меньше обращается за этой самой помощью. Ежегодные расходы на оплату медицинской помощи (услуги) в среднем на обратившихся также говорят о более ответственном отношении городской молодежи к своему здоровью. Во многом это связано с низкими доходами сельской молодежи, у которой нет денег оплачивать медицинские услуги.

Обратимся к данным о смертности населения. Общий коэффициент смертности за последние двадцать лет всегда был выше в селе, чем в городе. В 2011 г., например, он составил 15,4‰ для сельского и 12,0‰ для городского населения<sup>2</sup>. Это можно объяснить разной половозрастной структурой сельского и городского населений: в селе больше людей старшего возраста, пенсионеров. Однако возрастные коэффициенты смертности свидетельствуют, что в селе смертность и среди молодежи выше<sup>3</sup>.

Особо стоит обратить внимание на мужскую смертность в трудоспособном возрасте. Коэффициент смертности в 2009 г. для городских мужчин трудоспособного возраста составил 8,43, а для сельских – 10,94 промилле<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: более подробно Здравоохранение в Республике Башкортостан: статистический сборник. – Уфа: Башкортостанстат, 2012.

<sup>2</sup> Демографические процессы в Республике Башкортостан: стат. сб. – Уфа: Башкортостанстат, 2012. С. 63.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 74.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 76.

Смертность сельского населения вызвана многими факторами, среди которых, тяжелые условия труда, неразвитость системы здравоохранения, плохое питание и многие другие факторы. Но по данным статистики, среди основных причин смертности сельской молодежи выделяются внешние причины, которые можно было бы избежать. Так, в селе больше смертей по причинам отравлений алкоголем, убийств и самоубийств.

Таблица 2<sup>1</sup>

**Обращение молодежи в возрасте до 30 лет  
за медицинской помощью в 2009 г.**

	в возрасте до 30 лет	Из них молодежь в возрасте:		
		от 16 до 20 лет	от 21 до 25 лет	от 26 до 30 лет
Домохозяйства, проживающие в городской местности				
Всего молодежи, в %	100	100	100	100
Доля молодежи в возрасте до 30 лет, нуждавшейся в обращении за медицинской помощью (услугами)	32,3	32,9	30,8	33,4
В том числе обратившихся за медицинской помощью	28,9	29,4	27,5	29,8
из обратившихся оплатили медицинскую помощь (услуги)	8,7	6,3	9,4	10,3
Расходы на оплату медицинской помощи (услуги) в среднем на обратившегося, в год, рублей	3575,2	2038,7	4002,5	4638,5
Всего молодежи, в %	100	100	100	100
Домохозяйства, проживающие в сельской местности, в т. ч. обратившихся за медицинской помощью	28,7	30,0	27,1	28,4
из обратившихся оплатили медицинскую помощь (услуги)	4,7	4,1	4,6	5,8
Расходы на оплату медицинской помощи (услуги) в среднем на обратившегося, в год, рублей	1312,2	778,4	1189,4	2420,9

Очень распространена в селе проблема пьянства населения. Так, на вопрос «Какие проблемы наиболее актуальны для молодежи Вашего района?» 59,5% молодых респондентов обозначили проблему «алкоголизм». Если проанализировать полученные ответы, эта проблема, по мнению мо-

<sup>1</sup> Молодежь в России. 2010: Стат. сб. / ЮНИСЕФ, Росстат. М., 2010. С. 62–63.

лодежи, стоит на втором месте после безработицы (60,8% ответов). Действительно, этот порок охватывает практически все возрастные группы, постепенно вовлекая подростков и женщин. На наш взгляд, пьянство представляет обратную сторону проблемы трудоустройства. Незанятость населения, крайне низкая цена сельской рабочей силы, слабая уверенность в завтрашнем дне и некоторые другие факторы выступают условиями, подталкивающими молодежь к асоциальным формам поведения, в том числе и к алкоголизму.

Таким образом, приведенные данные социологических и статистических исследований свидетельствует о социальном неблагополучии села, в котором тяжелые условия труда, неразвитость социальной инфраструктуры, в том числе и системы здравоохранения, однообразное питание дополняются отсутствием перспектив для развития молодого человека, сужением возможностей получить хорошее образование, трудоустроиться, создать семью и воспитывать детей.

Улучшение социальных условий жизни сельской молодежи не может быть реализовано силами только местных органов власти. Оно требует усиленного внимания и вложения средств со стороны федеральных и региональных органов власти.

## ***2. Коррекция социально-экономической политики государства в условиях трансформации демографических процессов***

Эффективность реализации демографической политики во многом определяется тем, насколько четко определены ее цели. Указанное положение важно потому, что демографические процессы не только связаны между собой, но и обусловлены социально-экономическими факторами развития страны.

Одна из закономерностей воспроизводства населения заключается в том, что естественному движению присуща определенная инерция, то есть современная возрастная структура населения формируется под влиянием тех демографических процессов, которые происходили в прошлом. В свою очередь, современное состояние воспроизводства населения найдет отражение в возрастном составе населения в будущем.

Эта закономерность дает возможность предвидеть будущую структуру населения, а через нее прогнозировать демографическую ситуацию в целом. Однако указанная особенность воспроизводства населения в реализации демографической политики страны и регионов в расчет не принимается.

Напомним, что одной из главных целей демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. является «... стабилизация численности населения к 2015 г. на уровне 142–143 млн. человек и создание условий для ее роста к 2025 г. до 145–145 млн. человек, а также повышение качества жизни и увеличения продолжительности жизни к 2015 г. до 70 лет, к

2025 г. – до 75 лет»<sup>1</sup>.

Однако само по себе увеличение численности населения страны не решает демографическую проблему. Если посмотреть динамику численности населения страны, то она имела четкую тенденцию роста. Только в последние годы население стало уменьшаться. По переписи 1897 г. на территории России проживало 67,5 млн. человек, к 1926 г. оно достигло 92,7 млн. человек. Максимальная численность населения страны была отмечена в 1993 г. (148,6 млн.). Затем численность населения несколько упала. Последняя перепись населения 2010 г. показала 142,8 млн. человек. Несмотря на сокращение, современное население по численности находится в пределах прогнозируемого размера, определенного Концепцией на 2015 год.

Концентрируя внимание на численности населения, Концепция не обращает внимания на его расселение. На наш взгляд, для России, располагающей огромной территорией, важным является не только достижение определенной численности, но и недопущение «обезлюдения» отдельных стратегически важных ее частей.

Однако на практике происходит тенденция концентрации населения в центральной части России за счет центростремительных потоков миграции населения из восточных районов России. Если Советское государство путем использования системы стимулирующих мер основные миграционные потоки направляло в восточные территории, то с распадом СССР они изменили свое направление в обратную сторону. Результат таких изменений можно видеть из следующих данных. За 1989–2010 гг. население Центрального Федерального округа (ЦФО) увеличилось с 37920 тыс. до 38438 тыс. человек, т. е. на 518 тысяч человек. За указанный период численность населения Дальневосточного Федерального округа (ДВФО) сократилась с 1923 тыс. до 1588 тыс., или на 335 тыс. человек. Если в годы Советской власти население данной территории постоянно росло, то впервые после 1989 г. оно начало сокращаться. В результате на один квадратный километр приходится в ЦФО 59 человек, в ДВФО – только один человек. При этом на долю ЦФО приходится только 3,8% территории и 27,9% населения страны. В ДВФО указанные показатели имеют обратное соотношение. Округ, занимая 36,1% российской территории России, располагает только 4,4% населения.

Регионы страны, с точки зрения миграции, представляют собой открытую систему, поэтому оптимальный показатель численности населения должен определяться расселенческой политикой государства. Пока же каждый регион перспективную численность населения определяет самостоятельно, без привязки к показателю страны в целом. Такое положение усиливает дифференциацию в плотности расселения населения по территории страны.

---

<sup>1</sup> Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : утверждена указом Президента Рос. Федерации от 9 окт. 2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 42. Ст. 5009.

Складывающаяся дифференциация в расселении населения может иметь не только негативные социально-экономические, но и геополитические последствия. Это обусловлено тем, что государство, обращая внимание на внешнюю миграцию, слабо занимается внутригосударственным регулированием миграционных процессов.

Что касается населения Башкортостана, то его численность между последними переписями также сократилась. Если в 2002 г. перепись показала 4104,3 тысячи, то в 2010 г. 4072,3 тысяч человек. В соответствии с республиканской демографической концепцией предусматривается «...к концу первого этапа (2008–2010 гг.) стабилизировать численность населения Республики Башкортостан на уровне 4051–4055 тыс. человек. На втором этапе (2010–2015 гг.) увеличить ее до 4100 тыс. человек... На третьем этапе (2015–2025 гг.) предполагается довести численность населения до 4150 тыс. человек...»<sup>1</sup>.

Вряд ли приведенные показатели численности республики являются оптимальными. Дело в том, современное расселение населения внутри республики дифференцировано, и с точки зрения экономической целесообразности его нельзя считать оптимальным. Во-первых, сложившееся соотношение городского и сельского населения не отвечает современному уровню индустриализации производства. Высокий удельный вес сельского населения (по переписи 2010 г. – 39,6%), с одной стороны, свидетельствует о низком уровне интенсификации сельскохозяйственного производства, с другой же стороны, об ослаблении миграционных связей между городом и сельской местностью. Во-вторых, анализ сельского расселения показывает об усилении миграции населения в пределах самой сельской местности. Так называемая оптимизация социальных объектов (школ, медицинских учреждений и т. д.) способствовала дрейфу миграционных потоков из мелких деревень в крупные сельские поселения, в основном в районные центры. Если с точки зрения эффективности использования социальных объектов политика «оптимизации» себя и оправдала, то с точки зрения сельскохозяйственного производства этого сказать нельзя. Дело в том, что «оптимизация» социальных объектов привела к усилению дифференциации селений по людности. С уменьшением людности многих сельских поселений часть мелких деревень престала существовать. Поскольку сельскохозяйственное производство по характеру труда является рассредоточенным, что связано с землей как с основным средством производства, то изменения в размерах поселений способствуют сокращению используемых площадей земель.

Основной упор в реализации современной демографической политики

---

<sup>1</sup> Концепция демографической политики Республики Башкортостан на период до 2025 года: утверждена указом Президента Респ. Башкортостан от 14 июля 2008 г. № УП-333 // Ведомости Гос. Собрания – Курултая, Президента и Правительства Респ. Башкортостан. 2008. № 15. Ст. 900.

направлен на рост естественного прироста: повышение рождаемости и снижение смертности. Сама по себе постановка такой цели верна. Действительно, рост естественного прироста населения дает возможность увеличить его численность и улучшить возрастной состав. Такая политика дала положительные результаты, которые проявились в повышении рождаемости населения. В этом немаловажную роль сыграли меры государственного стимулирования репродуктивности населения.

Рост рождаемости населения сформировал в обществе уверенность в широких возможностях государственного воздействия на демографические процессы. В то же время, мало обращается внимания на предстоящие изменения структуры населения. В среднесрочной перспективе вряд ли можно будет рассчитывать на рост численности населения. Дело в том, что произойдут существенные изменения в его возрастном составе.

Воспроизводству населения присуща инерционность, которая проявляется в том, что численность и состав населения, сложившиеся в прошлом, находят отражение в современной его численности и структуре. Поэтому важным становится предвидение сдвигов в возрастном составе населения, которые происходят за счет прошлых изменений в воспроизводстве населения. Эту особенность известный демограф А. Г. Вишневский называет «автономностью» демографических процессов<sup>1</sup>. Между тем, в настоящее время последствия предыдущих сдвигов в демографических процессах и их проявление в возрастной структуре населения не находят отражения в мерах по реализации демографической политики.

На предстоящую возрастную структуру населения окажут влияние два фактора. Первым фактором выступает собственно демографический фактор: сокращение рождаемости, начавшееся в прошлом веке. Уменьшение родившихся детей постепенно сказывается, с одной стороны, на численности и удельном весе лиц в трудоспособном возрасте, с другой, на численности и удельном весе пожилых.

Вторым фактором, оказывающим влияние на состав населения, выступают огромные потери людских ресурсов в годы войны. Хотя выжившие поколения, участвовавшие на войне, постепенно вымирают естественным путем, тем не менее, их огромные потери в годы войны продолжают влиять на состав населения.

Между тем, изменить инерцию в воспроизводстве населения, которая формируется под влиянием указанных факторов, практически не представляется возможным. Поэтому важным становится учитывать ее в реализации демографической политики, а также в практике организации экономики и социальной сферы. Какие изменения следует ожидать в среднесрочной перспективе в составе населения?

---

<sup>1</sup> Модернизация экономики России. Итоги и перспективы. Кн. 2. М., ГУ ВШЭ, 2003. С. 28.

За последние годы в рождаемости населения были позитивные сдвиги, ее показатели заметно выросли. Повышение рождений в населении Башкортостана за последнее десятилетие (2000–2011 гг.) результат не только государственных мер, направленных на их стимулирование, но и результат увеличения численности женщин в активном детородном возрасте.

Под влиянием сдвигов в возрастном составе населения численность женщин в репродуктивном возрасте будет изменяться и в будущем. На место многочисленных поколений женщин в активный детородный возраст начнут вступать малочисленные поколения 90-х гг. рождения. Указанные сдвиги можно показать на примере населения Башкортостана. На начало 2011 г. численность женщин в возрасте 20–49 лет составляла 936,1 тыс. человек. С учетом сложившейся смертности эта возрастная группа к 2020 г. сократится до 853,5 тыс., к 2025 г. до 822,8 тыс. человек. Предстоящее сокращение численности женщин репродуктивного возраста может привести к уменьшению совокупных рождений.

Следующим проявлением изменения возрастного состава населения окажется сокращение численности и удельного веса лиц в трудоспособном возрасте. В течение многих десятилетий демографическая ситуация в республике благоприятствовала росту указанных показателей. Проявление этой ситуации проиллюстрируем на динамике численности населения в трудоспособном возрасте (табл. 1).

*Таблица 1*

**Возрастная структура населения Республики Башкортостан,  
тыс. человек (по данным переписей населения)**

Годы	Всего	Из них			В % к итогу		
		Моложе трудоспособного возраста	Трудоспособного возраста	Старше трудоспособного возраста	Моложе трудоспособного возраста	Трудоспособного возраста	Старше трудоспособного возраста
1926	2665,8	1140,1	1324,6	199,5	42,8	49,7	7,5
1939	3159,0	1447,1	1445,8	265,5	45,8	45,8	8,7
1959	3341,6	1159,3	1813,1	369,0	34,7	54,3	11,0
1970	3814,9	1408,9	1903,4	501,4	36,9	49,9	13,2
1979	3844,3	1058,5	2249,0	535,7	27,5	58,5	14,0
1989	3943,1	1052,9	2208,2	682,0	26,7	56,0	17,3
2002	4104,3	872,0	2438,2	793,3	21,3	59,4	19,3
2010	4072,3	742,3	2509,3	820,2	18,2	61,6	20,2
2015 прогноз	4015	703	2428	884	17,5	60,5	19,2
2025 прогноз	3903	783	2130	990	20,1	54,6	25,4



Из данных табл. 1 следует, что наблюдается закономерная тенденция изменений в соотношении приведенных возрастных групп населения. Начиная с переписи 1926 г. и во всех остальных переписях, за исключением 1989 г., численность населения в трудоспособном возрасте росла. Скажем, в 1926 г. численность населения в трудоспособном возрасте составила 1324,6 тыс. человек, постепенно увеличиваясь, она к 2010 г. достигла до 2509,3 тыс. человек. Заметим, что за все годы переписей максимальный уровень в 2010 г. достигнут не только по численности лиц в трудоспособном возрасте, но и по ее удельному весу во всем населении. Удельный вес данной возрастной группы соответственно увеличился с 49,7 в 1926 г. до 61,6% в 2010 году.

Однако указанная закономерность в динамике численности трудоспособного поколения в перспективе в корне изменится. Как численность, так и удельный вес поколений в трудоспособном возрасте уже в ближайшие годы начнут сокращаться.

Предстоящие изменения в численности и удельном весе населения в трудоспособном возрасте произойдут за счет трансформации соотношений численности поколений. Они связаны с большими различиями в численности населения, вступающей в трудоспособный возраст и выходящей из него поколений. Это можно показать на следующих данных. На начало 2011 г. в республике насчитывалось детей в возрасте 10–14 лет 215,8 тыс. человек. Они постепенно в ближайшие десять лет начнут вступать в трудоспособный возраст. За это время трудоспособный возраст покинут и вступят в пенсионный возраст поколения, которым в настоящее время 50–54 года. Их численность составляет 335,3 тыс. человек, т. е. на 119,5 тыс. больше. Иначе говоря, в трудоспособный возраст начнут вступать малочисленные поколения, родившиеся в годы самой низкой рождаемости, а выходить из него начнут многочисленные поколения 50–60-х годов рождения.

С предстоящим сокращением численности лиц в трудоспособном возрасте экономика республики встречается впервые. Судя по данным таблицы, до 2015 г. сокращение данной демографической группы населения будет относительно небольшим. Однако в последующие годы темпы сокращения будут нарастать. К 2025 г. по сравнению с 2011 г. сокращение численности населения в трудоспособном возрасте может достичь до 379,3 тыс. человек.

Следует отметить, что такая ситуация будет складываться не только в Башкортостане, она охватит практически все регионы России. По расчетам отдельных демографов, к указанному периоду сокращение численности поколений в трудоспособном возрасте по стране может достигнуть 12,1 миллиона человек<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Мукомель В. М. Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // Мир России. 2011. № 1. С. 34.

Если общество не будет предпринимать никаких мер против предстоящих демографических сдвигов, то сокращение трудовых ресурсов может привести к снижению темпов роста или даже к спаду производства ВВП. Поэтому изменения в возрастном составе населения республики должны найти отражение в ее социальной и экономической политике.

Для того чтобы предстоящее существенное сокращение трудовых ресурсов отрицательно не сказалось на темпах изменений ВВП, самым эффективным направлением является повышение производительности труда. Рост производительности труда всегда был и остается решающим направлением развития общества. Между тем, с развалом СССР проблемы повышения производительности труда оказались преданными к забвению. Такое важное направление в экономическом развитии, к сожалению, сошло с учебных программ и со страниц учебников по экономике труда. Информация об уровне и динамике производительности труда в настоящее время не находит отражение в официальных сборниках Росстата. Практически оказались свернутыми научные исследования в этой области.

Проявление такого отношения к проблемам производительности труда нашло отражение и в принижении общественного интереса к проблемам себестоимости продукции. Современные экономические отношения в стране сложились таким образом, что общество не заинтересовано в снижении издержек производства. Собственники не проявляют интерес к снижению себестоимости своей продукции. Для того, чтобы обеспечить прибыльность своего производства, они выбирают наиболее легкий путь – повышение цен на товары и услуги.

На наш взгляд, необходимы коренные изменения в экономической политике государства, в которой основной акцент должен быть сделан на рост производительности труда. Это особенно важно в условиях вступления России во Всемирную торговую организацию.

Другим направлением в складывающихся демографических условиях является приведение в соответствие профессиональной структуры подготовки специалистов и рабочих кадров со структурой спроса на рынке труда. Большие перекосы в этой сфере приводят к росту структурной безработицы.

Альтернативой сокращению численности трудовых ресурсов выступает регулирование миграционных процессов. Миграционная политика государства должна охватить все миграционные потоки: внутрирегиональные, межрегиональные и межгосударственные направления.

Спад промышленного и сельскохозяйственного производства после развала страны дифференцировал ситуацию на рынке труда. Особенно от безработицы пострадали некоторые малые города и сельская местность. Между тем, условия для активизации внутриреспубликанской миграции населения ухудшились. Низкая заработная плата, дороговизна жилья, сокращение общежитий сдерживают миграцию населения внутри республики. В

условиях сокращения трудовых ресурсов необходимо разработать конкретные государственные меры, стимулирующие активизацию внутриреспубликанских потоков миграции.

Республика Башкортостан географически занимает евроазиатскую территорию, через нее пролегают основные транспортные пути между Европой и Азией. В условиях резкого сокращения трудовых ресурсов по стране в целом республика может стать территорией прохождения транзитных миграционных потоков. Это может способствовать оттоку населения из республики, в зависимости от миграционной политики государства в западном или восточном направлениях. Такая тенденция уже наблюдается. В настоящее время складываются достаточно большие потоки мигрантов в Москву, Санкт-Петербург, Московскую область, в Татарстан.

Предстоящий сдвиг в возрастной структуре населения приведет к таким большим размерам сокращения трудовых ресурсов, что вряд ли станет возможным восполнение дефицита в потребностях экономики в рабочей силе только за счет роста производительности труда и регулирования внутренних миграционных потоков. Экономика республики будет нуждаться в притоке дополнительной рабочей силы за счет внешних источников.

Однако нельзя считать, что страны ближнего зарубежья будут по-прежнему располагать большими запасами свободных рабочих рук, как это сложилось в настоящее время. В перспективе структурные изменения в возрастном составе, а также рост экономики будут происходить не только в России, но и в странах СНГ. Поэтому рассчитывать на то, что сегодняшние доноры рабочей силы Таджикистан, Узбекистан и некоторые другие страны останутся такими же источниками, как в настоящее время, не стоит.

Сдвиги в составе населения скажутся и на соотношении лиц в трудоспособном возрасте и остальной части населения, т. е. совокупности лиц моложе и старше трудоспособного возраста. До последнего времени течение демографических процессов способствовало формированию благоприятной с точки зрения структуры населения. Об этом можно судить по данным табл. 2.

*Таблица 2*

**Демографическая нагрузка на 1000 человек  
в трудоспособном возрасте в Республике Башкортостан**

Годы	Всего		Моложе		Старше	
	Человек	В % к итогу	Человек	В % к итогу	Человек	В % к итогу
1926	1011	100,0	860	100,0	151	100,0
1939	1185	117,2	1001	116,4	184	121,8
1959	843	83,4	640	74,4	203	134,4
1970	1004	99,3	740	86,0	264	174,8
1979	709	70,1	471	54,8	238	157,6
1989	786	77,7	477	55,5	309	204,6

2002	683	67,6	358	41,6	325	215,2
2010	623	61,6	296	34,4	327	216,6
2016	653	64,6	289	33,6	364	241,0
2026	832	82,3	367	42,7	465	307,9

Из данных табл. 2 можно сделать несколько выводов. Во-первых, под влиянием постепенного сокращения рождаемости наблюдается тенденция снижения нагрузки населения в трудоспособном возрасте лицами моложе данного возраста, т. е. детьми и подростками. Если в 1926 г. на 1000 человек в трудоспособном возрасте приходилось 860 детей и подростков, то 2010 г. – в 2,9 раза меньше. Во-вторых, совершенно обратная тенденция сложилась в динамике показателя нагрузки населения в трудоспособном возрасте лицами старше трудоспособного возраста. Здесь наблюдается увеличение показателя демографической нагрузки. В 2010 г. в расчете на 1000 человек в трудоспособном возрасте приходилось 327 лиц в пенсионном возрасте против 151 человека в 1926 году.

В-третьих, в целом совокупная демографическая нагрузка на 1000 человек населения в трудоспособном возрасте имеет тенденцию к снижению. Если в 1926 г. этот показатель составил 1011 человек, то 2010 г. только 623 человека. Данная тенденция с точки зрения эффективности как экономической, так и социальной является благоприятной. Экономически выгодна потому, что в составе населения росла не только численность населения в трудоспособном возрасте, но и его удельный вес. Иначе говоря, численность производительной части населения росла быстрее, чем ее потребительская часть. По этой же причине указанная тенденция была выгодной и с точки зрения социального обслуживания населения.

В-четвертых, сложившиеся закономерности в соотношении нагрузки лиц в трудоспособном возрасте поколениями моложе и старше трудоспособного возрастов в перспективе нарушатся. Если в целом совокупный показатель демографической нагрузки имел тенденцию к уменьшению, то в перспективе он заметно вырастет. Причем рост произойдет в основном за счет нагрузки поколениями старших возрастов. В 2010 г. в расчете на 1000 человек в трудоспособном возрасте приходилось лиц в пенсионном возрасте 327 человек. Данный показатель самый высокий за все проведенные переписи населения в советские и постсоветские годы. В перспективе он будет продолжать расти более быстрыми темпами. К 2026 г. этот показатель достигнет 465 человек, что окажется в 3 с лишним раза выше показателя 1926 года. Указанная тенденция свидетельствует о старении населения.

Проблема старения населения стала особенно актуализироваться в последние годы. Ее суть заключается в увеличении удельного веса поколений старших возрастов в составе населения. Старение населения может протекать двумя путями. Первый из них называется старением «сверху», когда оно

происходит за счет того, что старшее поколение снижает смертность, тем самым более продолжительно находится в этой возрастной группе. Такое старение характерно преимущественно для развитых стран.

Старение может протекать и «снизу», когда за счет постепенного сокращения рождаемости растет удельный вес старших возрастов в составе совокупного населения<sup>1</sup>. Российское население, в т. ч. население Башкортостана, стареет «снизу», за счет снижения его рождаемости.

Порогом вступления населения в категорию старого населения считается превышение удельного веса лиц старше 60 лет в составе всего населения выше 12 процентов. По данным переписи 2010 г. удельный вес такой группы по Башкортостану составил 16,6%, т. е. существенно превысил пороговое значение. По расчетам к 2026 г. этот показатель составит не менее 20 процентов. По принятой в демографии классификации, когда пятая часть населения имеет возраст старше 60 лет, оно относится к группе с сильно развитым уровнем старения<sup>2</sup>.

Таким образом, население республики постепенно вступит в новое демографическое состояние, которое потребует иных подходов в организации экономики и социальной сферы. На наш взгляд, в новых демографических условиях неизбежным становится повышение порогового значения возраста выхода на пенсию. В складывающихся демографических условиях сохранение современных возрастных границ выхода на пенсию не даст возможности принять эффективную пенсионную систему. Повышение возраста выхода на трудовую пенсию целесообразно осуществлять постепенно.

Увеличение численности и удельного веса лиц в пенсионном возрасте в условиях сокращения трудовых ресурсов будет диктовать необходимость привлечения в сферу общественного труда часть данной категории населения. Старое население в условиях модернизации и инновационного развития экономики, в силу несоответствия своей профессиональной подготовки современным требованиям производства, не всегда способно занять соответствующие рабочие места. Зато эта категория населения имеет большой опыт работы. В целях эффективной занятости пожилых является важным осуществление ряда мер. Становится целесообразной профессиональная переподготовка части пенсионеров, обучая их методам информационных технологий, переводя на новые организационные формы труда, например, на неполную занятость, на надомный труд и др. Старение населения требует соответствующей трансформации социальной инфраструктуры. Это, прежде всего, касается системы здравоохранения. Пожилое население чаще болеет, страдает хроническими болезнями. Среди них велик удельный вес инвали-

---

<sup>1</sup> См: Галин Р. А., Галина Л. Л., Акмадиева Т. Р. Старение населения: социально-экономические последствия // Вестник ВЭГУ. 2010. № 2 (46).

<sup>2</sup> Проблемы народонаселения. М., 1977. С. 108.

дов. Увеличение пожилого населения, высокий уровень заболеваемости ведет к повышению нагрузки на поликлинические и стационарные медицинские учреждения. Очевидным становится разработка новых форм организации медицинского обслуживания пенсионеров. С учетом специфики заболеваний пожилого населения следует корректировать и подготовку медицинского персонала соответствующих специальностей. Актуальным является организация различных форм (коммерческих, государственных) домов старости.

Старшие возрастные группы становятся специфическими потребителями и предъявляют свои требования к номенклатуре продукции и услуг. Это, прежде всего, касается производства дешевых товаров и услуг. Поскольку данная категория населения представляет собой массового потребителя, то рынок товаров и услуг должен подчиняться ее спросу.

Хотелось бы обратить внимание и на политический аспект старения населения. В отличие от зарубежного электората российский электорат в старших возрастах выделяется наиболее активными политическими пристрастиями. Политологи отмечают высокую активность участия пенсионеров на выборах различного уровня. Пенсионеры России «...на протяжении 90-х годов демонстрировали самую высокую политическую активность среди всех возрастных страт»<sup>1</sup>.

Высокая доля лиц в пенсионном возрасте среди населения создает проблемы психологического характера. Большинство современных стариков малодетны, что изначально предопределяет их одиночество. Этому способствует также миграция и, как результат, раздельное проживание родителей от детей. Сверхвысокая мужская смертность увеличивает численность одиноких женщин. Поэтому важной проблемой становится организация свободного времени пожилого населения.

Трансформация внутрисемейных отношений в условиях перехода на рынок усугубляет и психологическое состояние пожилых, даже имеющих детей. Немаловажным фактором выступает различие в менталитете поколений, обусловленное изменением социально-политических условий их жизни. Еще достаточно длительное время в пенсионный возраст будут вступать поколения, жившие в тяжелые военные и первые послевоенные годы, проработавшие в советское время. Менталитет у этих поколений отличается от менталитета современной молодежи. Указанное обстоятельство может сказаться на взаимоотношениях поколений, усиливая их непонимание друг с другом.

Наша страна имеет особенности демографического развития населения, что предполагает свои специфические пути адаптации общества к новому соотношению поколений. Между тем, проблемы старения населения пока не выходят за рамки научных обсуждений. Государственные органы запаздывают

---

<sup>1</sup> Латыпов Р. Ф., Романов С. Ю. Политконсалтинговое обеспечение избирательной кампании в Российской Федерации. - Уфа, 2005. С.91.

своей реакцией на указанное демографическое изменение. На наш взгляд, учитывая складывающуюся демографическую ситуацию, государство должно предпринять специальную программу, связанную со старением населения.

Решение проблем, связанных с воспроизводством населения страны и ее регионов должно лежать не только в области воздействия общества непосредственно на его демографические факторы: повышение рождаемости, снижение смертности, укрепление семейно-брачных отношений, регулирование миграционных процессов. Не менее важным становится предвидение влияния на воспроизводство населения тех особенностей в естественном и миграционном его движении, которые происходили в прошлом.

### ***3. Система политико-государственных механизмов регулирования российской экономики***

Социально-политические факторы, под влиянием которых формировалась система политико-государственных механизмов регулирования постсоветской экономики, обусловлены масштабной трансформацией политической и экономической систем и переходным состоянием российского общества.

Началу масштабной трансформации предшествовал подготовительный этап (1985–1991 гг.), который определил стартовые условия последующих революционных изменений. Этот этап характеризовал политическую и экономическую ситуацию в СССР – в союзном государстве, субъектом которого являлась Российская Федерация (РСФСР).

Советский Союз, из которого в 1991 году выделилась Российская Федерация, являлся коллективизированным государством и характеризовался ведущей, подавляющей ролью государства в политической и экономической сферах. Направленность базовых политико-государственных механизмов воздействия на экономические отношения определялась коммунистической идеологией.

Основным советским политико-организационным механизмом управления являлась Коммунистическая партия Советского Союза. Она провозглашала себя направляющей, руководящей и организующей силой советского общества. Это положение было отражено в Конституции СССР и осуществлялось на практике. КПСС ведала и управляла всеми делами государства, в том числе и экономической сферой, утверждала пятилетние планы развития народного хозяйства, решала национальные вопросы, вмешивалась в личную жизнь своих граждан. В этих условиях деятельность государства и его органов, иных элементов политико-государственного механизма управления, не являлась самостоятельной – любые значительные решения высших государственных органов принимались с предварительной санкции партийных органов.

Политико-правовые механизмы Советского государства отражали и закрепляли коммунистические идеи и цели, монополизм правящей КПСС, мо-

нополию общенародной социалистической собственности, функционирование советской экономики на принципах централизованного административно-планового управления. Законодательство, регулировавшее социалистические экономические отношения, отражало интересы государства и защищало государственную социалистическую собственность.

В экономике поведение коллективизированного государства выражалось в применении наиболее жёстких специальных политико-государственных механизмов прямого управления: государственной коллективизации, национализации и конфискации имущества, установления примата общей социалистической собственности, централизованного планирования деятельности всех хозяйствующих субъектов, полного государственного контроля над экономической сферой, приоритетного развития военной промышленности, запрета частного предпринимательства, усиления роли, полномочий, значимости государственного аппарата и др.

Советская система планово-административного управления экономикой, позволившая добиться значительных успехов в период НЭП и в послевоенные годы, в 80-е годы перестала соответствовать экономической ситуации. Монопольная социалистическая собственность, установление которой в свое время помогло консолидации советского общества и решению неотложных социальных проблем, со временем превратилась в тормоз социально-экономического прогресса в новых экономических условиях. Современные исследования российских и зарубежных авторов, статистические материалы авторитетных экспертных центров и организаций свидетельствуют о резко осложнившемся материальном положении основной массы населения, снижении индекса развития человеческого потенциала, сокращении производственного и научно-технического потенциала государства, падении доли в мировой экономике<sup>1</sup>.

До распада СССР большинство советских ученых считало, что советская социально-экономическая система развивается исключительно по восходящей линии и только время от времени может нуждаться в реформах, не затрагивающих ни ее основу – государственную собственность на основные средства производства, ни тем более – политический режим<sup>2</sup>.

Между тем в работах отдельных ученых позднего советского периода содержались выводы о сложившихся в советской экономике социальных противоречиях. Так, в 1983 году Т. И. Заславская отмечала, что «действующая система производственных отношений существенно отстала от уровня развития производительных сил. Вместо того, чтобы способствовать их уско-

---

<sup>1</sup> Нация и мир. Форум 2004. М.: Институт сравнительной политологии РАН, 2004. С. 62.

<sup>2</sup> Кубышина Г. А. Роль политических институтов России и Китая в организации и проведении современных реформ (сравнительный анализ): дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.04. М., 2008. С. 131.



ренному развитию, она все более превращается в тормоз их поступательного движения. Одним из проявлений этого является неспособность производственных отношений обеспечить нужные обществу способы поведения трудящихся в социально-экономической сфере»<sup>1</sup>.

С позиции «гуманного, демократического социализма», получившего широкое распространение в конце 80-х годов, советская экономика была экономикой «деформированного социализма»: плановое хозяйство приняло форму командной экономики (командно-административной системы), общественная собственность – форму огосударствленной (государственно-номенклатурной) собственности, социально-справедливое распределение – форму уравнилительной системы и т. п.

Политическая направленность перестройки, инициированной М. С. Горбачёвым, заключалась в обновлении социализма. Поэтому в начале перестройки цель экономических перемен понималась скорее количественно, чем качественно, как некоторое «ускорение социально-экономического развития», а не как коренной поворот исторического пути<sup>2</sup>. Под давлением кризиса советской экономики, ставшего очевидным в 1980-е годы, Политбюро ЦК КПСС (в лице лидера М. С. Горбачёва) согласилось на «регулируемый социалистический рынок».

В этот период в стране уже появилась отечественная концепция рыночных преобразований на основе социалистической идеологии. В СССР уже в 70-е годы группа под руководством известных советских ученых А. И. Анчишкина, Ю. В. Яременко и С. С. Шаталина приступила к разработке проекта реформирования советской экономики, содержащего революционные предложения<sup>3</sup>. Результатом этой работы стала «Комплексная программа научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий на 1985–2005 гг.», парадигмой которой была идея «крупного маневра ресурсами в пользу потребительского сектора». Однако эта программа не была воспринята правящей политической элитой.

Опыт Китая, начавшего радикальные экономические преобразования на десятилетие раньше, в конце 70-х годов, и провозгласившего создание «рыночного социализма», мог быть использован советскими руководителями для выработки политической стратегии развития экономики. Данное предположение базируется на сходных политических основах постреволюционного развития СССР и КНР:

– характере политических систем и образующих их институтов, кото-

---

<sup>1</sup> Заславская Т.И. Социентальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. 2-е изд., испр. и доп. М.: Дело, 2003. С. 23.

<sup>2</sup> Заславская Т. И. Указ. соч. С. 77.

<sup>3</sup> Пчелинцев О. С. Региональная инфраструктура в стратегии реформ // Экономическая наука современной России. 2005. № 3 (30). С. 78.

рые базировались на однопартийном политическом режиме и институте монопольно правящей коммунистической партии;

- определяющей роли коммунистической идеологии;
- однопартийной диктатуре, полном контроле над формированием и деятельностью государственной администрации;
- методах мобилизации населения на выполнение выдвинутых правящими коммунистическими партиями задач, подавляющее большинство которых носили не экономический, а политический характер;
- использовании административно-командной системы управления народным хозяйством в интересах правящих партий<sup>1</sup>.

Вопреки призыву учёных «по-новому осмыслить природу социализма, многообразие его моделей, его гуманистический облик и движущие силы»<sup>2</sup>, КПСС как основной политико-организационный механизм управления советской экономики оказалась неспособной (в отличие от КПК) адаптировать свою политику к меняющимся условиям. Многие позитивные идеи перестройки, выдвинутые М. С. Горбачевым, не смогли реализоваться в условиях существовавшей политической системы.

Существует мнение, что Россия могла пойти по китайскому (эволюционному) пути преобразований, однако партийно-советское руководство, как ведущая политико-организационная сила, идеологически и организационно не могло выполнить ту же миссию, что и Коммунистическая партия Китая<sup>3</sup>.

В литературе присутствует и иное мнение: китайский вариант развития не мог пройти в России начала 1990-х годов: рамки горбачевской перестройки «были узки для главного дела – упразднения препятствий для возникновения рыночной экономики»<sup>4</sup>.

В России в конце 80-х годов принципиально изменилась расстановка политических сил: из лагеря сторонников перестройки выделились радикально настроенные группы, стихийно формировалась широкая радикальная политическая оппозиция, которая в 1989 году набрала силу, а в 1990 – стала оспаривать действия власти<sup>5</sup>. Объединяла эти силы (блоки «Демократическая Россия», «Демократическая платформа в КПСС», Российская социал-демократическая партия, Демократическая партия России и др.) единая идеологиче-

---

<sup>1</sup> Кубышина Г. А. Роль политических институтов России и Китая в организации и проведении современных реформ (сравнительный анализ): дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.04. М., 2008. С. 135–137.

<sup>2</sup> Абалкин Л. И. Проблемы и противоречия советской экономики в переходный период. Этот трудный, трудный путь // Экономическая реформа. М.: Мысль, 1989. С. 8.

<sup>3</sup> Шмелев Н. Авансы и долги: вчера и завтра российских экономических реформ. М., 2000. – 352 с.

<sup>4</sup> Пантин И. К. Выбор России: характер перемен и дилеммы будущего // Полис. 2007. № 4. С. 114.

<sup>5</sup> Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачёва до Путина. М.: Издательство «Весь мир», 2001. С. 46–67.

ская платформа – антикоммунизм, политическим лидером радикалов стал Б. Н. Ельцин.

Успешные «бархатные» революции, прошедшие в странах восточной Европы, придали мощный импульс политической активности радикальных групп. Позиция радикалов отражала общую тенденцию развития посткоммунистических европейских государств: «В ходе антикоммунистической реформы в Восточной Европе общественное мнение повернулось против всех форм социализма, включая рыночный»<sup>1</sup>.

На основании этого можно заключить, что вариант эволюционных преобразований (государства в целом и экономики в частности) по китайскому типу был возможен только в самом начале перестройки, в условиях сохранения политического лидерства КПСС. По мнению радикалов, у России в силу её специфических условий конца 1991 года просто не могло быть альтернативной модели радикальных реформ, поскольку вместе с распадом СССР и КПСС резко ослабло, стало безвластным само государство<sup>2</sup>. Реформаторы считали, что время для постепенной трансформации было упущено<sup>3</sup>.

Специфическая особенность этого периода заключалась в том, что в России демократические процессы, направленные против монополии коммунистов на власть, возникли до формирования либеральных ценностей и частной собственности. И. К. Пантин отмечал, что «фокусом, в котором сходились (или казалось, что сходились) все противоречия социалистического общества, было государство, вернее, партия-государство с его разветвленным бюрократическим аппаратом, подавлявшим любые формы политической и культурной самостоятельности, не говоря уже о рыночных отношениях»<sup>4</sup>.

Знаковые события начала 90-х годов сыграли ключевую роль в изменении политической системы государства. В марте 1990 года была отменена статья Конституции СССР о руководящей роли КПСС, в октябре того же года был принят закон об общественных объединениях, узаконивший многопартийность. В марте 1991 года состоялся референдум о сохранении СССР как свободного союза демократических республик, на котором большинство граждан высказалось за сохранение СССР. Ускорителями процессов общественно-политической трансформации стали события августа 1991 года. Попытка реставрации централизованной власти по советскому образцу, предпринятая членами ГКЧП, привела к активизации деятельности региональных руководителей СССР, воспользовавшихся кризисной ситуацией для укрепле-

---

<sup>1</sup> *Brus W., Laski K.* From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System. Oxford, 1991.

<sup>2</sup> *Согрин В. В.* Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачёва до Путина. М.: Издательство «Весь мир», 2001. С. 103–125.

<sup>3</sup> *Aslund A.* How Russia Became a Market Economy. Wash., DC, 1995. P. 37.

<sup>4</sup> *Пантин И. К.* Выбор России: характер перемен и дилеммы будущего // Полис. 2007. № 4. С. 114.

ния собственного положения в ущерб целостности СССР и общей управляемости государством. 8 декабря 1991 года было подписано Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Беловежское соглашение), что свидетельствовало о прекращении СССР. Возможность кардинальных экономических преобразований стала реальной только после распада СССР и изменения политической системы.

Таким образом, политические новации – отказ от коммунистической идеологии, запрет Коммунистической партии, роспуск СССР, российская декларация о суверенитете (12 июня 1990 г.), воспринятые российским обществом концепции политической демократии, гражданского общества, правового государства, рыночной экономики и др. – обозначили отказ от существовавшей системы политико-государственных механизмов регулирования социалистической экономики и обусловили потребность в формировании системы для переходной экономики.

Де-факто постсоветская Россия как субъект международного права и геополитическая реальность возникла после прекращения СССР в декабре 1991 года. В начале 1992 года РСФСР стала именоваться Российской Федерацией<sup>1</sup>. Это переименование несло в себе политический смысл и символизировало отказ страны от советского и социалистического прошлого<sup>2</sup>. Система политико-государственных механизмов регулирования переходной экономики начала формироваться уже в иных политических условиях: в рамках суверенного государства. Поэтому временные рамки нашего исследования определены периодом с конца 1991 года до конца 2012 года.

В качестве критерия для выделения этапов развития постсоветской системы политико-государственных механизмов регулирования экономики мы предлагаем использовать характер политического режима государства как совокупность особенностей функционирования российской власти, определяющий политическую стратегию государства в экономической сфере и обуславливающий необходимость использования и специфику механизмов.

Введённый критерий позволяет выделить два этапа, характеризующие развитие исследуемой системы и специфику функционирования политико-государственных механизмов регулирования российской экономики в постсоветский период: первый этап – 1991–1999 гг., второй этап – 2000 – наст. время.

Раскрывая особенности системы на первом этапе, следует обозначить специфику нового российского институционального дизайна государственного управления, под которым понимается организация высшей государственной власти и её отношений с населением<sup>3</sup>. Организация высшей госу-

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 1. М.: Издание Верховного Совета РСФСР, 1992. С. 46.

<sup>2</sup> Трофимов Е. Н. Политико-правовые основы управления национальными процессами в России (1906-2008 гг.): дисс. ... д-ра полит. наук: 23.00.02. М., 2009. С. 231.

<sup>3</sup> Сморгун Л. В. Сравнительная политология. СПб., 2012. С. 275.

дарственной власти, в свою очередь, включает в себя состав высших органов государства, положение главы государства и систему их взаимоотношений между собой.

Как уже отмечалось, перестроечный период выявил слабость государства, которое не сумело обеспечить стабильности политической системы, общественно-политического порядка, что привело к смене государственной идеологии и политических институтов.

На первом этапе в условиях острого политического кризиса лидирующие политические силы сделали ставку на президентскую республику как наиболее управляемую организацию демократической власти. Конституция РФ 1993 года закрепила президентский режим и верховенство исполнительной власти.

Полнота президентской власти, установленная законодательством и закрепившаяся в формальной и неформальной практике взаимоотношений Президента РФ с иными органами государственной власти, практически не позволила реализовать в России работающую в демократических государствах систему сдержек и противовесов. Возвышение Ельцина Б.Н. происходило не в результате консолидации ведущих политических сил, а в борьбе с другими политическими институтами. Российская трансформация осуществлялась в условиях противостояния государственных институтов власти. Затяжной конфликтный характер отношений Президента РФ с российским Съездом народных депутатов и Верховным Советом привёл к силовому разрешению политических споров осенью 1993 года.

Безусловно, нельзя исключить и человеческий фактор в становлении российского институционального дизайна государственного управления. Этот процесс осуществлялся людьми, находящимися у власти, представлял собой субъективный процесс. Сильная и противоречивая личность Б. Н. Ельцина, его авторитарный характер, поддержка радикал-либерального реформаторства во многом определили государственное развитие России на этом этапе. Сформированная Ельциным Б. Н. модель властной системы характеризовалась как «сильный президент при слабом государстве»<sup>1</sup>.

Функциональная слабость государственных институтов создавала благоприятные условия для развития неформальных практик<sup>2</sup> (противодействия формальной политике, лоббирования внутри государственного аппарата, коррупции, неправовых практик и пр.), что также обусловило специфику российской институциональной системы государственного управления.

Становление государственной власти происходило в условиях значительной политической активности различных партий и движений, конфрон-

---

<sup>1</sup> Курюкин А. Политическая власть в России: опыт парадигмального анализа // Власть. 2012. № 7. С. 111.

<sup>2</sup> См. об этом: Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (I) // ПОЛИС. 2002. № 1. С. 7.

тации с правящей властью. В. В. Согрин отмечал, что к концу 1992 года в России практически не осталось ни одной политической партии, поддерживавшей курс правительства<sup>1</sup>. При этом автор констатировал, что в действительности оппозиция партий не создавала серьёзных проблем для власти, так как сами партии не имели массовой поддержки, оставались рыхлыми и малочисленными объединениями, а их реальный вес в российской политике не только не увеличивался, а даже уменьшался. Однако в дальнейшем оппозиционные настроения во многом определяли деятельность нового законодательного органа России – Государственной Думы и усиливались в периоды проведения выборов.

Отношения государственной власти с гражданским обществом строились односторонне: общество было лишь управляемым объектом. Шабров О. Ф. указывал, что среди многочисленных социально-политических факторов, с которыми в России нельзя не считаться, следует выделить переходное состояние общества и значительную дистанцию, отделяющую от него политическую элиту<sup>2</sup>. В России 90-х годов ещё не возникли социальные силы, готовые инициировать политические предложения во всех сферах (в том числе и в экономике), взаимодействовать с властью в вопросах организации общественной жизни. А это означает, что общественно-значимые преобразования, затрагивающие жизненно-важные интересы населения, проводились в социальном вакууме.

Российское общество характеризовали не только низкий уровень политического участия и правовой нигилизм, но и неприятие идей либеральной экономики, негативное отношение к предпринимательской деятельности, патерналистские настроения. Первые годы постсоветского режима отождествлялась в сознании общества с крушением идеалов, снижением жизненного уровня, беззаконием, коррупцией и иными тяжёлыми последствиями.

Формирование позитивного отношения к предпринимателям, среднему классу как социальной основе рыночной экономики, адаптация значительной части общества к рыночным условиям жизни требовали осмысления происходящих перемен как самими гражданами, так и властью. На этом этапе власть была заинтересована в становлении среднего класса, поскольку в условиях политической конкуренции, противостояния с коммунистической

---

<sup>1</sup> Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачёва до Путина. М.: Издательство «Весь мир», 2001. С. 126–142.

<sup>2</sup> Шабров О. Ф. Социально-политические детерминанты государственного управления в условиях модернизации России // Политолог: взгляды на современность: Сб. статей. Вып. 2. М., 1995. С. 79.

оппозицией нуждалась в его политической поддержке<sup>1</sup>.

Властно-политическая опора Президента Б. Н. Ельцина была сформирована на основе прежнего правящего класса – партийной и хозяйственной номенклатуры, и радикально настроенной интеллигенции, «младореформаторов». В России произошла частичная смена правящей политической элиты, идеологией которой стал политико-экономический радикальный либерализм.

Интересы бывшей номенклатуры, вошедшей в правящую политическую элиту, изначально имели экономическую окраску, так как эта группа оказалась ближе не только к власти, но и к собственности. Этот факт, по мнению Е. Гайдара, определил коррумпированность российских экономических отношений: «Процесс первичного накопления капитала шёл в связке с дележом собственности. А она реально была в руках у бюрократии. Вот мы и получили капитализм, где собственность и власть тесно переплетены: хочешь иметь собственность – наладь отношения с властью, собственность без власти не гарантирована»<sup>2</sup>. Примечателен был раздел собственности, конфискованной у КПСС, которая поступила в пользование новой элиты.

Представители обновлённого правящего класса фактически выполнили тройную функцию. Во-первых, они оказались реформаторами, ибо преобразовали старую систему мирным способом, сохраняя такой ключевой её элемент, как самоё себя. Во-вторых, они одновременно произвели революционные изменения, отодвинув от власти старых лидеров и прямо, безо всяких посреднических механизмов, соединив в своих руках власть и собственность, таким образом, изменили основной принцип организации системы. В-третьих, они уже вскоре в своём большинстве превратились в консерваторов, начав препятствовать формированию гибких механизмов ротации и смены власти, появлению конкурирующих элит, а в ряде случаев возвращаясь к прежним способам властвования<sup>3</sup>.

Процесс формирования теневых политических элит в постсоветском обществе являлся естественным продолжением развития политико-бюрократических групп, существовавших в советский период, что подтверждается исследованиями как зарубежных, так и отечественных исследователей<sup>4</sup>. До перестройки политико-элитные группы бюрократического типа были ограничены доминированием коммунистической партии, однако в перестроечный

---

<sup>1</sup> Рябов А. Могущество и беспомощность «бензинового государства» [Электронный ресурс] URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/17\\_x\\_519295.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/17_x_519295.shtml), [http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/18\\_x\\_520143.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/18_x_520143.shtml) (дата обращения 22.02.2012).

<sup>2</sup> Гайдар Е. Т. Дни поражений и побед. М., 1996. С. 45.

<sup>3</sup> Шевцова Л. Ф. Дилеммы посткоммунистического общества // ПОЛИС. 1996. № 5. С. 76.

<sup>4</sup> Hague R., Harrap M., Breslin Sh. Comparative Government and Politics. An Introduction. London. 1987. P. 189–197; Перегудов С. П. Организованные интересы и государство: смена парадигм // ПОЛИС. 1994. № 2. С. 80.

период в результате ослабления партийного контроля, новаций в экономической деятельности, участия в процессе «приватизации государства государством» (до объявления официальной приватизации) они активно участвовали в скрытом перераспределении государственной собственности<sup>1</sup>. В эти бюрократически-экономические теневые группы входили, как правило, лица, занимавшие руководящие должности в партийной или хозяйственной иерархии (газовой, нефтяной и иных рентабельных сфер). Их воздействие на экономическую политику в части перераспределения государственной собственности через формальные (использование фракций депутатов в Верховном совете и Съезде народных депутатов) и неформальные (личные контакты с реформаторским правительством) каналы было наиболее значимым в 1992–1996 гг.<sup>2</sup>

Раскол бюрократически-экономических групп, выделение бизнес-элиты, формирование олигархических групп, получивших в собственность активы российских предприятий в ходе проведения залоговых аукционов, стали политическим результатом проведения приватизации. Проведённые отечественными авторами исследования аргументируют значительное воздействие олигархической группы на экономические преобразования в России 1997–2000 гг.<sup>3</sup>. Во второй половине 90-х гг. также сформировался политический клан Ельцина Б. Н., так называемая «семья», феномен которой раскрыт в научной литературе<sup>4</sup>.

Начальный период демократического строительства стимулировал массовое партийное строительство, однако власть не была заинтересована в формировании полноценной многопартийности. Политический рынок, как необходимая составляющая политической системы, не нашёл поддержки у правящей элиты. У российского общества не было полноценных партийных механизмов контроля за деятельностью государственной власти.

Под воздействием рассмотренных политических факторов в России сложился переходный политический режим, сочетавший как авторитарные (приоритетные в определении характера политического управления), так и демократические начала.

Исследуя связь институциональных дизайнов государственного управления с политическими режимами, Сморгунов Л. В. выделял общие тенденции: усиленная власть президента тормозит демократическую консолидацию,

---

<sup>1</sup> Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005.

<sup>2</sup> Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005; Мау В. Российские экономические реформы в представлении их западных критиков // Вопросы экономики. 1999. № 11; Паппэ Я. Отраслевые лобби в Правительстве России (1992–1996) // Pro et Contra. 1996. № 1.

<sup>3</sup> Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005. Паппэ Я. «Олигархи»: экономическая хроника 1992–2000. М., 2000.

<sup>4</sup> Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М., 2006.



страны с сильной президентской властью склонны иметь слабую партийную систему<sup>1</sup>. Развитие российской политической системы в полной мере соответствует этим тенденциям.

Гибридный<sup>2</sup>, дефектный<sup>3</sup> характер олигархическо-авторитарного политического режима 90-х гг. раскрывался в следующем: наличие сильной президентской власти; неэффективность государства как основного института политической системы; сочетание форм авторитарно-олигархического правления с элементами демократических процедур; доминирование исполнительной власти; укрепление неформальных властных отношений; сращивание правящей политической элиты, исполнительной власти, бюрократии с финансово-экономическими группами; плюрализм элит; неразвитость демократических институтов, партийного строительства, гражданского общества и др.

На первом этапе (1991–1999 гг.) рассмотренные социально-политические детерминанты определили либеральный, антисоциалистический вариант развития России как наиболее отвечающий интересам правящей политической элиты и теневого групп, имеющих на неё воздействие. Этот выбор был монополизирован властью в отсутствие иных политических сил, способных влиять на этот выбор. Реальностью стал процесс, осуществляемый административно, «сверху». Авторитарный стиль и силовые меры проведения политики экономической либерализации определили в дальнейшем российский трансформационный феномен: в отсутствие серьезной политической оппозиции действиям «сверху» трансформация приобрела односторонний характер, не разрешила прежних проблем управления и породила новые.

Как отмечают учёные, успех модернизации общества обеспечивают мобилизация и концентрация всех ресурсов страны, в которой должны сложиться: 1) единство активной части населения, готовой сознательно и в течение длительного времени осуществлять преобразования как свой главный материальный интерес; 2) стратегически мыслящая и социально ответственная элита<sup>4</sup>. В России на первом этапе не оказалось столь важных компонентов для разработки отвечающей интересам общества политической стратегии.

Власть сделала свой исторический выбор, поддержав идеологов «шоковой терапии», ход рассуждений которых был таков: «С учётом рассмотренных экономических и политических реальностей представляются мало обоснованными утверждения ряда политиков и экономистов...о необходимости сначала, действуя по правилам, провести приватизацию и демонополи-

---

<sup>1</sup> Сморгунов Л.В. Сравнительная политология. СПб., 2012. С. 282.

<sup>2</sup> Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачёва до Путина. М., 2001. С. 196.

<sup>3</sup> Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (I, II) // ПОЛИС. 2002. № 1, 2.

<sup>4</sup> Трансформационная экономика России/ под ред. А. В. Бузгалина. М., 2006. С. 19.

зацию, а уже затем приступить к либерализации цен. Такого выбора у России 1991 года не было. Процесс разрушения основных систем поддержания жизнеобеспечения мог стать катастрофичным и трудно обратимым. По этой причине не было никакой возможности откладывать запуск рыночных механизмов, невозможный без либерализации цен»<sup>1</sup>.

Политическая стратегия власти в экономической сфере заключалась в формировании радикально-либеральной рыночной экономики, что означало фактический выход государства из экономики, и базировалась на следующих программах.

Программа-минимум состояла в том, чтобы, запустив рыночные механизмы, перевести подавленную инфляцию в открытую, предотвратить развал денежного обращения, преодолеть кризис снабжения городов, начать структурные реформы и формирование рыночных механизмов. Правительство либерализовало цены, резко сократило субсидии на продовольствие, снизило ассигнования на закупку вооружений, значительно сократило расходы на капиталовложения, ввело предельно высокий (28%) налог на добавленную стоимость. Эти чрезвычайные меры, по мнению разработчиков предложений, давали некоторый шанс избежать гиперинфляции.

Программа-максимум в развитие программы-минимум должна была обеспечить уровень финансовой и денежной стабильности для преодоления инфляции, создать предпосылки для структурной перестройки промышленности и сельского хозяйства, заложить основы будущего подъёма экономики России<sup>2</sup>.

При этом предполагалось, что:

- запуск рыночных механизмов позволит быстро ликвидировать товарный дефицит;
- несколько месяцев ограничений сменятся периодом бурного экономического роста;
- рыночная экономика будет сама себя регулировать, что позволит существенно снизить бюджетные расходы на народное хозяйство и переключить их на социальный сектор;
- российский рынок интегрируется в мировую хозяйственную систему и получит десятки миллиардов инвестиций;
- рынок позволит снизить бремя оборонных расходов, подорвавших советскую экономику, и эффективно провести конверсию<sup>3</sup>.

Сложность ситуации заключалась в том, что новые средства государственного воздействия на экономические отношения должны были вводиться

---

<sup>1</sup> Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России / гл. ред. Е.Т. Гайдар. М., 1998. С. 90.

<sup>2</sup> Гайдар Е. Т. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. С. 53.

<sup>3</sup> Соколин Б. И. Кризисная экономика России: рубеж тысячелетия. СПб., 1997. – 349 с.

властью единовременно и безотлагательно: используемая при социализме система политико-государственных механизмов регулирования экономики была разрушена.

На этом этапе в соответствии с логикой радикально-либерального развития экономики предстояло сформировать новую систему механизмов, которая должна была обеспечить переход России от модели коллективизированного государства к модели минимального государства.

Обязательными элементами национальной системы политико-государственных механизмов стали базовые механизмы, обладающие универсальным характером и используемые властью во всех сферах политического управления. Политико-организационные и политико-правовые механизмы государства обеспечивали качественные свойства политического режима, поэтому в значительной мере влияли на экономику как на сферу концентрации интересов правящей политической элиты.

Вопросы распределения государственной собственности стали наиболее приоритетными для постсоветской власти, в силу этого новые специальные механизмы, ранее не применяемые в государственной практике России и выполняющие ключевую роль в преобразовании отношений собственности, были востребованы властью на первом этапе развития. К ним относятся, прежде всего, приватизация государственной собственности и формирование финансового рынка.

Таким образом, развитие системы на первом этапе (1991–1999 гг.) состояло в формировании новых базовых и специальных политико-государственных механизмов регулирования российской переходной экономики, в большей степени определивших характер и политические результаты трансформации экономических отношений в нашем государстве: политико-организационных и политико-правовых механизмов, приватизации, участия государства в создании финансового рынка.

Основные политические итоги первого этапа развития системы политико-государственных механизмов регулирования экономики весьма противоречивы.

Государство смогло достичь определённых политических целей: осуществить системные преобразования, создать политические и правовые основы новой социально-экономической системы, отказаться от монополии государства на собственность, создать основные рыночные институты и др. Однако использование качественно новых для России политико-государственных механизмов сопровождалось сохранением дефектных черт управления экономикой, которые характеризовали советское управление: принятие на самом верху множества случайных решений ради интересов приближенных к власти лиц; дублирование функций управления; безответственность чиновников;

взяточничество; коррупция и т. п.<sup>1</sup> На основании этого некоторые ученые считают, что перемены 1990-х годов были не реформами в полном смысле этого слова, а, скорее, спонтанными экономическими инновациями, которые проводились без какой-либо проработанной и принятой обществом долгосрочной программы<sup>2</sup>. Отсюда – противоречивость перемен, их низкая эффективность и дезорганизующее влияние на состояние общества.

Политическая стратегия, преследующая формирование радикально-либеральной экономики и отражающая политико-экономические интересы правящей элиты, не только не разрешила экономических проблем, но и способствовала падению экономических показателей, развитию негативных тенденций социально-экономического реформирования. Результаты политических действий государства не соответствовали интересам и ожиданиям гражданского общества, не обеспечили демократический характер преобразований, демонстрировали разрыв между декларируемыми политическими лидерами ценностями и политической практикой.

Политическое руководство России 90-х годов избежало ответственности за столь тяжёлые экономические последствия радикальных перестроечных лет, поскольку «...идея неизбежности трудного переходного периода была для правителей и элит прекрасным оправданием того, что они делали, перед самими собой, перед иностранными наблюдателями и перед своими народами. На переходность можно было списать едва ли не все – обычные нормы в переходный период не действуют и, как известно, «коней на переправе не меняют»»<sup>3</sup>.

Самые значительные события 90-х годов: масштабные, стойкие экономический и социальный кризисы, финансовый кризис в августе 1998 года, итоги приватизации – привели к изменению парадигмы рыночных преобразований. Конец 90-х годов характеризовался поиском новой парадигмы взаимодействия государства и экономики. В условиях развала экономической системы вследствие её либерализации постепенно наступило осознание необходимости усиления роли государства.

Слабость государства, неэффективность радикально-либеральной политики, характер функционирования системы политико-государственных механизмов регулирования переходной экономики стали основным фактором дестабилизации существующего политического режима. Обостряющаяся потребность общества в наведении социально-политического порядка создала реальную предпосылку модификации политического режима конца 90-х гг.

---

<sup>1</sup> Рывкина Р. В. Социология российских перемен: социальные последствия экономических перемен. М., 2004. С. 19.

<sup>2</sup> Косалс Л. Я. Социальный механизм экономических инноваций в постсоветской России. М., 1998. С. 35.

<sup>3</sup> Фурман Д. Е. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М., 2010. С. 8.

Однако изменение режима не произошло по инициативе «снизу»: низкая политическая активность гражданского общества, отчуждение от власти и политическая апатия основной части населения, отсутствие значимой политической оппозиции не могли обеспечить демократического развития трансформации.

Авторитарное решение: смена власти – добровольная отставка Б. Н. Ельцина и назначение преемника В. В. Путина, избранного Президентом России, создало предпосылки для изменения политического режима, политической стратегии государства в регулировании экономических отношений и нового, второго этапа развития системы политико-государственных механизмов регулирования экономики, начавшегося в 2000 году.

Тем самым получила подтверждение схема, обозначенная Шабровым О. Ф. ещё в 1995 году и определяющая механизм модификации российского авторитарного режима: элита делает упор на персональный уровень легитимизации, через легитимизацию лидера происходит легитимизация режима, с помощью режима осуществляются реформы в рамках заданной идеологической парадигмы<sup>1</sup>.

Экономическое положение России в начале 2000 годов характеризовалось Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 8 февраля 2008 года на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» следующим образом: государственная власть была малоэффективна; значительная часть экономики контролировалась олигархическими и откровенно криминальными структурами; финансы страны были опустошены и практически полностью зависели от внешних заимствований; инфляция составляла 36,5%; на предприятиях задержки с выплатами зарплат достигали двух лет; по отношению к 1991 году реальные доходы граждан составляли лишь 40% и пр.<sup>2</sup>. Лишь по результатам «шоковой терапии» стало очевидно, что в условиях развития рыночной экономики государственное регулирование должно сохраниться и его содержание должно соответствовать социально-экономическим условиям развития общества. Опыт иных посткоммунистических государств показал, что эффективный рынок не создаётся сам собой, а является качественным следствием политического режима, производных от его характеристик политической стратегии и системы политико-государственных механизмов регулирования экономики.

Личность В. В. Путина, демонстрировавшего приверженность консерва-

---

<sup>1</sup> Шабров О.Ф. Социально-политические детерминанты государственного управления в условиях модернизации России // Политолог: взгляды на современность: Сб. статей. Вып. 2. М., 1995. С. 85.

<sup>2</sup> Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» от 8 февраля 2008 года [Электронный ресурс] URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542\\_type63374type63378type82634\\_159528.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml) (дата обращения 09.11.2010).

тивно-либеральному, государственническому направлению развития России, соответствовала общественно-историческому запросу россиян, что неоднократно подтверждалось результатами опросов общественного мнения в начальный период его власти. Его кандидатура получила поддержку российской элиты и победа В. В. Путина на выборах 2000 года была безоговорочной.

С приходом к власти В.В. Путин не стал менять институциональный дизайн государственного управления: не произошло перестройки институциональных структур высшей власти, упор был сделан на приспособление имеющихся властных институтов к интересам новой власти. В результате декабрьских выборов 1999 года была сформирована проправительственная Государственная Дума, в отличие от «красной» предшествующей, что значительно укрепило позиции В. В. Путина, получившего мощную опору в законодательном органе власти<sup>1</sup>. Официальные политические институты были сформированы и демонстрировали максимальную лояльность к действиям главы государства.

Уход Б. Н. Ельцина в отставку привёл к разрушению теневой клановой группы. В мае 2000 года Президент РФ Путин В. В. выдвинул лозунг «равноудалённости» бизнеса от власти, свидетельствующий о твёрдом намерении правящей власти исключить воздействие теневых олигархических групп на принятие политических решений, прежде всего в экономической сфере. Решительность власти нашла подтверждение, например, в проведении показательных уголовных преследований наиболее политизированных олигархов (Б. Березовского, В. Гусинского, М. Ходорковского). Результатом действий власти стало реформативное изменение отношений с олигархическими группами, значительное снижение их влияния на властные отношения<sup>2</sup>.

Властно-политической опорой В. В. Путина стала созданная им особая элитная группа бюрократического типа. На фоне подавления клановой и олигархической групп стала формироваться и утвердилась новая группа бюрократического типа, состоящая из представителей силовой бюрократии (ФСБ, МВД и др.), представляющая собой силовой клан – «корпоративный дух спецслужб»<sup>3</sup>. Параллельно формировался и земляческий клан В. Путина, впоследствии обеспечивший значительное преобладание в высших эшелонах российской власти выходцев из Санкт-Петербурга. Экономические интересы этих групп обусловили возвращение государства в экономику<sup>4</sup>, постепенный

---

<sup>1</sup> Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачёва до Путина. М., 2001. С. 235.

<sup>2</sup> См. об этом: Зудин А. Государство и бизнес в России: эволюция модели взаимоотношений // Неприкосновенный запас. 2006. № 6 (50).

<sup>3</sup> Крыштановская О. Режим Путина: либеральная милитократия? // Pro et Contra. 2002. Т. 7. № 4.

<sup>4</sup> Шевцова Л. Кто кого? Российские силовики против олигархов // День. 2003. 7 августа.

процесс сращивания бюрократии с экономическим сектором.

На этом этапе существенно снизился интерес гражданского общества к политике и степень его политического участия. Общество предпочло полностью делегировать своё право участвовать в принятии решений президенту, резко снизился запрос на оппозиционную деятельность<sup>1</sup>. В условиях низкой политической активности гражданского общества, отсутствия противовеса в его лице и контроля над деятельностью власти, отсутствия политической оппозиции правящие политические элиты формировали порядок, укрепляющий монополию на власть и ключевые активы экономики, инициировали процесс перераспределения собственности.

Вышерассмотренные социально-политические детерминанты не позволили преодолеть переходный характер бюрократически-авторитарного политического режима<sup>2</sup>, оформившегося в 2004–2007 гг.: политический режим милитократии<sup>3</sup> по-прежнему содержал в себе как авторитарные, так и демократические начала. Вместе с тем, характер политического режима изменился в силу значительного влияния на принятие политических решений представителей силовых структур, произошёл откат к патерналистско-авторитарной модели<sup>4</sup>, усилилось несоответствие между официально заявляемыми политическими целями и реальной политической практикой, закрепилась коррупция и иные неформальные практики реализации государственной власти, независимость судебных органов приобрела ещё более формальный характер, фактически реализован политический монополизм. При этом общество оставалось неготовым к активному участию в политической жизни, сохранялось стремление власти ограничить права граждан, вытеснить любые сколько-нибудь значимые формы политического протеста.

В рамках нового политического режима произошло изменение официальной стратегии: от радикально-либеральной к консервативно-либеральной. Основным лозунгом власти стало признание необходимости усиления государственного регулирования в условиях рыночной экономики, при этом рыночный характер экономического развития признавался нерушимым. Государственнические настроения правящей политической элиты были озвучены в политическом манифесте инициированного властью избирательного блока

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Рябов А.* Могущество и беспомощность «бензинового государства» [Электронный ресурс] URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/17\\_x\\_519295.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/17_x_519295.shtml), [http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/18\\_x\\_520143.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/18_x_520143.shtml) (дата обращения 22.02.2012).

<sup>2</sup> *Шевцова Л. Ф.* Смена Режима или Системы? // ПОЛИС. 2004. № 1. С. 47. В этой работе бюрократически-авторитарным называется правление, при котором власть сосредоточена в руках лидера и осуществляется при опоре на бюрократию и силовые структуры.

<sup>3</sup> *Крыштановская О.* Режим Путина: либеральная милитократия? // Pro et Contra. 2002. Т. 7. № 4.

<sup>4</sup> *Соловьёв А. И.* Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // ПОЛИС. 2004. № 6. С. 105.

«Отечество – вся Россия»: «...государственник сегодня – тот, кто не стремится национализировать всё и вся, а хочет использовать государственные рычаги для регулирования экономических процессов в стране. В интересах экономического роста и эффективности производства. В интересах честного предпринимательства. В интересах налогоплательщика. Экономика должна служить не обогащению горстки проходимцев, а благосостоянию широчайших слоёв населения»<sup>1</sup>.

Либеральные принципы развития российской экономики были отражены в документе «Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года», подготовленном Центром стратегических разработок Г. Грефа, и включали в себя следующие положения: поддержание равной для всех конкурентной среды, введение единого невысокого налога для физических лиц, приведение социальной политики государства в соответствие с его ресурсами, ведение переговоров о вступлении в ВТО и др. Этим документом «впервые после долгого периода времени была заявлена приверженность общей либеральной концепции экономического развития»<sup>2</sup>.

Обеспечить переход России от фактической модели минимального государства к заявленной модели государства развития могла только содержательно обновлённая система политико-государственных механизмов регулирования переходной экономики.

На втором этапе развития исследуемой системы (2000 – наст. вр.) изменение политического режима и стратегической направленности деятельности государства потребовало адаптации существующих политико-государственных механизмов регулирования экономики (как базовых, так и специальных) и формирования новых специальных инструментов, которые были реализованы в деятельности государства по обеспечению экономической безопасности и созданию государственных корпораций.

Промежуточные результаты консервативно-либеральной стратегии второго этапа в период президентства В. В. Путина (2000–2007 гг.) были следующими: за рассматриваемый период времени объём иностранных инвестиций в российскую экономику вырос в 7 раз; капитализация фондового рынка по отношению к 1999 году – в 22 раза; реальные доходы граждан превысили дореформенные показатели, выросли в 2,5 раза; были созданы значительные финансовые резервы. В 2007 году прирост ВВП составил 8,1%, государственный внешний долг сократился до 3% ВВП<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Цит. по: *Согрин В. В.* Политическая история современной России. С. 227.

<sup>2</sup> *Шварцман Н.И.* Формирование политического механизма взаимодействия государственной и муниципальной экономической политики в условиях рыночных отношений: дисс. ... д-ра полит. наук: 23.00.02. Ростов н/Д., 2006. С. 138.

<sup>3</sup> Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» от 8 февраля 2008 года [Элек-



В этот период российская экономика развивалась более быстрыми темпами, чем предсказывали эксперты и аналитики, однако она вышла только на показатели 1990 года. В стране по-прежнему господствовали сырьевые кластеры, в то время как для устойчивого экономического роста необходимо гармоничное развитие разнообразных национальных кластеров. Несмотря на явные успехи России в экономической сфере этого периода (которые были обусловлены не столько эффективностью государственного регулирования экономикой, сколько благополучной мировой конъюнктурой на сырьё), государство не смогло освободиться от импортной зависимости товаров и технологий, обеспечить поступательное развитие экономических отношений, а самое главное – достойный уровень жизни для своих граждан.

В 2008 году вновь возникли предпосылки изменения характера политического режима, на этот раз обусловленные выборами на должность Президента РФ в 2008 году преемника Путина В. В. – Д. А. Медведева и сложной экономической обстановкой, связанной с мировым финансовым кризисом.

Период президентства Д. А. Медведева (2008–2012 гг.) характеризовался осознанием политическим руководством Российской Федерации глубоких изменений в геополитических структурах мирового сообщества (наиболее значимыми проявлениями которых стали глобализация и мировой финансовый кризис); необходимости модернизации экономики; перехода от инерционного сырьевого сценария развития к стратегии инновационного развития страны, опирающейся на реализацию человеческого потенциала, на наиболее эффективное применение знаний и умений людей для постоянного улучшения технологий, экономических результатов, жизни общества в целом.

Политической стратегией данного периода был объявлен перевод российской экономики на инновационный путь развития. В Стратегии развития России до 2020 года<sup>1</sup> в качестве основных ориентиров социально-экономического развития российского общества были указаны не только экономические уровни (возвращение России в число мировых технологических лидеров, четырёхкратное повышение производительности труда в основных секторах российской экономики и др.), но и социальные параметры: увеличение доли среднего класса до 60–70% населения, сокращение смертности в полтора раза, увеличение средней продолжительности жизни населения до 75 лет.

Очевидно, что принятие властью политического решения о переходе на инновационный путь развития вовсе не означает его автоматического выпол-

---

тронный ресурс] URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542\\_type63374type63378type82634\\_159528.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml) (дата обращения 09.11.2010).

<sup>1</sup> Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» от 8 февраля 2008 года. [Электронный ресурс] URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542\\_type63374type63378type82634\\_159528.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml) (дата обращения 09.11.2010).

нения. Этому переходу, в первую очередь, должны соответствовать сама власть в лице политических институтов регулирования экономической деятельности, политический режим как совокупный детерминант политико-экономических преобразований, активная созидательная позиция гражданского общества, социальная структура общества, в том числе значительное представительство среднего класса. Для успешных преобразований должна быть совершенствована существующая система политико-государственных механизмов регулирования экономики, в том числе государство должно создать инновационный механизм преобразования экономики, который обществу пока не предложен.

Кардинальных изменений, свидетельствующих о качественном изменении политического режима в России в связи с избранием в 2008 году нового российского президента, не произошло.

Президент РФ Д. А. Медведев, яркий представитель земляческого клана В.В. Путина, озвучивший ряд предложений по демократизации политической системы России и инициировавший модернизационную стратегию развития экономики<sup>1</sup>, не сумел изменить характера политического режима, являющегося основным детерминантом развития системы политико-государственных механизмов регулирования экономики. Как оказалось, такая задача и не ставилась, с учётом решённого правящей элитой последующего возвращения в 2012 году на должность главы государства В. В. Путина.

Политологи отмечают: после избрания В. В. Путина политическая система вернулась к той, что сформировалась во время второго президентского срока, но в усложнённом варианте, страной управляет конгломерат конкурирующих за доступ к ресурсам кланов, цель которых: конвертация власти в собственность, передача её по наследству и легитимизация в России и за рубежом<sup>2</sup>. Выделяются основные проекты, вокруг которых началась конкуренция элит: «большая Москва», развитие Сибири и Дальнего Востока, новый этап приватизации.

Масштабные инициативы Д. А. Медведева по развитию политических институтов, созданию инфраструктуры для развития рыночных отношений, формированию «умной» экономики, привлечению инвестиций<sup>3</sup> и др. отвечали политическому запросу населения, активность которого значительно вы-

---

<sup>1</sup> В Послании Президента РФ Федеральному собранию 2011 года Д. А. Медведев озвучил: «На самом пике экономического кризиса я инициировал поворот в стратегии развития России – модернизацию нашей экономики. Уверен, что это было правильное решение» // [Электронный ресурс] URL: <http://президент.рф/news/14088> (дата обращения 22.12.2011).

<sup>2</sup> Ведомости [Электронный ресурс] URL: [http://vedomosti.ru/newsline/news/3076701/prezident\\_politbyuro](http://vedomosti.ru/newsline/news/3076701/prezident_politbyuro) (дата обращения - 21.08.2012).

<sup>3</sup> Медведев Д. А. Точки над «И». Дмитрий Медведев назвал четыре приоритета ближайшего четырёхлетия: институты, инфраструктура, инновации, инвестиции. Прямая речь // Российская газета. 2008. 16 февраля.

росла в последние годы, тенденциям развития мировой экономики. Однако в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой в декабре 2011 года – в конце президентского срока Д. А. Медведева, отмечалось, что государству не удалось переломить ряд значимых для инновационного развития негативных тенденций, существенно ускорить процесс интеграции российской инновационной системы в мировую систему и кардинально повысить инновационную активность и эффективность работы компаний, в том числе государственных, а также создать конкурентную среду, стимулирующую использование инноваций<sup>1</sup>.

Фактические результаты были прямо противоположны политическим декларациям: по качеству публичных институтов Россия скатилась в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума со 110 места из 134 в 2008 году на 128 из 142 в 2012 году, по инновациям – с 48 места на 71<sup>2</sup>.

Инициативы Д. А. Медведева не имели практического выхода, потому что озвученная стратегия модернизации, предполагающая изменение качества российской политической системы, не соответствует интересам правящей политической элиты, заинтересованной в её стабильности, создаёт значительные риски потери власти в результате демократических преобразований. Современные элиты сформировались в условиях ограниченной конкуренции, при активном участии государства и протекционизме с его стороны<sup>3</sup>, в силу этого не могут продуцировать реальные новации, способствующие изменению сложившейся политической системы и политического управления, содержащие риски утраты достигнутых позиций.

Стабильность политического режима, исключительно декларативный характер политической стратегии модернизации, устойчивость механизмов регулирования экономики не позволяет нам рассматривать период президентства Д. А. Медведева в качестве самостоятельного этапа развития системы политико-государственных механизмов.

Последние тенденции политического развития России, кризис доверия

---

<sup>1</sup> Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года утверждена Распоряжением правительства РФ от 8 декабря 2011 года № 2227-р, официально не опубликована, размещена 10 февраля 2012 года на официальном сайте Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс] URL: [http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/innovations/doc20120210\\_04](http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/innovations/doc20120210_04) (дата обращения – 15.02.2012).

<sup>2</sup> Милов В. Экономика не для слабого премьера [Электронный ресурс] URL: [http://vedomosti.ru/newsline/news/1626175/ekonomika\\_ne\\_dlya\\_slabogo\\_premiera.html](http://vedomosti.ru/newsline/news/1626175/ekonomika_ne_dlya_slabogo_premiera.html) (дата обращения – 11.04.2012).

<sup>3</sup> Рябов А. Могущество и беспомощность «бензинового государства» [http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/17\\_x\\_519295.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/17_x_519295.shtml), [http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/18\\_x\\_520143.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2006/01/18_x_520143.shtml) (дата обращения 22.02.2012).

к власти, продемонстрированный в ходе парламентских выборов, участвовавшие политические акции, протестные движения 2012 года демонстрируют необходимость корректировки государственной экономической политики и дальнейшего развития системы политико-государственных механизмов регулирования экономики.

Инициатором изменений в политической системе России на современном этапе является не государство, а гражданское общество. Результаты опросов, проведённых в ноябре 2011 года Фондом «Общественное мнение» и «Левада-центр», позволяют сделать вывод: в России формируется средний класс (треть населения), который не доверяет государству в вопросах экономического регулирования, имеет своё представление о необходимых структурных изменениях и готов к переменам<sup>1</sup>. Возможно, это свидетельствует о приближении момента, о котором писал А. Пшеворский, когда «гражданское общество «мобилизуется», начинают формироваться организации, которые заявляют о своей независимости от режима, провозглашают собственные цели, интересы и проекты»<sup>2</sup> и такие организации будут вынуждать представителей власти на изменения и взаимодействие.

Запросы среднего класса на изменения в стране отчасти были услышаны властью. На состоявшемся в январе 2012 года закрытом обсуждении «Стратегии–2020» были сделаны выводы о том, что нынешняя модель экономического роста полностью себя исчерпала, она обернулась необоснованным усилением государственного вмешательства в экономику, в настоящее время возникла острая необходимость кардинального изменения экономической политики государства<sup>3</sup>.

В начале 2012 года в части предвыборной программы, посвященной экономическому развитию России, Председатель Правительства РФ и кандидат в Президенты РФ В.В. Путин выдвинул политический лозунг: «Нам нужна новая экономика»<sup>4</sup>. Анализ программы показывает, что речь идёт о необходимости формирования новых эффективных политико-государственных механизмов регулирования существующей российской экономики, которые позволят преодолеть технологическое отставание, обеспечат инновации в экономике и конкурентоспособность отечественных отраслей экономики, создадут условия для притока инвестиционного капитала, позволят снизить долю государства в экономике, т. е. создадут условия роста экономики. Предвыборная программа обозначила существующие проблемы и задачи, которые намерен решать претендент на высшую должность государства. Однако программа не содержит никаких новелл в части определения механизмов, по-

---

<sup>1</sup> Письменная Е. Цена перемен // Ведомости. 2012. 17 января.

<sup>2</sup> Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 2000. С. 101.

<sup>3</sup> От редакции: Слева направо // Ведомости. 2012. 19 января.

<sup>4</sup> Путин В. В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 января.

средством которых эти задачи могут быть решены. Не внес принципиальной ясности и Указ Президента РФ о долгосрочной экономической политике, подписанный В.В. Путиным незамедлительно после инаугурации<sup>1</sup>.

Экспертное сообщество, анализируя экономическое развитие государства в последнее десятилетие, также признаёт, что в вопросе определения фундаментальных факторов экономической политики Россия опять стоит перед выбором начала 2000-х годов<sup>2</sup>.

Политические риски, связанные с проведением выборов Президента РФ, безусловно, работали на дестабилизацию экономики. Экономисты отмечают, что бюджет на ближайшие годы составлен из предвыборных обещаний и рискует быть невыполненным. Политическая нестабильность по-прежнему отпугивает инвесторов.

Вместе с тем, данные социологических опросов свидетельствуют о возрастающем социально-политическом конфликте, дальнейшем разрыве интересов правящей элиты и общества. Газета «Коммерсантъ» со ссылкой на данные «Левада-центр» публикует отдельные результаты опросов, проведённых летом 2012 года: «С января 2011 г. с 31 до 43% увеличилось количество россиян, уверенных, что В. Путин, который сам пришёл во власть из КГБ, трудится ради силовиков. Рекордного за последние 12 лет уровня достигло число тех, кто считает, что президент выражает интересы бюрократии (рост с 24 до 32%). Одновременно снижается число граждан, полагающих, что В. Путин работает для среднего класса (с 26 до 21%) или во имя процветания простых россиян – рабочих и служащих (с 20 до 14%)»<sup>3</sup>. Общий вывод социологов заключается в том, что значительно выросло число граждан, которые считают, что глава государства действует не в их интересах, а в интересах силовиков, чиновников и олигархов.

Политологи, подводя первые итоги ста дней президентства В.В. Путина, отмечали окончательную централизацию власти в Кремле, смешение функций Правительства РФ и Администрации Президента РФ, усиление фактической власти главы государства и, одновременно, свидетельствовали о политической контрреформе (закон о митингах, восстановление статьи о клевете в Уголовном кодексе РФ и др.), «закручивании гаек», направленных против среднего класса, который, по мнению политологов, составляет от 25–33% граждан России<sup>4</sup>.

Подводя итог, обозначим текущую обстановку как социально взрыво-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Российская газета. 2012. 9 мая.

<sup>2</sup> Вьюгин О. Выбор экономической стратегии: Почему у России получилось // Ведомости. 2012. 25 января.

<sup>3</sup> РБК [Электронный ресурс] URL: <http://top.rbc.ru/politics/04/08/2012/663113.shtml>.

<sup>4</sup> РИА новости [Электронный ресурс] URL: <http://ria.ru/politics/20120813/722495077.html>

опасную ситуацию<sup>1</sup>, связанную, в первую очередь, со значительным разрывом в доходах населения. Базовой задачей государства является отказ от той модели экономического регулирования, которая формировалась последние 12 лет под руководством действующего Президента РФ. Эта задача не может быть разрешена без демократизации существующего политического режима, без изменения конфигурации и характера действующей системы политико-государственных механизмов регулирования российской экономики.

*Научное издание*

**ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ  
И РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ  
И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

---

<sup>1</sup> О. Крыштановская характеризует ситуацию как начинающуюся революцию, см. об этом: Ведомости [Электронный ресурс] URL: [http://vedomosti.ru/newsline/news/3076701/prezident\\_politbyuro](http://vedomosti.ru/newsline/news/3076701/prezident_politbyuro) (дата обращения – 21.08.2012).

*Коллективная монография*

*Издается в авторской редакции*

Верстка: *Фролкова Э. З.*

Подписано в печать 15.05.13  
Усл. печ. л. 14,3. Формат 60х84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Тираж 100 экз. Заказ № 391

---

ГБОУ ВПО «БАГСУ»  
450008, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40

Отпечатано в издательстве БАГСУ  
450022, г. Уфа, ул. Менделеева, 134, кор. 2