

ВЛАСТЬ, ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

коллективная монография

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

ВЛАСТЬ, ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Коллективная монография

Уфа–2015

УДК 323
ББК 66.3(2Рос)
В58

Рекомендовано к изданию Научным советом БАГСУ

Рецензенты:

А. И. Столетов, д-р филос. наук, профессор (БГАУ)
Р. Р. Галлямов, д-р социол. наук, профессор (ИСЭИ УНЦ РАН)

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

**Власть, политика, экономика в современной России: феде-
B58 ральный и региональный аспекты:** коллективная монография /
под ред. И. В. Фроловой. – Уфа : БАГСУ, 2015. – 222 с.
ISBN 978-5-4457-0079-1

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 совместно с коллегами, работающими как в академии, так и в других вузах, в том числе за рубежом. Она посвящена широкому кругу проблем, среди которых – анализ и прогнозирование российских общественно-политических процессов, специфика их протекания, федеральные тенденции и региональные особенности развития государственной и муниципальной власти, экономические и социальные аспекты демографических процессов, проблемы диалога государства и гражданского общества. Издание рассчитано на специалистов – политологов, социологов, экономистов, а также на всех читателей, интересующихся проблемами развития современного Башкортостана.

УДК 323
ББК 66.3(2Рос)

ISBN 978-5-4457-0079-1

© ГБОУ ВПО «БАГСУ», 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Предисловие</i>	5
РАЗДЕЛ I. АНАЛИЗ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ РОССИЙСКИХ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ	7
<i>Петров В. К.</i> Российские «фабрики мысли» в глобальном «Рейтинге экспертно-аналитических центров мира» 2014 года.....	7
<i>Савичев В. Л.</i> Конкуренция модернистских и постмодернистских подходов в российском политическом пространстве.....	22
<i>Гибадуллина Е. Ш.</i> Глобальный и локальный контекст трансформации религиозности в современной России.....	45
РАЗДЕЛ II. СПЕЦИФИКА ПОЛИТИКО-ВЛАСТНЫХ ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ	52
<i>Евдокимов Н. А.</i> Проблемы интерпретации идеологического спектра современной российской политики.....	52
<i>Колобова Г. А., Дорожкин Ю. Н.</i> Государственные корпорации как элементы политико-государственных механизмов регулирования российской экономики.....	58
<i>Шаяхметов А. М.</i> Трансформация российского политического лидерства в условиях смены институциональной парадигмы.....	74
<i>Гильманов В. В.</i> Партийные выдвиженцы на выборах в контексте рекрутационной деятельности региональных отделений партий в Республике Башкортостан.....	86
РАЗДЕЛ III. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	96
<i>Демичева А. В.</i> Образ государственного гражданского служащего как представителя власти: институциональный и психологический аспекты.....	96
<i>Фролова И. В., Газизова Л. И.</i> Политико-правовые основы функционирования муниципальной власти в современной России.....	100
<i>Газизова Л. И., Заборовская С. Г.</i> Кадровый резерв муниципальной службы в субъектах Приволжского федерального округа: нормативно-правовая база и особенности формирования.....	109
<i>Газизова Л. И., Даутова А. Р.</i> Регулирование деятельности органов муниципальной власти в разрезе российского законодательства (на примере регионов Приволжского федерального округа).....	124

РАЗДЕЛ IV. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОМ РЕГИОНЕ	138
<i>Галин Р. А.</i> Демографическая ситуация на селе как проявление его экономического и социального положения.....	138
<i>Скрябина Я. А.</i> Особенности государственного регулирования демографических процессов и реализации государственной де- мографической политики в Республике Башкортостан.....	149
<i>Яппарова Р. Р.</i> Уровень жизни сельского населения в условиях кризиса российской экономики (по материалам социологиче- ских исследований).....	167
<i>Пескова Д. Р., Кошулько О. П.</i> Международные и региональные исследования женской миграции в условиях теневой экономики	172
РАЗДЕЛ V. ДИАЛОГ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕ- СТВА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	183
<i>Латыпов Р. Ф.</i> Общественный договор как форма взаимодей- ствия государства и гражданского общества на современном этапе развития.....	183
<i>Заманова Л. Б.</i> Взаимодействие органов власти и молодежных организаций в Республике Башкортостан.....	199
<i>Севастьянов С. А.</i> Политическое взаимодействие граждан и ор- ганов власти на современном этапе сквозь призму ежегодных докладов Общественной палаты Российской Федерации: поиск новых трендов развития.....	207
Информация об авторах	219

ПРЕДИСЛОВИЕ

Перед Вами – пятый, юбилейный выпуск коллективной монографии сотрудников Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. Это свидетельствует о том, что ежегодная публикация итогов работы центра в рамках основных научных направлений, грантов, исследований по заказу органов государственной власти и управления уже стала хорошей традицией. Состав авторского коллектива монографии постепенно расширяется, как за счет публикации материалов наших коллег – преподавателей академии, так и благодаря совместным разработкам сотрудников академии с исследователями из других вузов, в том числе – из-за рубежа. На страницах коллективной монографии находится место и для изысканий молодых ученых – аспирантов академии.

Настоящая монография посвящена региональным и федеральным аспектам политико-властных и экономических процессов в современном российском обществе. В первом разделе, обращенном к анализу и прогнозированию российских общественно-политических процессов, содержатся сюжеты, посвященные исследованию места российских «фабрик мысли» в глобальном «Рейтинге экспертно-аналитических центров мира» 2014 года; представлено теоретическое осмысление противоборства модернистских и постмодернистских подходов в российском политическом пространстве. В последней главе раздела содержатся размышления, затрагивающие глобальный и локальный контекст трансформации религиозности в современной России.

Главы второго раздела, обращенного к специфике политико-властных процессов в современном российском обществе, отражают проблемы интерпретации идеологического спектра современной российской политики, анализируют роль государственных корпораций как элементов политико-государственных механизмов регулирования российской экономики. Помимо этого, в главах, подготовленных молодыми исследователями, аспирантами академии, исследуется трансформация российского политического лидерства в условиях смены институциональной парадигмы, осмысливается рекрутационная деятельность региональных отделений политических партий в Республике Башкортостан.

Третий раздел посвящен федеральным тенденциям и региональным особенностям современного развития государственной и муниципальной власти. В частности, рассматривается образ государственного гражданского служащего как представителя власти; анализируются политико-правовые основы функционирования муниципальной власти в современной России; исследуется кадровый резерв муниципальной службы в субъектах Приволжского федерального округа; отражается специфика регулирования деятельности органов муниципальной власти в разрезе российского законодательства.

В четвертом разделе рассматриваются экономические и социальные аспекты демографических процессов. Демографы академии обращаются к наиболее актуальным проблемам, включая демографическую ситуацию на селе, уровень жизни сельского населения в условиях кризиса российской экономики, используя материалы новейших исследований. Помимо этого, в одной из глав раздела представлены региональные особенности государственного регулирования демографических процессов и реализации государственной демографической политики в Республике Башкортостан. В русле современных научных трендов в разделе представлен материал, посвященный исследованиям проблемы женской миграции в условиях теневой экономики.

И, наконец, пятый раздел посвящен особенностям диалога государства и гражданского общества. Его региональная проекция представлена в главе, обращенной к такой форме их взаимодействия как общественный договор в его современном прочтении, а также в материалах, отражающих характер взаимодействия органов власти и молодежных организаций в Республике Башкортостан. Федеральный срез проблемы отражен в главе, рассматривающей политическое взаимодействие граждан и органов власти на современном этапе сквозь призму ежегодных докладов Общественной палаты Российской Федерации.

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

Раздел I.

АНАЛИЗ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

РОССИЙСКИЕ «ФАБРИКИ МЫСЛИ» В ГЛОБАЛЬНОМ «РЕЙТИНГЕ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ МИРА» 2014 ГОДА

В. К. Петров

Университет Пенсильвании (*University of Pennsylvania*) в очередной раз представил глобальный Рейтинг экспертно-аналитических центров мира («*The Think Tank Index*») за 2014 год, являющийся частью исследовательского проекта «Фабрики мысли и гражданское общество» («*The Think Tanks and Civil Societies Program*»)¹.

Рейтинг был составлен на основе опроса более 20 тысяч журналистов, влиятельных политиков, общественных деятелей, частных инвесторов, ученых и экспертов из разных регионов и стран мира. В настоящее время результаты этого исследования являются единственным официально признанным ООН показателем качества работы соответствующих организаций.

Напомним, что «фабриками мысли» (в российской общественной науке широко используются три наименования экспертно-аналитических центров: «мозговой центр», «мозговой трест» и «фабрика мысли») принято называть публичные институты, осуществляющие консультирование по государственным и корпоративным контрактам, преимущественно в политической сфере, готовящие оценки и прогнозы возможных социально-экономических последствий принимаемых политических решений. Основной интеллектуальной продукцией подобных центров являются прикладная политическая экспертиза, исследования и аналитика, а также фундаментальные теоретические труды, используемые как политиками, так и обществом для выработки управленческих решений. В настоящее время «фабрики мысли» представляют собой сложившиеся научно-идеологические сообщества со своими, порой диаметрально противоположными воззрениями на происходящие в мире глобальные и региональные процессы.

© Петров В. К.

¹ James G. McGann University of Pennsylvania «2014 Global Go To Think Tank Index Report» 2015: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks

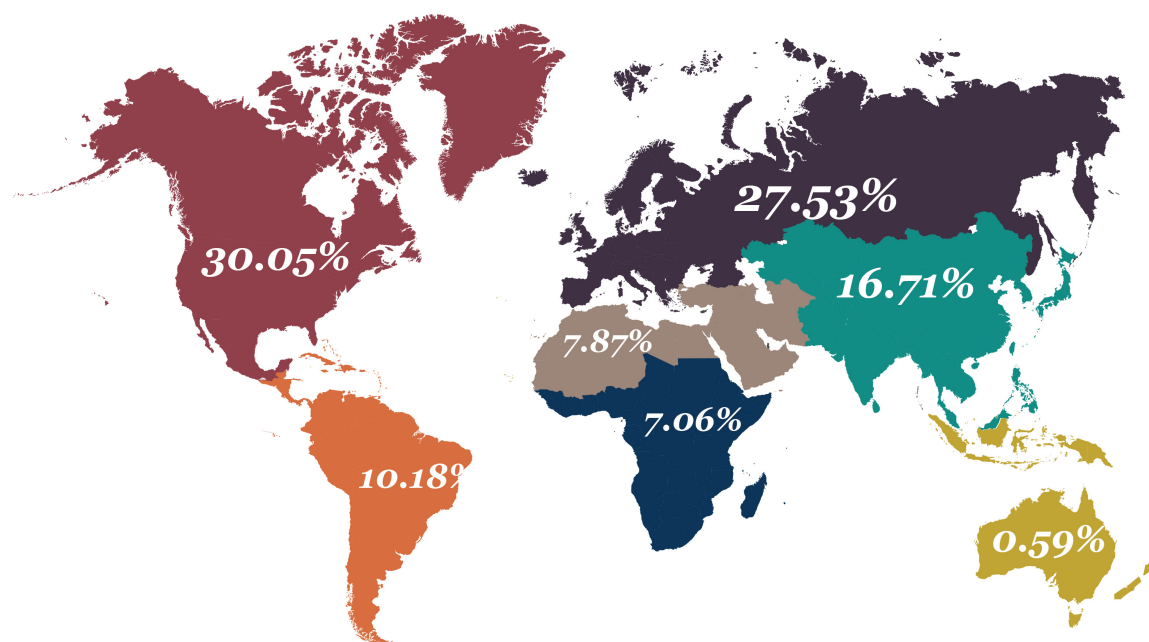


Рис. 1. Распределение «фабрик мысли» по регионам (в%)¹

На сегодня в глобальной базе данных пенсильванского университета сосредоточена информация о 6618 «мозговых центрах», которые функционируют в более чем 170 странах: в Азии – 1106; в Центральной и Южной Америке – 674; в Европе – 1822; на Ближнем Востоке и Северной Африке – 521; в Северной Америке – 1989; в Африке южнее Сахары – 467; в Океании – 39.

Таблица 1

Распределение «фабрик мысли» по странам²

SUB-SAHARAN AFRICA	ASIA	CENTRAL AND EASTERN EUROPE	WESTERN EUROPE
Angola 4	Afghanistan 6	Albania 10	Andorra 1
Benin 10	Armenia 14	Belarus 12	Austria 40
Botswana 9	Azerbaijan 14	Bosnia and Herzegovina 13	Belgium 52
Burkina Faso 14	Bangladesh 23	Bulgaria 33	Denmark 34
Burundi 2	Bhutan 1	Croatia 10	France 177
Cameroon 21	Brunei 1	Czech Republic 27	Germany 194
Cape Verde 2	Cambodia 10	Estonia 17	Greece 35

¹ James G. McGann University of Pennsylvania «2014 Global Go To Think Tank Index Report» 2015: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks

² Там же.

Продолжение табл. 1

Central African Republic 2	China 429	Finland 28	Iceland 7
Chad 3	Georgia 14	Hungary 41	Ireland 14
Congo 3	Hong Kong 30	Kosovo 3	Italy 92
Congo, Democratic Republic of 7	India 192	Latvia 11	Liechtenstein 2
Cote d'Ivoire 12	Indonesia 27	Lithuania 19	Luxembourg 6
Eritrea 5	Japan 108	Macedonia 16	Malta 4
Ethiopia 13	Kazakhstan 7	Moldova 9	Monaco 1
Gabon 2	Kyrgyzstan 8	Montenegro 4	Netherlands 57
Gambia 6	Laos 3	Poland 41	Norway 15
Ghana 37	Macao 1	Romania 54	Portugal 21
Guinea 2	Malaysia 18	Russia 122	San Marino 1
Guinea-Bissau 1	Maldives 6	Serbia 24	Spain 55
Kenya 23	Mongolia 7	Slovakia 18	Sweden 77
Lesotho 2	Nepal 8	Slovenia 19	Switzerland 71
Liberia 3	North Korea 2	Ukraine 47	United Kingdom 287
Madagascar 5	Pakistan 19		Vatican City 1
Malawi 15	Philippines 20		
Mali 9	Singapore 6		
Mauritania 2	South Korea 35		
Mauritius 9	Sri Lanka 14		
Mozambique 4	Taiwan 52		
Namibia 11	Tajikistan 4		
Niger 4	Thailand 8		
Nigeria 46	Turkmenistan 1		
Rwanda 4	Uzbekistan 8		
Senegal 16	Vietnam 10		
Seychelles 3			
Sierra Leone 1			
Somalia 6			
South Africa 87			
South Sudan 2			
Swaziland 4			
Tanzania 4			
Togo 4			
Uganda 11			
Zambia 9			
Zimbabwe 24			
CENTRAL AND SOUTH AMERICA	MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA	NORTH AMERICA	OCEANIA
Anguilla 1	Algeria 12	Canada 99	Australia 29
Antigua and Barbuda 2	Bahrain 7	Mexico 60	Fiji 1

Окончание табл. 1

Argentina 137	Cyprus 11	United States 1830	New Zealand 5
Aruba 1	Egypt 57		Papua New Guinea 2
Bahamas 2	Iran 34		Samoa 1
Barbados 9	Iraq 42		Vanuatu 1
Belize 4	Israel 56		
Bermuda 3	Jordan 40		
Bolivia 50	Kuwait 11		
Brazil 82	Lebanon 27		
British Virgin Islands 1	Libya 4		
Cayman Islands 1	Morocco 33		
Chile 42	Oman 3		
Colombia 40	Palestine 44		
Costa Rica 37	Qatar 9		
Cuba 18	Saudi Arabia 7		
Dominica 3	Sudan 5		
Dominican Republic 29	Syria 6		
Ecuador 18	Tunisia 38		
El Salvador 14	Turkey 31		
French Guiana 1	United Arab Emirates 14		
Grenada 1	Yemen 30		
Guadeloupe 4			
Guatemala 12			
Guyana 3			
Haiti 2			
Honduras 10			
Jamaica 6			
Martinique 2			
Montserrat 1			
Nicaragua 10			
Panama 12			
Paraguay 27			
Peru 32			
Puerto Rico 5			
St. Kitts and Nevis 1			
St. Lucia 2			
St. Vincent and the Grenadines 1			
Suriname 2			
Trinidad and Tobago 10			
Turks and Caicos Islands 1			
United States Virgin Islands 1			
Uruguay 17			
Venezuela 17			

В числе стран с наибольшим количеством «фабрик мысли»: США (1830), Китай (материковый – 429, Тайвань – 52), Великобритания (287), Германия (194), Индия (192), Франция (177), Аргентина (137), Россия (122), Япония (108), Канада (99), Италия (92), Южно-Африканская республика (87), Бразилия (82), Швеция (77), Швейцария (71), Мексика (60), Египет (57), Нидерланды (57), Израиль (56), Испания (55), Румыния (54), Бельгия (52), Боливия (50), Украина (47), Нигерия (46), Палестина (44).

В США «мозговые центры» расположены во всех американских штатах: в Массачусетсе их 176; Калифорнии – 173; Нью-Йорке – 146; Вирджинии – 105 и т. д.

Что касается постсоветского пространства, то здесь ситуация такова: Украина – 47, Литва – 19, Эстония – 17, Армения, Грузия и Азербайджан – по 14, Беларусь – 12, Латвия – 11, Молдова – 9, Кыргызстан и Узбекистан – по 8, Казахстан – 7, Таджикистан – 4, Туркменистан – 1.

Разумеется, не все «фабриками мысли» созданы и функционируют в равных условиях. Некоторые из них специализируются в какой-то одной сфере политики, например, в области безопасности или экологии. Другие исследуют широкий спектр политических, экономических и социальных проблем. Они различаются также по численности исследователей, величине бюджета. Далеко не все из них располагают должным потенциалом и авторитетом для оказания существенного влияния на политические, экономические и социальные процессы не только в мире, но и в собственной стране. Вместе с тем изучение деятельности «мозговых центров» крайне важно для совершенствования их деятельности. Глобальный «Рейтинг экспертно-аналитических центров мира» позволяет обобщать накопленный опыт, формировать состязательную среду и тем самым способствовать продвижению подобных организаций в сферу реальной политики и экономики.

В исследовании использовалась следующая типология экспертно-аналитических центров, занимающихся вопросами общественной политики:

- партийный экспертно-аналитический центр (официально связан с политической партией);
- государственный экспертно-аналитический центр (входит в структуру государственной власти);
- квази-государственный экспертно-аналитический центр (финансируется исключительно за счет государственных грантов и контрактов, но не входит в официальную структуру государственной власти);
- автономный независимый экспертно-аналитический центр (в значительной степени не зависит от какой-либо заинтересованной группы или спонсора, автономный от правительства в своей деятельности и финансировании);
- квази-независимый экспертно-аналитический центр (автономный от структур государственной власти, но контролируемый заинтересован-

ной группой, спонсором или заказчиком, обеспечивающим основное финансирование и оказывающим значительное влияние на его деятельность);

- университетский экспертно-аналитический центр (действует при университете).

Составление рейтинга экспертно-аналитических центров мира базируется на следующих критериях, оценивающих эффективность их деятельности:

- влияние организации на общество в стране ее деятельности (степень зависимости между усилиями организации в той или иной общественной сфере и изменением ситуации в этой сфере);

- наличие публикаций работ организации в рецензируемых журналах, а также в виде книг и других авторитетных изданий;

- качественный состав сотрудников организации, включая наличие в ее штате авторитетных ученых и аналитиков;

- возможность свободного доступа организации к высокопоставленным должностным лицам, представителям государственных учреждений, политических институтов, средств массовой информации и научных кругов;

- академическая репутация организации, которая складывается из ее официальной аккредитации, уровня цитируемости, публикаций ее ученых в ведущих академических изданиях, сборниках, журналах, книгах и других профессиональных работах;

- репутация организации в средствах массовой информации, включая количество выступлений, публикаций, интервью и цитат;

- репутация организации среди представителей государственных и политических структур, включая участие в государственных проектах, брифингах, официальных встречах, выступлениях, заседаниях и т. д.;

- уровень финансовых ресурсов организации, включая пожертвования, членские взносы, правительственные и частные контракты, а также общую прибыль;

- возможность организации удовлетворить потребности своих спонсоров или структуры, которые осуществляют коммерческий вклад в ее деятельность;

- объем производства интеллектуальной продукции организации, которая складывается из ее предложений в области общественной политики, проектов, публикаций, конференций, а также наличия сотрудников организации, получивших назначения на государственные посты;

- объем консультаций и рекомендаций со стороны организации для представителей государственных и политических структур, а также число наград, полученных сотрудниками организации;

- полезность информации, предоставленной организацией, для решения тех или иных проблем в сфере общественной политики, законотворческой деятельности, гражданских инициатив, академической работы, исследований и разработок;

- способность организации производить новые знания или полезные альтернативные идеи в области общественной политики;
- способность организации к преодолению разрыва между академическим и политическим сообществами;
- способность организации к преодолению разрыва между политическими институтами и гражданским обществом;
- способность организации привносить новые идеи и принципы в процесс принятия решений;
- способность организации эффективно взаимодействовать с другими организациями;
- стремление организации к инновациям и ее способность успешно противостоять укрепившимся традиционным практикам.

В числе главных критериев для номинации «фабрики мысли» в глобальном рейтинге в 2014 году были:

- качество и репутация научной и аналитической работы: способность осуществлять высококачественные, объективные, политически ориентированные исследования, доступные руководству государства, СМИ и общественности;
- профессионализм и репутация сотрудников центра: способность собрать «критическую массу» высококвалифицированных, опытных ученых и экспертов, считающихся перспективными или признанными специалистами в своих сферах исследований;
- научная объективность проводимых исследований, официальная аттестация ученых и аналитиков центра, количество и типы научных публикаций: книг, журналов и материалов конференций, количество докладов на научных и иных профессиональных мероприятиях, объем и характер цитирования результатов исследований, осуществленных сотрудниками центра в научных публикациях;
- «узнаваемость» центра в связи с конкретными вопросами и программами, число брифингов и официальных встреч, количество выпущенных политических материалов и справок.
- способность использовать электронные и печатные СМИ для распространения результатов исследований и установления контакта с ключевыми аудиториями.

По итогам 2014 года в первую двадцатку глобального рейтинга вошли 10 «мозговых центров» из США, 3 – из Великобритании, по одному – из Бельгии, Швеции, Японии, Германии, Франции, Бразилии и Канады.

Как и в прошлые годы, главным «мозговым центром» в мире признан Институт Брукинга (*Brookings Institution*) – американский исследовательский центр, специализирующийся на исследованиях в области общественных наук, муниципального управления, внешней политики и мировой экономики. По

данным авторов исследования, именно эта организация оказывает наибольшее воздействие на государственную политику США.

Справка. Институт основан в 1916 году американским бизнесменом Робертом Брукингом (Robert S. Brookings). Тогда он назывался «Институт правительственных исследований» (Institute for Government Research). В 1927 года он был объединен с Institute of Economics и Robert Brookings Graduate School (обе также финансировались Брукингом), получив современное название. «Институт Брукинса» расположен в Вашингтоне, Округ Колумбия. Годовой бюджет – более 60 млн. долларов США, крупнейшие спонсоры – Pew Charitable Trusts, Фонд Макартуров (MacArthur Foundation), Корпорация Карнеги (Carnegie Corporation), а также правительства США, Японии и Великобритании.

Всего лауреатами рейтинга в наиболее престижной номинации «Ведущие мировые (американские и неамериканские) интеллектуальные центры» стали 128 организаций из более чем 50 стран. В числе отмеченных больше всего исследовательских организаций из Великобритании (17), США (12), Германии (10), Китая (9), Бельгии (7). От России в рейтинг вошли: «Московский Центр Карнеги» (26 место); «Институт мировой экономики и международных отношений РАН» ИМЭМО (36 место) и «Совет по внешней и оборонной политике» (98 место).

Кроме того, в номинации «Лучшие международные «Фабрики мысли» (без учета США)» в первую сотню вошли ИМЭМО (46 место) и «Московский государственный институт (университет) международных отношений» МГИМО (85 место). А всего в этой номинации отмечены 100 исследовательских структур из 37 стран. Наибольшее представительство в этом списке у Великобритании (16), Германии (9), Бельгии (7) и Китая (5).

Среди главных «мозговых центров» в Центральной и Восточной Европе отмечены сразу 11 организаций из России: «Московский Центр Карнеги» (1); ИМЭМО (4); Центр экономических и финансовых исследований и разработок (6); МГИМО (11); Независимый институт социальной политики (19); Научно-исследовательский институт изучения Соединенных Штатов Америки и Канады РАН (25); Институт экономической политики имени Егора Гайдара (29); Экономическая экспертная группа («Economic Expert Group», EEG) (31); Санкт-петербургский центр гуманитарных наук и политических исследований (35); Аналитический центр правительства Российской Федерации (46); Российский совет по международным делам («Russian International Affairs Council», RIAC) (55).

Ряд российских аналитических центров вошли в рейтинги «мозговых центров» по различным областям исследований. Так, в области оборонной политики и национальной безопасности (список возглавляет американский Центр стратегических и международных исследований CSIS) отмечены ИМЭМО (51 позиция) и МГИМО (66 позиция); в области внутренней эконо-

мической политики (перечень возглавляет Институт Брукинга) – «Центр экономических и финансовых исследований и разработок (26 позиция), «Центр налоговой политики» (CFP) (50 позиция) и МГИМО (57 позиция); в сфере образовательной политики – Московская высшая школа социальных и экономических наук (*MSSSES*) (32 позиция); в сфере энергетики и стратегических ресурсов (возглавляет «Оксфордский институт энергетических исследований») – «Научно-исследовательский институт изучения Соединенных Штатов Америки и Канады РАН» (33 позиция); в сфере внешней политики и международных отношений (возглавляет Институт Брукинга) – «Научно-исследовательский институт изучения Соединенных Штатов Америки и Канады РАН» (33 позиция); в области развития (возглавляет также Институт Брукинга) – ИМЭМО (53); в области международной экономической политики (возглавляет американский «Институт международной экономики Петерсона) – ИМЭМО (8) и МГИМО (46); в области науки и техники (возглавляет немецкий «Институт информатики им. Макса Планка») – МГИМО (42); в области социальной политики – «Независимый институт социальной политики» (28); в сфере «прозрачности» управления (антикоррупционной направленности) – «Лаборатория антикоррупционной политики ВШЭ» (28) и Правозащитный Центр «Мемориал» (40); среди центров, аффилированных с правительством – ИМЭМО (19) и «Совет по внешней и оборонной политике» (25); лучшие центры с точки зрения управления ими – ИМЭМО (38); центры, чьи научные отчеты признаны лучшими – ИМЭМО (27); среди лучших междисциплинарных исследований – ИМЭМО (51); лучшие «мозговые центры» при университетах – МГИМО (12), «Совет по внешней и оборонной политике» (29). Кроме того, МГИМО вошел в число номинантов среди организаций, обладающих наибольшим влиянием на государственную политику, а ИМЭМО – как разработчик крупных государственных программ.

В то же время по целому ряду номинаций российские «мозговые центры» не смогли пробиться в рейтинговый топ: в области охраны здоровья; среди организаций с лучшей саморекламой; получивших максимальную прибыль; сумевших задействовать в своих исследованиях другие исследовательские структуры; предложивших наиболее оригинальные идеи своего дальнейшего развития; среди вновь созданных центров; в числе структур, подготовивших наиболее заметные международные конференции; создавших разветвленные сети своих филиалов в других странах; среди центров, функционирующих при партиях; широко использующих социальные сети и интернет, тесно взаимодействующих с СМИ; предложивших новые инновационные идеи и т. д.

Всего рейтинг 2014 года включал более 40 номинаций (в 2013 году их было 32), в 20 из них отмечены российские (или условно российские, например, Московский Центр Карнеги) исследовательские структуры.

Напомним, что в 2008 году в авторы рейтинга насчитали в России 107 «мозговых центров», отвечающих критериям попадания в список, в самом

исследовании тогда были упомянуты только 7 организаций. Лишь ИМЭМО стал единственным российским исследовательским центром, включенным в расширенный список топ-50 неамериканских организаций, разделив последнее место с еще шестью центрами из Австралии, Чили, Польши, Испании и Канады¹.

В 2009 году в этой же номинации Российский Институт мировой экономики и международных отношений занял почетное 39 место. Московский центр Карнеги возглавил топ-30 «мозговых центров» Центральной и Восточной Европы, а самыми влиятельными российскими исследовательскими центрами были названы МГИМО, Научно-исследовательский институт изучения Соединенных Штатов Америки и Канады РАН и Фонд ИНДЕМ².

В 2010 году в топ-50 вошла лишь одна аналитическая организация из России – Московский центр Карнеги (17-я строчка), он же возглавил список 25 лучших исследовательских центров Центральной и Восточной Европы, в который также вошли ИМЭМО, МГИМО и Институт экономической политики имени Егора Гайдара. ИМЭМО также вошел в список 20 ведущих мировых исследовательских центров, аффилированных с правительством³.

В 2011 году в топ-30 по Центральной и Восточной Европе вошли Московский центр Карнеги (1-я строчка рейтинга), МГИМО (4), ИМЭМО (5), Центр экономических и финансовых исследований и разработок (9), Научно-исследовательский институт изучения Соединенных Штатов Америки и Канады РАН (16), Совет по внешней и оборонной политике (25) и Независимый институт социальной политики (30)⁴.

В 2012 году в различные номинации вошли 12 российских исследовательских организаций. Тогда в глобальный топ-30 ведущих экспертно-аналитических центров от России пробился лишь Московский центр Карнеги (29-я позиция). Еще три центра заняли в главной номинации следующие места: ИМЭМО – 34, Совет по внешней и оборонной политике – 99 и МГИМО – 102⁵.

В 2013 году в глобальный рейтинг топ-150 ведущих экспертно-аналитических центров вошли четыре российских исследовательских органи-

¹ James G. McGann. Think Tanks and Civil Societies Program. University of Pennsylvania. 2008: <http://gtmarket.ru/files/research/Think-Tank-Index-2008.pdf>

² James G. McGann. The Think Tank and Civil Societies Program 2009. The Global «Go-To Think Tanks». January 12, 2010. <http://gotothinktank.com/dev1/wp-content/uploads/2013/07/2009-Global-Go-To-Think-Tanks-Index-Report.pdf>

³ James G. McGann University of Pennsylvania «2010 Global Go To Think Tank Index Report» 2011: <http://gotothinktank.com/dev1/wp-content/uploads/2013/07/2010-Global-Go-To-Think-Tanks-Index-Report.pdf>

⁴ James G. McGann University of Pennsylvania «2011 Global Go To Think Tank Index Report» <http://gotothinktank.com/dev1/wp-content/uploads/2013/07/2011-Global-Go-To-Think-Tanks-Index-Report.pdf>

⁵ James G. McGann University of Pennsylvania «2012 Global Go To Think Tank Index Report» 2013: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think_tanks

заций: Московский Центр Карнеги, ИМЭМО, МГИМО, Центр экономических и финансовых исследований и разработок¹.

Отметим, что с 2009 года по настоящее время число российских исследовательских структур, отвечающих критериям отбора для включения их в глобальный Рейтинг экспертно-аналитических центров мира, возросло со 112 до 122, в то время как, например, в Китае только за последние 5 лет было создано 425 «мозговых центров» и по числу таких центров Поднебесная вышла на второе место в мире вслед за США.

Таблица

Страны и регионы с наибольшим числом «фабрик мысли»

Год	Всего в мире	<i>Think Tanks</i> по регионам	10 стран с наибольшим числом «фабрик мысли» (количество <i>Think Tanks</i>)
2008	5550 170 стран	North America (1872), Western Europe (1208), Asia (653), Eastern Europe (514), Latin America and the Caribbean (538), Africa (424), Middle East and North Africa (218)	США (1777), Великобритания (283), Германия (186), Франция (165), Аргентина (122), Индия (121), Россия (107), Япония (105), Канада (94), Италия (87)
2009	6305 169 стран	Africa (503), Asia (1183), Europe (1750), Latin America and Caribbean (645), Middle East and North Africa (273), North America (1912), Oceania (39)	США (1815), Китай (428), Великобритания (285), Индия (261), Германия (190), Франция (168), Аргентина (132), Россия (109), Япония (108), Канада (97)
2010	6480 169 стран	Africa (548), Asia (1200), Europe (1757), Latin America and Caribbean (690), Middle East and North Africa (333), North America (1913), Oceania (39)	США (1816), Китай (425), Индия (292), Великобритания (278), Германия (191), Франция (176), Аргентина (131), Россия (112), Япония (103), Канада (97)
2011	6545 182 страны	Africa (550), Asia (1198), Europe (1795), Latin America and the Caribbean (722), Middle East and North Africa (329), North America (1912), Oceania (39)	США (1815), Китай (425), Индия (292), Великобритания (286), Германия (194), Франция (176), Аргентина (137), Россия (112), Япония (103), Канада (97)
2012	6603 182 страны	Africa (554), Asia (1194), Europe (1836), Latin America and the Caribbean (721), Middle East and North Africa (339), North America (1919), Oceania (40)	США (1823), Китай (429), Великобритания (288), Индия (269), Германия (194), Франция (177), Аргентина (137), Россия (122), Япония (108), Италия (107)

¹ James G. McGann University of Pennsylvania «2013 Global Go To Think Tank Index Report» 2014: <http://gotothinktank.com/dev1/wp-content/uploads/2014/01/GoToReport2013.pdf>

Окончание табл.

2013	6826 182 страны	Sub-Saharan Africa (512), Middle East & North Africa (511), Asia (1201), Europe (1818), Central & South America (662), North America (1984), Oceania (38)	США (1828), Китай (426), Великобритания (287), Индия (268), Германия (194), Франция (176), Аргентина (137), Россия (122), Япония (108), Канада (96)
2014	6618 171 страна	Central & South America (674), Europe (1822), Sub-Saharan Africa (521), North America (1989), Middle East & North Africa (467), Oceania (39)	США (1830), Китай (429), Великобритания (287), Германия (194), Индия (192), Франция (177), Аргентина (137), Россия (122), Япония (108), Канада (99)

Что касается Китая, то, как утверждает Н. Медушевский, длительное время изучающий феномен «фабрик мысли», эта страна еще в конце 90-годов приступила к созданию собственной оригинальной модели интеллектуального обеспечения политико-управленческого процесса, в гораздо большей степени ориентированного на государство, что позволило в достаточно сжатые сроки сформировать национальную сеть информационного анализа и консалтинга, охватывающую практически все общество. В схематическом виде эта сеть выглядит следующим образом.

В систему входят официальные институты, полуофициальные институты и гражданские исследовательские центры. Внешне возникает иллюзия некоего подобия американской модели, однако при формальном совпадении ряда ключевых акторов отсутствует развитая система фондового спонсорства и получения негосударственных заказов. «Фабрики мысли» в КНР используются официальными структурами, прежде всего, как поставщики проверенной и обобщенной информации о тех социальных группах, с которыми они связаны.

Так, что же не позволяет российским *Think Tanks* конкурировать на равных в теми же американскими, английскими или, скажем, китайскими исследовательскими структурами, успешно продвигаться в международных рейтингах?

Думается, причин здесь несколько.

1. В России американский опыт создания «фабрик мысли» как специализированных организаций, занимающихся производством особого интеллектуального продукта – предлагаемого к реализации заказчиком политического решения, характеризуется несколькими основополагающими чертами – до настоящего времени остается невостребованным. По крайней мере, наше правительство не демонстрирует заинтересованность в их развитии и расширении их научно исследовательского потенциала.

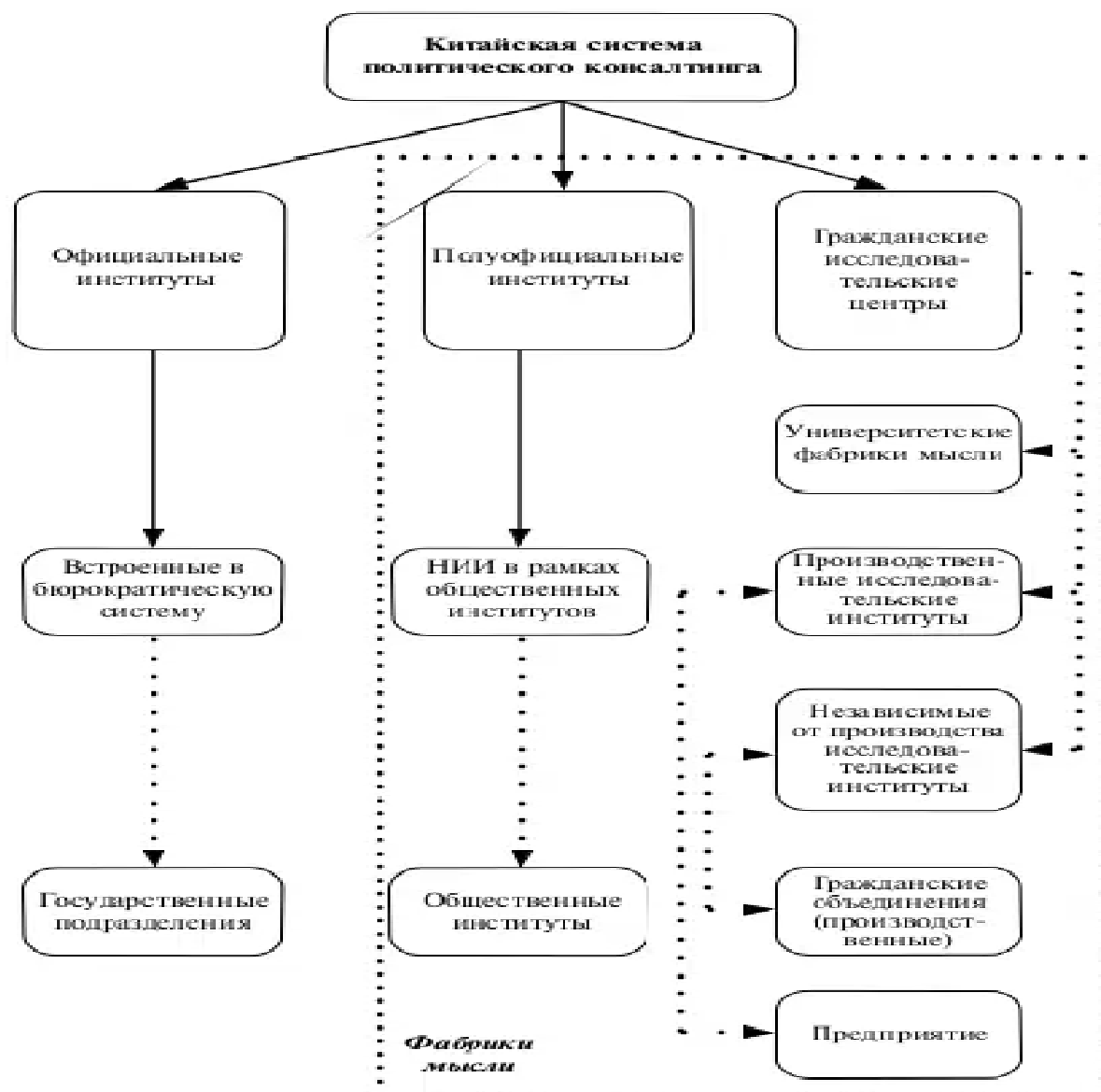


Рис. 2. Типа «фабрик мысли» в КНР¹

Даже прокремлевские аналитики вынуждены констатировать, что власть в целом невосприимчива к интеллектуальному продукту и стратегические исследования не слишком востребованы (если востребованы вообще). «Русский политический аппарат имеет одно свойство: то, что он не заказал, он обычно низко ценит, – отмечает Глеб Павловский». – Должен сказать, что часто и то, что он заказал, он тоже низко ценит. Жалобы на это (низкое качество аналитической продукции – прим. автора) вы получите от всех, кто работает» [Фабрики невостребованной мысли / НГ, 2007].

¹ Медушевский Н. А. Аналитические центры в политическом процессе: американская модель «фабрик мысли» / Полития, № 1(56), 2010.

Российские чиновники предпочитают в своей деятельности полагаться на внутри административную аналитику. Как считает политолог Александр Кынев, необходимость в независимых аналитиках у власти появляется лишь тогда, когда возникает либо кризисная ситуация, либо недоверие к той или иной структуре, которая поставляет информацию. И эта тенденция, по мнению большинства экспертов, сегодня только усиливается.

2. Отсутствие в России конкурентной политической среды не способствует формированию «рынка идей». По мнению председателя президиума Совета по внешней и оборонной политике, главного редактора журнала «Россия в глобальной политике» Федора Лукьянова, «важность экспертного сообщества... заключается не в том, что оно формирует политику или влияет на политику..., а в том, что оно, не идеализируя... создает определенную среду, в которой циркулируют разные идеи, от серьезных до экстравагантных и провокационных»¹.

Как следствие, отечественные «фабрики мысли» лишь частично решают задачу объединения аналитиков, обеспечения условий для их работы, отказываясь брать на себя функции маркетологов и лоббистов продуктов собственной исследовательской деятельности. В экспертной среде доминируют университеты, как правило, не включенные в «борьбу идей» и в большей степени ориентированные на академические исследования и разработку теоретических концепций. В этих условиях ощущается явная нехватка аналитических структур, которые бы являлись не только источником экспертной информации, но и выступали некими «ретрансляторами», обеспечивающими перевод научного знания на язык политики и распространение его среди лиц принимающих решения.

3. Отечественные «фабрики мысли» создаются и функционируют преимущественно как неправительственные структуры, в то же время роль правительственных аналитических центров в сравнении с крупнейшими негосударственными «фабриками мысли» относительно второстепенна.

4. В России не сложился т. н. «прогосударственный» сектор из числа авторитетных аналитических центров, которые бы особенно плотно взаимодействовали с правительством при сохранении формальной независимости от него. А ведь тот же Институт Брукинга и другие американские «фабрики мысли» из мирового рейтинга как раз к ним относятся и финансируются преимущественно за счет бюджетных средств.

5. Практически не развивается сектор «фабрик мысли», не входящих в сферу влияния власти, стремящихся оказывать внешнее критическое влияния на общественность и правительство. Напомним, что по итогам 2014 года лишь две из них (Лаборатория антикоррупционной политики ВШЭ и Правозащит-

¹ Материалы круглого стола «Роль независимых экспертных центров и СМИ в российской внешнеполитической дискуссии». Электронный ресурс: <http://www.pircenter.org/media/content/files/13/14301348380.pdf>

ный Центр «Мемориал») смогли пробиться в итоговый глобальный рейтинг в номинации «прозрачность управления».

6. Подавляющее большинство разного рода аналитических структур, желающих предложить власти свой интеллектуальный продукт, по сути, представляют собой PR-фирмы и лишь единицы из них действительно способны готовить качественную аналитику, не говоря уже про разработку глобальных политических стратегий.

7. Кадры подобных центров, как правило, в основном состоят из бывших (а часто и продолжающих трудиться на старом месте) сотрудников академических институтов и вузов, а также недавних выпускников, порядка 10-15% аналитиков являются выходцами из спецслужб. Что касается серьезных экспертов, то их, как правило, приглашают под конкретный дорогостоящий проект, поскольку их услуги недешевы.

8. Почти каждый руководитель «интеллектуального центра» не применит заметить свою связь с Кремлем, однако, как замечают сами эксперты, это зачастую оказывается блефом. «Процентов 70–80 структур, которые пытаются взаимодействовать с Кремлем, работают не столько за деньги, сколько за саму возможность работать с госструктурами, – утверждает глава коммуникационного холдинга «Минченко консалтинг» Евгений Минченко. – Люди чего-то приносят, им говорят, ну давайте, интересно, посмотрим»¹. Причем из каждого подобного контакта руководители этих структур стремятся извлечь выгоду, например, сообщив потенциальному заказчику на свои аналитические исследования о «работе с Кремлем».

9. Одной из причин, по которой в России до сих пор не создана существующая в США «стройная архитектура идей и кадров между независимыми политическими центрами, с одной стороны, университетским миром - с другой, и властью – с третьей» (Глеб Павловский), является отсутствие мощной финансовой базы для работы отечественных *Think Tanks*. Однако, даже если какой-либо аналитической структуре и удастся получить заказ из Кремля на проведение исследования, аналитические материалы, как правило, становятся недоступными для экспертного сообщества и даже самой власти (в лице тех, кто призван принимать политические решения).

В отсутствие широкой профессиональной экспертизы качество материалов, подготавливаемых «внутренними» аналитиками, постоянно снижается. Такая ситуация сродни закрытым подрядам, которые изначально по своей сути порождают коррупцию. В самом деле, если какая-либо госструктура может заказывать работы на миллионы долларов, не боясь внешнего объективного контроля качества выполненных работ (его просто нет), то с неизбежностью возникает искушение либо получать за эти заказы откаты, либо давать эти заказы структурам, которые непосредственно с ними связаны.

¹ [http:// viperson.ru/wind.php?ID=394792](http://viperson.ru/wind.php?ID=394792)

10. Как считает руководитель Центра политической конъюнктуры России Константин Симонов, экспертное сообщество само допустило колоссальную ошибку, позиционировав себя как технологов по продвижению публичных интересов власти и предлагая свои услуги уже на стадии реализации принимаемых ею решений. «Вместо того чтобы производить смыслы, наше экспертное сообщество зачастую производит словоблудие», – с горечью констатирует Симонов, связывая с этим нежелание власти прислушиваться к советам аналитиков.

В этой ситуации отечественные аналитические центры в значительной степени работали и работают как пропагандистские машины, что автоматически сужает возможности взвешенного и разностороннего освещения стоящих перед страной проблем. Именно это и обусловило фактический отход от активных исследований целого ряда отечественных «фабрик мысли», подававших большие надежды в начале 2000-х годов¹.

Как справедливо заметил президент Института Ближнего Востока Е. Сатановский, сегодня большинство российских «фабрик мысли» выполняют некую функцию, которая была у ирландских монахов после Римской империи: хотя бы сохранить что-нибудь и кому-нибудь в будущем это передать².

КОНКУРЕНЦИЯ МОДЕРНИСТСКИХ И ПОСТМОДЕРНИСТСКИХ ПОДХОДОВ В РОССИЙСКОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

В. Л. Савичев

1. Традиционная модернизация – доминирующая идеология политической элиты СССР 30-х – начала 60-х г.г. XX века.

И успешная идеологическая доктрина, и популярное философское кредо должны объяснять практику жизни людей. Только в этом случае они становятся функциональными, интересными и созвучными устремлениям последователей, приводят к расширению их социальной базы.

Специфика территории, на которой развивалась Российская империя, затем СССР, а в настоящее время обретает свои устойчивые очертания Российская Федерация, состоит в том, что здесь в изобилии, более того - в избытке (по отношению к возможностям переработки) имеются природные ресурсы.

© Савичев В. Л.

¹ Блинова О. Советники: исследовательские и консалтинговые структуры России. – М.: ЦПИ; Фонд социальных технологий «Содействие и партнерство»; Изд-во «ГНОМ и Д», 2008. – 228 с.

² Материалы круглого стола «Роль независимых экспертных центров и СМИ в российской внешнеполитической дискуссии». Электронный ресурс: <http://www.pircenter.org/media/content/files/13/14301348380.pdf>

Причем научные достижения, приводящие к смене технологических укладов, ресурсной доминанты, никак не изменяют этот порядок вещей. Они лишь стимулируют поиск новых месторождений ископаемых. Общество и власть настолько привыкли к тому, что им не приходится испытывать долговременного дефицита природных ресурсов, что не сформировали мотива выстраивать стратегию по переходу к качественно новым схемам и формам организации общественной жизни и производительных сил. Когда прежние стереотипы поведения, традиции, структуры не испытывают ресурсного дефицита, то для абсолютного большинства совершенно непонятно и неприятно менять сложившееся положение вещей. Именно поэтому традиционализм и реализм играют ведущую роль в формировании политической и социальной системы, в выборе идеологии и моделей производства. Контроль над территорией, которая обременена ресурсами – вполне достаточная стратегия для того, чтобы находить (к сожалению, зачастую, с опозданием) необходимые ответы на внешние вызовы и менее часто встречающиеся противоречия внутреннего характера.

Но было бы ошибкой считать, что в ресурсно-богатом обществе не существует идейного разнообразия. Когда есть возможность удовлетворять свои потребности, не расходуя на них все свое время и силы, то стремление осмыслить бытие, создать для себя целостную картину мира, безусловно, присутствует. И многообразие ландшафта, природно-географических зон, соседствующих культурных сообществ – вполне достаточные стимулы для создания идейного многообразия. Оно постоянно продуцируется. В российском обществе постоянно происходит появление и отмирание очень разных взглядов на действительность, на сложившийся порядок вещей, на место и роль отдельных личностей, сообществ, систем в общей сложившейся структуре, контролирующей, создающей, распределяющей и потребляющей имеющиеся ресурсы.

Вместе с тем, наличие возможностей формировать уникальные взгляды на бытие не тождественно наличию систем, способных эти взгляды сделать политической доминантой, утвердить их главными в обществе, в среде политической элиты, и на их основании выстраивать стратегию развития страны. Для трансформации жизненных установок отдельных личностей и относительно небольших социальных групп в господствующую идеологию необходимо не просто обладать властью, но и иметь мотив для формирования стратегической идеи, цели развития общества и государства.

Анализируя российскую историю, можно вычленить несколько ключевых аспектов жизни государства и общества, изменение которых приводит к формированию запроса на поиск новой стратегии и системных теорий его развития: внешняя угроза, принятие или смена религиозной доктрины, кризис прежней государственной идеологии, существенное изменение структуры общества и территории государства, революционная смена политической элиты. Наиболее кардинальные изменения доминирующих идеологических постулатов и философских концептов происходили в ситуации, когда сочетались несколько этих ключевых факторов.

В частности, именно в такой ситуации оказалось Российское государство в 1917 году. Царский режим оказался не готов к высокой динамике политических, экономических, военных, социальных, культурных процессов, которые стали происходить в мире в связи с Первой мировой войной. В ней были «поставлены на кон» стратегические амбиции самых мощных и влиятельных политических систем планеты. В условиях оккупации значительных территорий российской империи и вполне реальной угрозы утраты части суверенитета, ресурсного потенциала и авторитета правящей элиты, эта неадекватность привела к нарастанию недовольства в среде элиты. Николай II, как символ государственности и центр принятия решений в рамках существовавшей идеологической схемы, потерял свою легитимность. Вместе с тем он потерял и значительную часть ресурсов власти, в том числе – лояльность силовых структур.

Верхушечный переворот февраля 1917 года мог бы и остановиться только на смене одного политика, если бы в кризисе не находилась вся система управления и значительная часть систем взаимодействия различных слоев общества. Политики Государственной Думы хорошо осознали, что так дальше жить нельзя, но как выстроить новую систему политических отношений в действующей реальности, они себе представляли слабо, в основном в силу недостатка практических навыков формирования работоспособных политических конструкций и стратегий. Они очень хорошо знали слабые места прежней системы, но плохо представляли себе, каким будет мир по итогам глобального противостояния ведущих политических систем, что делать с российским обществом, которое вытаскивали из привычных схем социального взаимодействия, как обосновать легитимность в условиях веками выработавшейся привычки видеть одного персонального «хозяина Земли Русской». Многообразие теоретических идеологических построений в этом случае не приближало, а лишь отдаляло перспективу выработать новый политический консенсус в обществе. Тем более, что кризис совпал с ростом национального самосознания народов российской империи, который был неизбежен как в силу развития производственных отношений, так и по причинам идеологического характера – упора на этнонациональные особенности в модели мобилизации общества на «Отечественную», как заявлялось тогда, войну. Дискурс по поводу того, что считать Отечеством в условиях крушения незыблемой, как казалось, монархии, вспыхнул с небывалой силой.

Провалы на фронте, неспособность быстро предложить привлекательную модель государственного устройства и повысить эффективность государственного управления достаточно быстро переключили восторженные ожидания в режим недовольства новыми властями; время упускалось. Именно сочетание всех факторов дало возможность маргинальной политической группе большевиков, проявившей сплоченность, выдвинувшей волевых, незашоренных лидеров и нашедшей эффективные каналы взаимодействий с ключевыми структурами, социальными группами и институтами, которые могли оказать воздействие на ослабленные властные институты, бросить вызов рас-

шатанной политической системе России. Большевики оказались готовы в большей степени, чем все остальные, действовать в условиях быстрой смены обстановки. Н. А. Бердяев и С. Л. Франк вполне обоснованно доказали, что большевизм был абсолютно противоестественен традициям и основам российского общества. В условиях политической стабильности он не имел серьезных шансов даже минимально быть представленным в институтах власти. Зато в нестабильной политической среде он оказался самым жизнеспособным политическим образованием. Понимая это, большевики в первые годы своего правления и не собирались заниматься политической стабилизацией. Они поддерживали силы, которые хотели перемен, предлагали свои идеи, не имевшие возможности быть реализованными в прежней стабильной политической системе. Они взяли к себе всех отверженных, более того, провоцировали раздувание идеи отверженности для всех социальных групп. В. И. Ленин мастерски играл на опережение всех политических сил, которые, прежде всего, хотели стабилизации и консервации политического процесса, оставаясь в плену старых представлений о российском обществе и мировых политических процессах. Обладая поддержкой меньшинства, ему необходимо было раздробить своих противников на как можно большее число антагонистических корпораций и групп, чтобы либо разбить их поодиночке, либо привлечь в качестве временных попутчиков. Для этого применялись все средства. В итоге консервативное большинство осталось без лидеров, без территории, без излишков ресурсов. Военный коммунизм не предполагал развитие экономического или иного потенциала у всех социальных групп (кроме лояльных большевиков), но он создал иллюзию свободы, трансформации всех обременительных традиций, структур, институтов. Ленину требовалась широкая коалиция поддержки. Она создавалась «кнутом», с помощью репрессий всех недовольных, и «пряником» — на основе предоставления дополнительных свобод всем лояльным. Не будучи скованным шаблонами представлений о традициях властвования на Руси, Ленин активно создавал новую реальность.

То же самое, но на более глобальном уровне делал и президент США В. Вильсон, предложивший свои принципы послевоенного устройства, во многом ставшие основой для обсуждения условий Версальских соглашений. Новые подходы искали политические элиты государств, возникших на обломках Османской, Австро-Венгерской империй и Веймарской республики, пришедшей на смену Германской империи. Мир бурлил в поиске новых философских оснований и идеологических концепций, которые должны были стать ответом на новые реалии. Возник огромный запрос на новые политические концепты. Не все они были приемлемы для старых элит и не все учитывали амбиции новых группировок, претендующих на власть. А значит, повышенная конфликтность в политических системах была неизбежной.

В. И. Ленин достаточно быстро осознал, что просто переделить ресурсы внутри страны будет недостаточно для долговременного удержания у власти большевиков. Требовалось создать систему расширенного воспроизводства

ресурсов, стабильного учета и распределения. Выдвинутая концепция НЭПа стала попыткой найти созидательную мотивацию для всех слоев общества, которые своим трудом обеспечивали увеличение объемов ресурсной базы. Сломив сопротивление больших враждебных систем внутри страны, большевики могли себе позволить идеологический маневр. Ленин смог убедить, что просто прийти к власти недостаточно, необходимо сделать подконтрольную политическую систему настолько сильной, чтобы она могла не допустить возникновения условий, при которых начинают активно работать факторы, способные вывести на политическую арену силы с иным идеологическим вектором.

И вот здесь оказалось, что созидательная модернизация возможна только на условиях учета традиционно сложившихся моделей производства, передела ресурсов. Реальная экономика, особенно в условиях блокады, могла наращиваться только на основе прочно укорененного фундамента. Что было предложено крестьянину? Ничего принципиально нового, кроме более равномерного распределения земли. Что было предложено промышленности? Вернуться к прежним формам хозяйствования, но при учете фактора, что государство контролирует производственные отношения и само становится крупным собственником. При такой модели хозяйствования оставались не решенными два ключевых вопроса. Где найти дополнительные источники инвестиций? Как стимулировать внедрение передовых технологий? За 8 лет НЭПа были восстановлены все традиционные модели производства. И вполне реальным был кризис темпов роста экономического производства. Два проблемных фактора дали о себе знать. Большевики вышли на уровень, где потерпел фиаско режим Романовых. Стабилизация наступила, но внешняя угроза становилась все более реальной. Конфликт интересов крупнейших политических систем не был преодолен, его всего лишь отложили. И если победители пребывали в эйфории от своих успехов, то проигравшие напряженно искали новые подходы к увеличению своих возможностей.

СССР был «мишенью номер один» для нового передела мира. И для этого был ряд причин. Прежде всего, огромные природные ресурсы, как главный приз победителя. Социальная государственная идеология, ставшая новым фактором мировой политики, чрезвычайно раздражала, поскольку требовала от крупных собственников ведущих стран дополнительных расходов на социальные программы, чтобы не создавать питательную среду для роста коммунистических настроений. Но эти же программы формировали обостренную внутреннюю конкуренцию. Образование, политические права, появившиеся ресурсы для создания объединений наемных работников, больше свободного времени у представителей низших классов – все это обостряло политико-идеологическую конкуренцию. Она благотворно влияла на конкурентоспособность политической системы в целом, но ограничивала возможности политического господства конкретных политических групп. И, наконец, долги. Большевики экспроприировали ценности и активы не только у зажиточных

граждан Российской империи, но и реквизировали средства внешних кредиторов, отказавшись платить по царским долгам, а заодно и предав гласности все имевшиеся внешнеполитические соглашения прежнего режима, что также нанесло ущерб экономическим интересам определенных субъектов, как политического, так и экономического пространства.

Таким образом, у политических элит европейских стран, Японии, США было вполне достаточно мотивов и информационных тем, чтобы обосновать необходимость силового воздействия на СССР.

Приближение к уровню России 1913 года, в тех условиях означало только одно – большевистская Россия будет раздавлена в случае, если именно ее выберут главной мишенью очередного передела мира. Инерционное развитие экономики, без применения мобилизационной модели, не спасало от поражения, что вполне наглядно продемонстрировали своей судьбой Чехословакия, Польша, Франция, Югославия. Да и Китай, не обладавший политическими возможностями форсировано провести модернизацию экономики, также терпел постоянные поражения. И лишь кардинальное вмешательство СССР позволило переменить ситуацию его противоборства с Японией.

Большевики, сломав прежнюю политическую систему, дав свободу реализации новых социальных идей, запустившие модернизацию экономики на основе традиционно сложившихся производственных отношений, оказались перед выбором: социальное творчество с ограничением для формирования крупного капитала, который способен бросить вызов политической системе или принудительное укрупнение субъектов экономики, директивное планирование и усиление внеэкономических мотивов к труду. Ограничение многообразия экономического развития и централизованный выбор ассортимента производства были чреваты разбалансировкой хозяйственного комплекса, в случае ошибок государственного управления. И, тем не менее, ставка была сделана на мобилизационную экономику – слишком наглядной и острой была угроза внешней силовой агрессии.

Декларированные в СССР успехи первой пятилетки заставили элиты и других государств более внимательно, особенно на фоне катастрофических последствий Великой депрессии, присмотреться к возможностям мобилизационной экономики. Эта модель, в условиях форсированного перевооружения армий на технику новых образцов, оказалась самой эффективной «в ситуации разворачивающегося мирового конфликта. Но малейший отход от реалистичности планирования, от инвестирования в реальный сектор экономики, от жесткого государственного контроля за распределением средств, финансовых и товарных потоков был чреват огромными перекосами и накоплением ненужных товарных запасов.

СССР не мог себе позволить проводить экономическую модернизацию на основе дискуссионных идей, больших затрат на внедрение новой техники, отвлечении ресурсов на сферу обслуживания. Индустриализация «перемалы-

вала» традиционное общество. Большевики в конце 20-х годов XX века опять начали ломать сложившиеся социальные структуры и традиции. Но при этом они ставили перед собой еще и цели количественного увеличения и качественного совершенствования производимых ресурсов. Поэтому была сделана попытка форсированного перевода общества из одного стабильно-традиционного состояния – аграрного общества – в принципиально другое стабильное состояние – индустриального общества. В ускоренном порядке в промышленных центрах внедряли новые традиции.

Ключевое значение в этом имели всеобщее образование и сформулированный концепт искусства, названный социалистическим реализмом. Появилась возможность задействовать приемы манипуляции сознанием, характерные для постмодернизма. Посредством кино, радио, грампластинок, плакатов, выверенного идеологического содержания учебников, художественной литературы, применяя искусственные ограничения, делавшие невозможным массовое тиражирование иных взглядов, не утвержденных в политическом центре, в общество активно внедрялись новые представления о мире, истории, будущем. Во вновь возникающих промышленных центрах не стихийно, а вполне сознательно и целенаправленно создавали советские индустриальные традиции. В их основе лежали прославление труда и человека-труженика, формирование гордости за результаты трудовых свершений, постоянное разъяснение этапности индустриализации и формирование ожиданий появления - в итоге всех преобразований - общества всеобщего благоденствия.

Параллельно, но в жесткой связке, проводилась политика развития производительных сил - как на основании модернистских концепций, так и с применением постмодернистских, по своему характеру, приемов. Если обратиться к экономическим показателям и планам первых пятилеток, то вполне отчетливо виден приоритет промышленной политики, которой были подчинены и социальные преобразования. Но эту суровость и бескомпромиссность буден (которые даже выходные дни в определенные периоды времени делали редкими праздниками, поскольку трудовым коллективам диктовались напряженные планы и за их срыв предусматривались жесткие наказания), компенсировали созданием вдохновенных и привлекательных картин будущего и идеализированного настоящего. Постмодерн помогал создавать мотив для напряженной работы. При этом ограничивались все проявления искусства и культуры, которые не формировали мотивов к труду, а призывали к созерцанию, размышлению, приоритету индивидуальных переживаний над коллективными оценками и правилами.

Пропаганда новых ценностей и правил социального взаимодействия не была бы такой эффективной, если бы не удалось в кратчайшие сроки создать систему всеобщего просвещения и образования. Без искоренения неграмотности и развития абстрактного мышления внедрять новые образы в сознание людей было бы крайне затруднительно. Вместе с тем, надо признать, что массо-

вое сознание не вышло на уровень самостоятельного поиска, анализа и оценки знаний. Обществу предлагался идеологизированный шаблон знаний, который был достаточен, чтобы стать альтернативой традиционному и религиозному мышлению, но не представлял возможностей для усвоения альтернативных взглядов, подходов, теорий.

Постмодерн, как способ повышения качества жизни индивида, создания социальной и политической альтернативы, был отрицаем, но генерирование идеальных образов лидеров с коллективистскими ценностями или гипотетической реальности, которая оправдывала необходимость сформированной индустриализации, а также пропаганда «сверхвозможностей» политических лидеров страны Советов не просто поощрялись, а планомерно предусматривались. По мере разворачивания внешнеполитических усилий для отстаивания интересов СССР, постмодернистские подходы оказались весьма эффективными с точки зрения завоевания симпатий интеллектуальной части зарубежного общества. Идеологические концепты общества всеобщего равенства, интернационального братства, трудовой солидарности, справедливости, доступа к общественным благам и непримиримости к реакционным воззрениям были положительно оценены зарубежными социальными и политическими лидерами левых взглядов. Для поддержания подобных представлений требовалось систематически транслировать соответствующие информационные и политические сигналы. При этом надо было учитывать и необходимость нейтрализации информации о политических репрессиях, бывших неизбежными при провозглашении и реализации на практике доктрины «усиления классовой борьбы по мере построения социализма». Появлялись симулякры, призванные создать образ строгого исполнения законности и реализации принципов социалистического гуманизма.

Признавая, что гражданское противостояние не закончилось, большевики должны были очень чутко прислушиваться к настроениям внутри общества и сглаживать конфликтные моменты во всех случаях, когда они грозили стать основой для расширения социальной базы оппозиционных настроений. Именно поэтому со временем были пересмотрены некоторые идеологические постулаты, которые первоначально ориентировались на слом традиционалистского общества. Например, наложено табу на свободные сексуально-семейные отношения. Брак становился незыблемым, а всякие вольности, вполне активно пропагандировавшиеся большевиками в годы военного коммунизма и НЭПа, объявлялись недопустимыми. Мораль, основанная на ценностях традиционных конфессий, заменялась моралью строителя «светлого общества», но в очень близких форматах. Чтобы это было более наглядно, религиозные праздники заменялись на светские: очищение грехов теперь давали не в храмах, а на партсобраниях.

Необходимость планирования по четким критериям не допускала наличия расплывчатых переменных или появления их неограниченного количест-

ва. Мобилизация была эффективной только когда имела структуру, которой можно было управлять из одного центра. Любое отклонение от заданной нормы требовалось безжалостно пресекать. Поэтому в 30-х годах XX века начинается ужесточение норм производственной, бытовой, политической дисциплины; гипертрофированное внимание сосредотачивается на ключевых целях, а личные задачи, интересы, ценности, мнения отбрасываются как несущественные или мешающие добиться главных устремлений.

Философия политических идей того периода становится предельно простой: «нам надо добиться поставленной цели, иначе смерть». Идеология выживания делает совершенно ненужными долгие рассуждения о частностях, исключениях и возможных вариациях; поставленная задача не обсуждается. Каналы обратной связи работают только на прием данных о выполнении указанных задач. Абсолютизация мобилизационного принципа неизбежно приводит к ошибкам и перекосам. Но они списываются на происки врагов и заполняются имеющимся изобилием природных ресурсов, обесцененной рабочей силой и сокращением норм личного потребления. Без этих составляющих мобилизационная экономика в достаточно короткие сроки просто истощила себя.

Перекосы в планировании и организации обороны и экономики наглядно были выявлены в первые месяцы Великой Отечественной войны, причем на всех уровнях. За первые полгода в 1941 г. боев Красная Армия потеряла 20 тыс. танков. Причем несколько тысяч КВ и Т-34, сопоставимых с которыми по техническим характеристикам танков у Германии не было. И большая часть потерь пришлась на несогласованность количественной и структурной составляющих. Не было эвакуационных машин, не хватало запчастей, не было отлаженной связи, материального снабжения. Танк, вплоть до лета 1942 г. считался в Красной Армии самодостаточной боевой единицей, тогда как вермахт к июню 1941 использовал танки исключительно в жесткой увязке с действиями пехоты, артиллерии, авиации, ПВО, технических служб. Попытка А. И. Покрышкина на совещании по оценке боевого опыта в 1941 году дать объективную характеристику сильных и слабых сторон в технических характеристиках и тактике применения советских и немецких самолетов едва не стоила ему жизни¹.

Перелом войны в 1943 году во многом произошел из-за того, что Гитлер все больше уверовал в феноменальные возможности мобилизационных технологий, тогда как в Красной Армии получили распространение инициатива командиров, более скоординированные модели взаимодействия частей на горизонтальном уровне, активное внедрение новых образцов техники, тактических приемов и стратегических концепций. Наглядным примером служат действия 1-й и 5-й танковых армий в ходе Курской битвы. Если М. Е. Катуков смог отстоять свои подходы к ведению боевых действий, что позволило не дать немецким танковым дивизиям проломить оборону и выйти на оперативный про-

¹ Покрышкин А. И. Небо войны (Военные мемуары). Изд. 5-е, полн. М., Воениздат, 1975.

стор, а затем, в течение месяца полностью восстановить боеспособность армии и стать главным ударным соединением в ходе наступательной операции¹, то П. А. Ротмистров лишился большей части техники и боеспособности своей армии в результате одного встречного танкового сражения, безропотно выполняя спущенную директиву.

СССР вышел из Второй мировой войны победителем, став сверхдержавой. Именно это грандиозное свершение стало оправданием огромных жертв и бесчисленных ошибок мобилизационной политики². Недостатки излишней централизации были отчетливо видны элитам. Но, пока оставалась реальной угроза возобновления мирового конфликта уже между вчерашними союзниками, любой дискурс на тему смены управленческой парадигмы мог рассматриваться как проявление предательства государственных интересов. На этом и играли конкурирующие в элите группировки, пытаясь подставить друг друга, и завоевать расположение ключевого политического игрока. Политическая конкуренция продолжала вестись в духе гражданской войны. Проигравший терял все, в том числе и жизнь. Бесконечная война на выживание изматывала элиту. И если общество, не видевшее перед собой значимых возможностей в условиях господства государственной собственности резко изменить условия жизни, а поэтому смирившиеся с тем, что государство, требуя работы на износ, все же предоставляет возможности для выживания и, более того, еще и последовательно улучшает уровень жизни, в своем большинстве адаптировалось к условиям жизни в системе примерно равных потребительских стандартов, то элита, пропуская через себя огромные потоки ресурсов, понимала, насколько может облегчить себе жизнь, если часть ресурсов пойдет не на цели мобилизационной экономики, а для решения их личных задач. Но в этом случае надо было быть уверенным, что отсутствует угроза внешней агрессии, нет ответственности за использование этих ресурсов для личного потребления или наращивания собственных ресурсов власти, что полученные условия жизни будут сохранены за ними, а лучше – переданы по наследству, вне зависимости от того, как будет складываться карьерная судьба элитария.

2. Кризис советской идеологии построения коммунизма в СССР 60–80-х годов XX века.

К середине 60-х годов XX века возросла значимость факторов, отрицавших необходимость мобилизационной экономики. Элита и общество хотели получать больше благ за свой труд. Н. С. Хрущев, в борьбе за власть «развенчивал» перегибы сталинской политики. В том числе были поставлены вопросы об отмене прикрепления крестьян к коллективным сельским хозяйствам, было решено снизить значимость бесплатного труда заключенных ГУЛАГа для экономики страны, шло расширение социальных выплат и льгот.

¹ Катуков М. Е. На острие главного удара / М. Е. Катуков. – М.: «Издательство АСТ», 2003.

² История Коммунистической партии Советского Союза. В 6-ти т. Глав. ред.: П. Н. Поспелов (пред.) и [др.]. М., Политиздат, 1970.

Карибский кризис показал, что элиты США и СССР пришли к консенсусу: в условиях паритета ракетно-ядерных угроз, прямой военный конфликт между сверхдержавами будет самоубийством. А значит, нет оснований считать, что возможна безоговорочная победа одной из политических систем. Этот кризис в итоге привел Кеннеди и Хрущева к завершению политических карьер. И если американская политическая элита начала искать другие способы применения превосходства в военном потенциале и конвертирования побед в прибыльные для себя условия, выставляемые сателлитам и проигравшим, то советская элита обнаружила, что можно сосредоточиться на внутриконкурентной борьбе без фатальной угрозы погибнуть от внешнего силового воздействия. В элитной среде и обществе накопилась огромная усталость от тридцати с лишним лет постоянного перенапряжения сил, постоянной угрозы оказаться в рядах гулаговских строителей коммунизма. Да и провозглашенный лозунг «догоним и перегоним Америку» хотелось понимать не только через цифры производства чугуна и зерна, но и на бытовом уровне. Успехи в спорте, космосе, мощь армии, постоянные позитивные отчеты о развитии социально-экономической сферы порождали иллюзии, что достижение уровня жизни, сопоставимого со стандартами США – дело ближайшего будущего. Вовлеченность СССР в мировые процессы, расширение экономических, дипломатических, социальных контактов с различными странами мира постепенно снимали риторику «осажденной крепости» с повестки дня¹. Элиты и общество все менее враждебно смотрели за границу и все с большим интересом узнавали о постоянно расширяющихся возможностях улучшения качества жизни.

Н. С. Хрущев, выиграв внутриаппаратную борьбу за власть², тем не менее, понимал, что без увеличения легитимности ему долго не продержаться. Страна и элита привыкли безоговорочно подчиняться Победителю, но для этого надо было предъявить наглядные результаты успешных побед.

Десталинизация рассматривалась Хрущевым как доказательство его огромных политических возможностей. В традиционной культуре вождь, победивший предыдущего, становился более уважаемым, чем его предшественник. В чем мог победить Хрущев Сталина? Еще одну мировую войну выиграть? – Слишком рискованно. Добиться феноменальных экономических успехов. – Реальнее, но нужно время. Кроме того, потенциал сталинской мобилизационной индустриализации «выбран» практически до дна. Без резкого увеличения финансовых ресурсов и в социальной сфере особых успехов не предъявить. Но можно облагодетельствовать не только награвдая, но снимая угрозы. Гарантировать неприкосновенность элите и пойти навстречу тем, кто уже пострадал, но еще способен быть полезным – это шаг по завоеванию расположения.

¹ Материалы XXIII съезда КПСС. М., Политиздат, 1966.

² Материалы Внеочередного XXI съезда КПСС. М., Государственное издательство политической литературы, 1959.

Чтобы оценка лидера была более значимой, можно попытаться снизить авторитет своего предшественника и тогда сравнение с его успехами уже не будет однозначно невыгодным. Да, Н. С. Хрущев был участником репрессий не меньшим, чем остальные партфункционеры той поры. Но у него была возможность манипулировать документами, очень избирательно назначая виновных, выводя из-под обвинений всех остальных. Лоялен – значит невиновен. В оппозиции – вот документально подтвержденные прегрешения.

В условиях, когда СССР был не просто признанным государством, но и стал одной из сверхдержав, обеспечив ракетно-ядерный паритет с США, была снята угроза уничтожения государства силовым путем извне. Хотя Н. С. Хрущев неосторожно и пообещал построить коммунизм к 1980 году, но достаточно скоро, уже в 60-х годах стало понятно, что это малоосуществимая задача, а сама конкретизация даты – грубейшая идеологическая ошибка.

С одной стороны, Н. С. Хрущев пытался оставаться в парадигме управленческой модели, сформировавшейся в сталинскую эпоху, но с другой, под воздействием, прежде всего, внутренних факторов, все больше отходил от ключевых ее постулатов. Все это, вместе с его персональными ошибками в управлении и кадровой работе, а также противоречивой внешней политикой, привело к его отставке¹.

Элита свершила вершущечный переворот, сместив за «волюнтаризм» первое лицо страны, не встретив сопротивления со стороны общества. И ей стало понятно, что все рычаги политической власти теперь находятся в кабинетах аппарата. Страна могла жить своей жизнью, а власть своей. Общество, хотя и не возражавшее относительно построения мифического коммунизма, тем не менее, не особо взволновалось тем, что его не спросили относительно смены власти.

Такая политическая ситуация сформировала больший интерес к применению элитой симулякров. Если общество вполне спокойно относится к диссонансу между декларируемой политикой и проводимой, то вполне достаточно успокаивать его, создавая видимость движения в прежнем направлении. Постмодернистские модели социального взаимодействия получают свое развитие. При этом смещается акцент в их применении. Теперь главной задачей становится не столько мобилизация общества на углубление индустриализации, сколько формирование благостной картинки неуклонного повышения благосостояния советского народа. Идеология все больше уходит от работы над концептами стратегии развития страны и общества. Первостепенной задачей становится использование идеологического фактора как ресурса борьбы за власть. Идея перестает мобилизовывать и начинает оправдывать власть.

¹ Вестник Архива Президента Российской Федерации. 1998. № 2. С. 102–125. АГТ РФ. Ф. 3. Оп. 67. Пакет № 223. Подлинник. Машинопись.

Пришедший к власти Л. И. Брежнев не проявил особой тяги к модернизации концептов идеологической политики¹. В годы его правления мы видим эклектику из попыток возродить сталинизм и продолжить экономические преобразования, в которых главная роль отводилась распространению экономических форм стимуляции труда. Было объявлено, что бесклассовое общество и развитой социализм состоялись². А это значит, что сталинская теория «углубления классовой борьбы» была списана. Произошла коренная либерализация отношения к политической оппозиции. Ее уже не уничтожали, а пытались изолировать.

Сверхзадачи становятся в тягость элите (чем проще задачи, тем меньше ошибок и оснований для критики). На повестку дня выходят более простые и понятные вещи – аппаратная борьба за власть и ресурсы, сохранение монопольного положения правящей элиты.

«Оттепель» – это время поиска новой идеологической парадигмы. Но в ситуации, когда от идеи победы мировой революции уже отказались, когда внешнеполитические подходы становятся все более прагматичными и менее зависимыми от идеологии внешних партнеров³, когда мирное сосуществование различных политических систем стало восприниматься как данность, новую оригинальную сверхзадачу развития страны не удалось выработать. Элите вполне хватало забот об увеличении ресурсной базы. В этом случае они тоже повышали качество своей жизни. Страна прочно вышла на уровень потребления, способного решать задачи расширенного воспроизводства системы.

«Стиляги» и фарцовщики, зарубежные студенты и «золотая молодежь» стали социальной основой для развития социальной прослойки, имевшей повышенные требования к потреблению, качеству жизни и сфере обслуживания. Гедонизм наследников отменяет потребность с политических сверхидеях. Попытка в середине 60-х годов вернуться к сверхзадачам (Победа, как главный легитимирующий фактор власти, возвращение Сталина в политический дискурс, уход от конкретизации сроков наступления коммунизма) просто провалились. Сначала они были выхолащены большим количеством правильных слов, при минимуме конкретных дел. Затем просто перешли в разряд рутины в формате «строек пятилетки», «экономной экономики» и «мирного сосуществования различных политических систем».

По мере «бронзовения дорогого Леонида Ильича» элита все больше забирала в свои руки все рычаги власти. Долгие процедуры коллективного согласования решений, большое количество ритуальных действий, уже утра-

¹ См.: КПСС. Съезд, 24-й. Стенографический отчет. 30 марта – 9 апр. 1971 г. В 2-х т. М., Политиздат, 1971.

² См.: КПСС. Съезд, 25-й. Стенографический отчет. 24 февраля – 5 марта 1976 г. В 3-х т. М., Политиздат, 1976.

³ См.: Примаков Е. М. Конфиденциально: Ближний Восток на сцене и за кулисами (вторая половина XX – начало XXI века). М.: Российская газета, 2012.

тивших свое содержательное начало, рост интереса к западным стандартам потребления – все это снижало интерес к поиску адекватных вызовам времени новых идеологических конструкторов. Государственная политика в реальности сводилась к набору проектов экономического, социального, культурного, военного, юридического, внешнеполитического плана и к вопросам безопасности, которые принципиально не вносили новизну в сложившиеся социально-политические отношения. Всю высвободившуюся энергию и завоеванные дополнительные гарантии безопасности, элита начала активно направлять на решение задач личного характера.

В этих условиях модернизация шла только по инерционным схемам. Отвечали с запозданием на внешние вызовы, искали дополнительные ресурсы, когда прежние возможности переставали удовлетворять с точки зрения совершенствования качества жизни, по возможности копировали достижения стран первого мира. Выход на подписание Хельсинских соглашений показал, что Кремль перестал отгораживаться идеологическим барьером от внешнего мира. Монополия на политические взгляды поддерживалась формально. Некоммунистические воззрения активно проникали не только в общество, но и в ключевые политические структуры государства. А вместе с ними развивались коррупционные схемы и мысли о необходимости разгосударствления предприятий, критическое отношение к проводимой политике и стойкий интерес к Западу. В победу коммунизма перестали реально верить как в институтах власти, так и в обществе. Ключевая идея развития системы оказалось пустышкой. Отсутствие дискуссии по этому вопросу лишь консервировало ситуацию развала идеологического конструктора государства и КПСС.

В 80-х годах Ю. В. Андроповым и М. С. Горбачевым были предприняты попытки реформировать политическую систему. Сначала попытались навести дисциплину и порядок. Эти действия были встречены без сопротивления, с интересом, но и без особого энтузиазма. Общество и власть уже прочно пребывали в разных социальных пространствах. Именно это и заставило Юрия Владимировича произнести знаменитую фразу «мы не знаем общества, в котором живем». Попытки выработать новые идеологемы¹ как в ходе внутрипартийных мероприятий², так и в научной среде показали свою несостоятельность. Притягивал реализованный опыт создания европейских социальных государств. Социал-демократические тенденции – «социализм с человеческим лицом» – набирали все большую популярность. Но дееспособных механизмов их встраивания в советскую действительность было немного. Кроме того, по-

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 14–15 июня 1983 г. М., Политиздат, 1983.

² Горбачев М. С. Живое творчество народа: Доклад на Всесоюзной науч.-практ. конф. «Совершенствование развитого социализма и идеолог. Работа партии в свете решений июньского (1983 г.) Пленума ЦК КПСС» 10 дек. 1984 г. М., Политиздат, 1985.

литическая элита уже привыкла самостоятельно, без общественной поддержки решать все ключевые вопросы и для нее идеологические ограничения воспринимались скорее как обуза.

И в таком состоянии политического пространства М. Горбачев объявляет «перестройку и ускорение»¹. Отсутствие учета вполне реальных настроений и мотивов поведения общества было компенсировано очередными симулякрами «гласности». Были громко разрекламированы кампании борьбы с пьянством, коррупцией, расхищением социалистической собственности, строительства социализма с человеческим лицом и возвращение к подлинно ленинской политике. Только на практике все эти задачи свелись к показательным мероприятиям, бумажным отчетам и выходу на бесконечный процесс, который не подразумевал обязательного получения результата. Во внешней политике была сделана попытка инкорпорирования в политическую систему «первого мира».

Все эти процессы, осуществлявшиеся вполне в формате посмодернистских концепций, оказались вторичными по отношению к ключевому вопросу – приватизации власти. Модернизация институтов власти шла очень кулуарно, но интенсивно. Попытки вытащить эти процессы в публичное пространство – на Девятнадцатую конференцию КПСС² и Съезд Советов – особого успеха не имели. Кабинетные согласования в формате Ново-Огаревского процесса были более эффективными. Но, как показала практика, еще более успешными оказались попытки местных элит явочным путем забрать себе полномочия. Декommунизация КПСС зашла уже так далеко, что внутри партии слабыми оказались силы, ориентированные на сохранение прежней единой огосударствленной системы. Модернизационные концепты оказались откровенно устаревшими и не способными адекватно отвечать на актуальные вызовы, а постмодерновые технологии стали очень удобными для разрушения политического пространства СССР. Они как раз позволяли облечь эгоистичные интересы элит в одеяния прогресса, народных требований и постулата «так дальше жить нельзя».

Государство, утратившее сверхзадачу своего существования и развития, оказалось очень уязвимым перед информационными технологиями дезинтеграции. Идеи регионального сепаратизма, приватизации власти и экономических структур быстро стали популярнее сохранения единства СССР. И даже проведенный референдум, на котором формально получили устойчивое большинство, настроенное на сохранение Советского Союза, в итоге, оказался пустой формальностью, не имеющей политического содержания.

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., Политиздат, 1986.

² XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.; Стенографический отчет. В 2 –х т. - М.; Политиздат, 1988.

3. Формирование постмодернистских моделей социального взаимодействия и возможности создания модернистской концепции развития в постсоветской России.

В. В. Путин назвал распад СССР «геополитической катастрофой». Объективно надо признать, что действительно международные отношения после распада страны, стоявшей у основ послевоенного миропорядка, претерпели коренные изменения. Да и в странах постсоветского пространства начались процессы, которые никак нельзя рассматривать как продолжение построения коммунистического общества. Форсированный переход на рыночные отношения, отказ от коммунистической (а зачастую и от любой государственной) идеологии, поиск новых союзников и ориентиров общественного развития наглядно продемонстрировали, что политические элиты, да и большинство населения, были готовы к радикальному отказу от прежних моделей политической жизни.

СССР держался на силовых структурах, силе традиций¹ и идеологии взаимодействия (и роль общей Победы² имела большое значение), внутри-элитных договоренностях и отсутствии серьезной внутренней оппозиции (которая и не могла возникнуть, поскольку ключевые объемы собственности были под контролем правящей элиты).

Стоило чуть изменить состояние этих факторов, и судьба Союза сразу становилась неопределенной. М. С. Горбачев и команда перестройщиков прекрасно понимали, что в условиях падения мировых цен на сырье (прежде всего на нефть), сверхцентрализованная модель управления начинает пробуксовывать, поскольку не дает необходимых ресурсов на места для реализации поставленных задач. Они, конечно, учитывали опыт реформаторов прежних поколений³ и настроения на местах. Попытки Ю. В. Андропова усилить исполнительскую дисциплину и законность не встречали поддержки со стороны элиты, которая нашла самостоятельные способы увеличения подконтрольных ресурсов. В централизованной модели, если вы начинали более эффективно работать, то все излишки немедленно изымались в «общий котел». Это сразу отбивало мотивацию работать в рамках принятых легальных схем. А нелегальные несли с собой риск потери полученного результата, если правоохранные органы начинали слишком тщательно выполнять свои обязанности. В результате складывался конфликт интересов. Если ты работаешь по легальным схемам, значит, у тебя должны быть большие лоббистские возможности в Центре. Но можно и самостоятельно создать производственные циклы, которые будут под

¹ Вахитов Р. Р. «Национальная политика» в сословном обществе. <http://www.lawinrussia.ru/node/371215>

² Дзермант Алексей. Государственная идеология Республики Беларусь: исторические предпосылки и основания. <http://cytadel.org/articles/gos-ideologiya-respubliki-belarus>

³ Вишневский А. Г. Серп и рубль: Консервативная модернизация в СССР. Москва: ОГИ, 1998.

полным твоим контролем и (в условиях тотального дефицита) дадут продукт, не просто востребованный, а безусловно ликвидный. Это позволяло формировать дополнительные ресурсы власти. Теневая экономика становилась важным фактором сохранения властных позиций, даже в случае, когда ее организатор терял какие-то статусные позиции. Но у него оставались возможности бороться за свои интересы и не уйти окончательно из системы распределения статусных полномочий.

Чем дальше территории располагались от идеологических центров или имели свои социокультурные традиции, играющие более важную роль в сознании населения¹, чем официальная идеология, тем большее значение получала неформальная экономика.

В условиях, когда централизованных фондов уже не хватало для демонстрации успешного развития, встал вопрос, что может стать альтернативой. Нелегальная экономика выпускала продукцию, которая, в основном, ориентировалась на вполне легальные сектора рынка. Именно поэтому идея легализовать ее представлялась вполне здоровой, с точки зрения преодоления экономических трудностей. Но, эта экономика имела частных владельцев, ориентировалась на рыночные отношения и выживала только в тех случаях, когда имела прикрытие со стороны официальных властей. Этим она и отличалась от нэпмановских предприятий и сталинских «частных лавочек», прикрытых в хрущевскую «оттепель» как явление мелкобуржуазного характера. Легализация теневой экономики требовала отказа от ряда идеологических догм и отраслевых моделей централизованного подчинения и распределения². Но это означало, что М. С. Горбачев должен бросить вызов той части номенклатуры, которая и поддерживала централизованный порядок. Это силовики, ВПК, крупные инфраструктурные и сырьевые объединения.

Учитывая, что реформирование на базе усиления централизации уже показало свою неэффективность³, М. С. Горбачев вынужденно берет курс на формирование децентрализованной экономики. И у него сразу возникают проблемы: в ком найти социальную и политическую поддержку, как нейтрализовать сопротивление силовых структур, как поменять идеологическую основу, как уйти от внешнего противостояния с США, которое и являлось ключевым фактором наращивания ресурсов ВПК, армии, спецслужб, где найти управ-

¹ Дунаев В. Ю., Курганская В. Д. Социоинженерные технологии в управлении трансформациями казахстанского социума: монография / под общ. ред. З. К. Шаукеновой. – Алматы: Институт философии, политологии и религиоведения КН МОН РК, 2013.

² Алексеев Н. Н. Собственность и социализм. Опыт обоснования социально-экономической программы евразийства // Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. Москва: «Аграф», 1998. С. 186–281.

³ Горбачев М. С. Коренной вопрос экономической политики партии: Доклад на совещ. в ЦК КПСС по вопросам ускорения науч.-техн. прогресса 11 июня 1985 г. – М., Политиздат, 1985.

ленцев, способных работать в рыночных условиях. При этом М. С. Горбачеву надо было удерживать свои властные позиции. Он не мог не понимать, что реформирование ключевых скреп СССР влечет риски распада страны, но сокращение экономических ресурсов могло представляться гораздо большей угрозой.

Общество уже наглядно ощущало ухудшение снабжения. Это поднимало волну недовольства, но, вместе с тем и стимулировало поддержку радикальных реформ. «Так дальше жить нельзя» – этот ключевой лозунг активно внедрялся в сознание. Для нагнетания волны требований реформ критиковалась история КПСС, поощрялось создание общественных организаций, в том числе национальных, наглядно демонстрировались провалы тех руководителей, которые не спешили «перестроиться». Власть перестала гасить протест, она его раскачивала. Только в этом случае можно было рассчитывать, что отход от прежних схем, моделей, догм будет встречен не сопротивлением, а найдет поддержку.

В номенклатуре достаточно быстро поняли, какие преференции для них несет приватизация экономических предприятий. А рыночная экономика не могла быть выстроена исключительно на государственной собственности. Ей нужна конкуренция, что возможно только при наличии частной собственности. И эта идея расколола даже ряды защитников централизованной системы. Принятие законов о кооперации и хозрасчете, которые легли на уже созревшую почву социальных ожиданий, сдвинуло весь маховик, перемоловший, в итоге, отраслевую централизованную модель государственных предприятий. Политическая элита стала понимать, что ей нужны не мелкие мастерские и магазины, а ключевые предприятия¹. Началось акционирование крупных производств, создание холдингов, вывод финансовых активов в схемы, позволяющие эти деньги переводить под контроль индивидуальных лиц.

Разрядка международной напряженности позволила значительно ослабить статусные и ресурсные возможности силовиков и ВПК. Кроме того, М. С. Горбачев поставил во главе их людей исполнительных, но не способных к самостоятельным политическим действиям.

Буквально за три года властные институты кардинально поменяли приоритеты своих притязаний. Стали меняться и весовые категории номенклатурных должностей. Смена идеологических ориентиров сделали ненужным звеном во властно-субъектных отношениях массовую коммунистическую партию. Внутри нее шло брожение². Это вылилось в создание 4 политических платформ, которые в ряде аспектов были принципиально не схожи.

¹ Бутрин Д. Красный скелет в шкафу. Краткий курс бизнес-истории позднего СССР. <http://www.kommersant.ru/projects/perestroika/part2>

² Ципко А. Как это было. Комментарии к нашей странной контрреволюции <http://tsipko.ru/category>

Было объявлено, что центр власти переносится из партийных комитетов в институты представительной и исполнительной власти.

Все это стимулировало необходимость выйти на новый внутриэлитный консенсус. Им и должны были стать Новоогаревские соглашения и фактическое переучреждение СССР.

М. С. Горбачев к осени 1991 года уже последовательно убрал идеологические скрепы, передал власть от партии представительным и исполнительным органам власти, вынуждено отдал под контроль региональных элит часть экономических ресурсов и внезапно потерял поддержку силовых структур. При этом не получил никакой эффективной помощи от внешних партнеров.

ГКЧП было не выгодно М. С. Горбачеву, поскольку сломало всю его игру на балансе интересов различных политических групп. Контрреформы не собирались поддерживать элиты, ориентированные на приватизацию собственности и власти на местах. Силовики, вовлеченные в коммерческие проекты, также внесли раскол в ряды заговорщиков. Общество, напичканное информацией о сталинских репрессиях, категорически не хотело диктатуры и возврата к силовым методам управления. А сами путчисты были не готовы к силовому варианту борьбы за власть.

Появление и разгром ГКЧП – это не заговор отдельных личностей, это активная сшибка противоположных тенденций развития страны, в результате которой были радикализированы процессы перехода всех республик бывшего СССР на принципиально новые модели политических систем и социально-экономических отношений¹.

Если задавать вопрос, почему распался СССР, то ответом может быть только понимание процесса: как за десятилетия менялись его элиты, социальные группы, ресурсная база и задачи развития. Советская система не сформировала механизмы качественного видоизменения, утратив идеологические ориентиры; она заменила цели производства на цели потребления, и, как итог, стала неэффективно проедать собственные ресурсы. Именно системные изъяны, а не злая воля отдельных лиц, социальные процессы², а не зарубежные козни, стали фундаментальными причинами крушения «первого в мире государства рабочих и крестьян».

Приватизация 90-х годов XX века не создала строй массового собственника. Реформаторы, хорошо усвоившие, что власть принадлежит тем, кто контролирует средства производства, провели номенклатурную приватизацию.

¹ Игрунов В. «Во время ГКЧП произошла революция в самом Ельцине». Диссидент Вячеслав Игрунов о роли неформалов в перестройке и о готовности команды Гайдара стрелять в народ. Лента.Ру от 25.05.2015 <http://lenta.ru/articles/2015/05/25/igrunov/>

² СССР: жизнь после смерти [Текст] / под. ред. И. В. Глушенко, Б. Ю. Кагарлицкого, В. А. Куренного; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд.дом Высшей школы экономики, 2012.

Широко разрекламировав приватизационные ваучеры, они сформировали механизмы, при которых выкупить реальные малые объекты собственности на эти ваучеры (парикмахерские, кафе, магазины и т. д.) было практически невозможно, а получить ресурсы для «выкупа» системообразующих предприятий могли только те, кто входил в орбиту номенклатурного согласования интересов. Была ли такая приватизация в интересах подавляющего большинства? Конечно, нет. Вот здесь и потребовались постмодернистские подходы¹, имеющие цель создать в информационном пространстве совсем другую реальность, чем та, которая объективно происходила. Был навязан миф о «красно-коричневой угрозе», монетаризм, либерализм, отказ государства от участия в регулировании процессов на рынке объявлялись безальтернативными. Любые попытки консолидировать общество вне либерального дискурса последовательно пресекались. Общество стало атомизироваться, что собственно и позволило либеральному меньшинству перехватить рычаги политического управления и экономического господства при монополизации информационной среды.

Не находя широкой поддержки своих концепций в российском обществе либеральные реформаторы неизбежно обращались к внешним игрокам за помощью в проведении своего политического курса. Так вновь создаваемая политико-экономическая элита неизбежно становилась компрадорской². Разрыв интересов общества и элиты нарастал, а значит, необходимость в создании флера постмодернистских информационных симулякров нарастала. Элита была полностью поглощена вопросами перераспределения собственности, удержания власти, противодействия социальным протестам³. На выработку модернистской концепции развития страны не оставалось ни желания, ни времени, ни ресурсов.

Приватизация промышленного потенциала, сокращение социальных обязательств государства перед населением, отказ от части ценностей, составляющих основу культурных кодов народов России, продажа государственных активов (предприятий, тайны, полномочий, решений), снижение социальной ответственности элиты – эти идеи не могли набрать широкой популярности в обществе, поскольку не отражали интересы большинства населения. Государство приватизировалось элитой⁴ и этот процесс, с другой стороны, породил отказ населения от обязательств перед правящей элитой. Конфликт интересов потребовал выхода. Его нашли в постоянном

¹ Джеймисон Фредрик. Постмодернизм или логика культуры позднего капитализма. <http://zadocs.ru/cultura/31644/index.html>

² Ципко А. С. «Россию пора доверить русским. Критика национального нигилизма российских либералов», М., Алгоритм, 2003.

³ Гентелев Александр. Интервью с Анатолием Чубайсом, снятое в 2001 году. <http://www.youtube.com/watch?v=Odk0GgLKPCY>

⁴ Гентелев Александр. Видеооблог. <http://www.youtube.com/channel/UCPmd4jBJ7J5TAXOHypvaLlg>

перескакивании дискурса на отдельные темы с уходом от сущностного диалога власти и населения. Постмодерн как способ отвлечения общественного внимания стал главным механизмом внутренней политики. Не было задачи модернизировать систему.

В итоге был создан виртуальный консенсус: власть отказывается от мобилизационных подходов в управлении, общество погружается в самостоятельное решение своих проблем¹, элита выясняет внутренние взаимоотношения, не апеллируя к общественной поддержке. В 90-е годы механизмы реального взаимодействия общества и власти деградировали. Партии превращались в политические декорации, ведомые своими учредителями и практически не выполняли роль мостов между обществом и политической системой. СМИ, резко увеличившись по своей численности, утрачивали способность согласовано влиять на общественное сознание. Консолидировать различные политические и социальные группы на единые действия становилось все сложнее, поскольку, воспользовавшись отсутствием доминирующей идеи, они двигались разнонаправлено.

Только шоковые события были способны стать основой для выработки согласованного подхода к преодолению кризисных явлений, что прекрасно продемонстрировал Е. М. Примаков, ставший после дефолта российской финансовой системы в августе 1998 года Премьер-министром Правительства Российской Федерации. Именно опора на модернистский подход с решением не симуляционных, а реальных задач позволила тогда найти эффективные решения для преодоления системного экономического кризиса и восстановила доверие общества к власти.

В русле политического реализма действует и нынешний Президент Российской Федерации В. В. Путин².

Сложившаяся конфигурация политико-экономической элиты опирается на принципы либерального отношения к роли государства в экономике, не предусматривающего его ключевую роль в формировании стратегии развития социального и экономического потенциала. Элита в своем большинстве не готова к мобилизационным методам преобразования экономики. Более того, найдя механизмы удовлетворения минимальных социальных потребностей общества за счет перераспределения природной ренты и, таким образом, выхолостив большую часть проблем, способных стать детонатором для роста протестного потенциала и утвердив свое право на захваченную собственность, она вообще не считает необходимым использовать любые мобилизационные методы политического управления.

¹ Евдокимова Диана. Жизнь в тени. Социологи изучили неофициальную структуру российского провинциального общества «НИ» за 27 Мая 2015 г. / <http://www.newizv.ru/society/2015-05-27/220147-zhizn-v-teni.html>

² Кто поддерживает Путина и почему <http://www.golos-ameriki.ru/content/putins-russia-perceptions/1781213.html>

Долгое время удачным методом политического взаимодействия с обществом считались постмодернистские подходы В. Суркова, который очень удачно вбрасывал в информационную сферу те или иные симулякры с тем, чтобы отвлекать внимание от ключевых вопросов управления политической системой и перераспределения собственности¹. Но это стратегия была удачной при наличии двух важнейших факторов. Благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, позволявшей осуществлять расширенное воспроизводство экономических ресурсов, удовлетворяя возрастающие аппетиты элиты (а значит, четко дозируя уровень ее оппозиционности) и демонстрируя социуму успешность проводимой политики (что тоже стимулировало рост поддержки проводимой политики), и отсутствию интереса со стороны ключевых внешнеполитических игроков противодействовать политическим шагам В. В. Путина².

Но со временем, количественные показатели стали превращаться в качественные. Экономический рост вернул страну в первую десятку мировых экономик, заставил более активно участвовать в процессах глобальной конкуренции, сформировал повышенные ожидания у общества и элиты по отношению к политике команды В. В. Путина. Укрепление одной из частей политического класса заставило напрягаться игроков, которые не имели в этой команде значимых позиций. И эти политические силы, обнаружив, что В. В. Путин своими действиями³ обрел поддержку большинство общества⁴, были вынуждены, как и реформаторы начала 90-х годов прошлого века, искать поддержку за пределами России. И это тоже привело к обострению отношений ныне действующей кремлевской власти с политическими элитами США, ЕС и ряда других стран.

Этот конфликт имеет объективную основу⁵. СССР, уйдя с ряда геополитических направлений и, после своего распада, открыв внутренние рынки постсоветских государств, позволил транснациональным компаниям, некоторым зарубежным политикам занять более выгодные позиции⁶. И возвращать ситуацию к прежним позициям новые доминирующие игроки не хотят⁷. Россия, окрепнув и консолидировав часть своих возможностей, неизбежно сталкивается с очень серьезной внешней конкуренцией за позиции в мировой по-

¹ Исповедь кремлевского отставника Олега Морозова <http://www.mk.ru/politics/2015/07/09/isповед-kremlevskogo-otstavnika-olega-morozova.html>

² Гентелев Александр. О ПУТИНЕ (интервью с Анатолием Чубайсом). <http://www.youtube.com/watch?v=3noi1w6IlmU>

³ Галстян Арег. Консервативный поворот в России и его причины <http://www.foreignpolicy.ru/analyses/konservativnyy-povorot-v-rossii-i-ego-prichiny/>

⁴ Россияне нашли, чем гордиться http://romir.ru/studies/702_1440536400/

⁵ Хардт М., Негри А. Империя <http://mexalib.com/view/5141>

⁶ Доклад: самые богатые люди мира стали еще богаче <http://www.vestifinance.ru/articles/58819>

⁷ Конец всемирной фабрики Китая: бизнес переносит производства из Азии обратно в Соединенные Штаты <http://south-insight.com/node/643>

литике и экономические рынки. Причем это происходит безотносительно тех идеологов¹, которые есть или отсутствуют в российском социально-политическом пространстве. Уже просто осуществление суверенной субъектности России является раздражающим фактором для ряда зарубежных конкурентов², а значит, и основанием для них формировать игру на противодействие с обязательным присутствием сценария. Это сценарий организации экономической катастрофы для российской экономики как ключевого фактора подчинения российской политической системы собственному влиянию.

Постмодернистские модели социального действия, таким образом, имеют ряд ограничителей, которые делают их неэффективными для использования в конкретных политических ситуациях.

Когда возникает ситуация обострения внешнеполитической и внутривнутриполитической конкуренции, реального экономического кризиса, протяжка времени за счет вброса очередного симулякра играет против действующей власти, поскольку только расходует ее время и ресурсы, но не решает ключевых проблем, которые создают не общество, объекты воздействия, а субъекты политического и экономического пространства, очень хорошо умеющие различать реальные интересы и симуляцию действий по их отстаиванию. С другой стороны, качественное изменение политических подходов требует серьезных усилий по трансформации состава элит и их интересов³. А это чревато обострением кризисных явлений.

Именно поэтому мы сейчас наблюдаем ситуацию переходного периода. С одной стороны, власть выдает только тактические идеи развития, опирается не на институты, а на харизму лидеров, не сформировала стратегию долгосрочного развития российской государственности и ее идеологию. С другой стороны, она стоит перед выбором: остановить действия по пути дальнейшего наращивания своих ресурсов и вернуться к моделям постмодернистского конструирования политических процессов в условиях дисперсной реализации политических интересов различных социальных групп, или найти в себе силы выйти на качественно новый уровень политических позиций в глобальном политическом и экономическом пространстве, консолидировав на базе модернистского проекта большую часть дееспособных политических субъектов при позитивной поддержке большинства в социуме.

¹ Пресс-конференция лидера партии «Великая Украина» Игоря Беркута на тему: «Реформы и реформаторы – куда ведут Украину?» <http://www.youtube.com/watch?v=5ByYDDzNzok>

² Пресс-конференция лидера партии «Великая Украина» Игоря Беркута на тему: «Место Украины в мире – на кого мы влияем и от кого зависим?». http://www.youtube.com/watch?v=oR6IGBUGeUM&list=PLIRIFRDYIY0yf6R9CTyaE_PUdhqM6ehv

³ Шаукенова З. К., Дунаев В. Ю. Идеологическое конструирование в Республике Казахстан: веки эволюции и траектории развития в контексте Стратегии «Казахстан-2050»: монография. – Алматы: Институт философии, политологии и религиоведения КН МОН РК, 2013.

ГЛОБАЛЬНЫЙ И ЛОКАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕЛИГИОЗНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Е. Ш. Гибадуллина

В обсуждении политики формирования и трендов «обновленной» религиозности участвуют как философы и социологи, так и историки, культурологи, политологи, выходя за условные границы ранжирования научных дисциплин. Это закономерно, поскольку «мозаика» религиозности постоянно меняет свои очертания в зависимости от процессов, происходящих в обществе. Эта связь имеет обратную силу – история знает множество примеров, когда возрождение или упадок религиозности становились причиной политических и экономических кризисов и трансформаций.

В последние десятилетия на Западе проводились масштабные эмпирические исследования религиозной ситуации в мире. Так, согласно Всемирной христианской Энциклопедии (World Christian Encyclopedia, вышедшей в свет в Оксфорде в 2001 г. под руководством британского религиоведа Д. Баррета), в мире к концу XX в. насчитывалось до 10 тыс. самостоятельных религий, 150 из которых имели более миллиона последователей. При этом христианские религии насчитывают 33830 деноминаций по всему миру, а общая доля идентифицирующих себя верующими составляет 92%¹. Интересным является то, что на международной арене в первых рядах оказались консервативные, традиционные и ортодоксальные движения. Данное обстоятельство коррелирует с исследованием, проведенном Т. Джонсоном и Б. Гримом под названием «World Christian Database» (Всемирная христианская база данных), позволяющее проследить динамику изменения религиозной карты мира за последние 100 лет (табл. 1). Здесь также наглядно отображается преимущество последователей христианства, составляющих около трети земного шара, на втором месте находится ислам, на третьем – индуизм. По данным WCD, доля населения, идентифицирующего себя с атеистами, составляет не более 2%, что подтверждает цифры, приведенные во Всемирной Христианской Энциклопедии. В целом можно отметить, что динамика религиозности выражается в высоком темпе роста последователей ислама, поднявшихся с четвертого места (1910 г.) на второе (2010 г.), увеличении числа агностиков, максимум которых приходится на 70-е гг. XX в., что, возможно, связано с государственной политикой СССР и КНР, а также созданием новой базы – Африки – для распространения двух мировых религий – ислама и христианства. Другие эмпирические данные, опубликованные в иностранных источниках, (к примеру, Wikipedia Encyclopedia, U.S. Center for World Mission и др.) также содержат сходные цифры.

© Гибадуллина Е. Ш.

¹The World Christian Database. Режим доступа: URL: <http://www.worldchristiandatabase.org/wcd/> (Дата обращения 05.06.2015 г.)

Проведенные исследования позволяют оценить не только процессы трансформации религиозности, но и являются базой для прогнозирования ее будущего. Сегодня у людей появилось много возможностей моделировать свою религиозность из широко представленных символических систем. «Глобальность» религиозности человечества, то есть возможность составлять ее из различных компонентов религий и религиозных практик является следствием изменения самой структуры мировой коммуникации. Плюрализм современного мира порождает плюрализм религиозный, при этом речь идет не только о появлении новых вероучений, но и пребывании традиционных религиозных институтов в ситуации рынка. По убеждению П. Бергера, религиозный плюрализм оказывает важное воздействие на субъективное переживание религии, поскольку она перестает восприниматься как нечто само собой разумеющееся, как это было на протяжении длительного периода времени: «Плюрализм разрушает такой тип гомогенности. Индивиды постоянно сталкиваются с другими, которые не воспринимают как должное то, что было принято в сообществе. Теперь они должны размышлять о когнитивных и нормативных принципах своей традиции и, соответственно, должны делать выбор. Религия, которая является результатом выбора, независимо от уровня интеллектуальной сложности отличается от религии, которая воспринимается как должное. Она не обязательно должна быть менее страстной, и ее доктринальные установки не обязательно изменяются. Это делает религию одновременно более личностной и более уязвимой»¹. Соглашаясь с исследователем, отметим, что в современном мире невозможно избежать влияния бесконечного числа доступных ответов на «жизненные» вопросы. Попытаемся разобраться в общих тенденциях, охвативших феномен религиозности в современном мире.

Современные авторы, пытающиеся описать происходящее с религиозностью, в основном связывают ее с понятиями глобализации, секуляризации, постмодерна и др., что обуславливает появление множества теорий с новыми терминами. Так, М. Ю. Смирнов отмечает, что растет количество исследовательских теорий, рожденных в ходе эмпирических изысканий в области современной религиозной жизни общества (теории «скрытой религии», «диффузной религии», «публичной религии», «популярной религии», концепты «приватизации религии» и «приватизации веры», «исповедания без принадлежности» и «принадлежности без исповедания», новые трактовки религиозного плюрализма и др.)². Особенно, на наш взгляд, требует внимания так называемая «лоскутная религия», эксплицируемая в исследовательских теориях

¹ Berger P. Pluralism, Protestantization, and the Voluntary Principle // *Democracy and the New Religious Pluralism* / Ed. Banchoff T. Oxford University Press, 2007. P. 23.

² Смирнов М. Ю. Социология религии как предмет научной самоидентификации // *Вестник Русской христианской гуманитарной академии*. 2012. Т. 13. Вып. 3. СПб.: Изд-во РХГА, 2012. С. 10.

Запада (Д. Эрве-Леже, Р. Вазноу)¹. Речь идет о случайном (или произвольном) характере выбора религиозных установок как в рамках определенной религиозной конфессии, так и за ее пределами, о синтезе различных вероучений, порождаемых эклектичностью и мозаичностью культур, ценностей, ориентаций современного мира. Конечно, в данном случае трудно говорить о «целостной» религии в традиционном понимании, вернее было бы употребить термин «лоскутная религиозность» – фрагментарная совокупность идей, относящихся к вере. Такая собирательная религиозность не предполагает четкой доктрины, принадлежности к определенной религиозной организации, а, следовательно, не имеет институционального характера. Подобные явления тесно связаны с постмодерном, выводящим субъектность на новый уровень религиозной идентичности. Происходит дифференциация религий, создаются новые «религиозно-подобные» учения, «частные теологии», НРД (Новые религиозные движения). К примеру, по данным WCD, процент числа новых религий уже повысился с 0,4 (1910 г.) до 0,9 (2010 г.). Возникает парадоксальная ситуация – истинность догматов одной религии подменяется «истинностью многих», не допускающих монополии. Поэтому религия теряет одну из главных позиций в жизни человека, превращаясь в совокупность норм, комфортных для конкретного человека.

Важно отметить, что в данном случае изменяется не только традиционное понимание религиозности, но и интерпретация трансцендентного, Абсолюта как такого. Это связано с тем, что в современном обществе постепенно вытесняется «традиционное» понятие Бога. Уход образа небесного Отца, вероятно, связан не только с научными достижениями, сциентизмом и прочими «благами» цивилизации, но и с общей тенденцией демократизации социума, со снижением роли любой властной вертикали. Поэтому одна из «болевых точек» современной религиозности – это трансформация традиционного понимания трансцендентного (Бога) и осознание невозможности Его постижения. Одну из радикальных точек зрения на этот счет высказывал еще в XX веке основатель диалектической теологии К. Барт, утверждая, что религиозный опыт, чувства, потребности и переживания, религиозность как таковая существуют обособленно от Бога, и, по сути, Бог не нужен для функционирования религии. В этом мыслитель был очень близок к прагматизму У. Джеймса, однако, развивая свое учение, отрицал всякую связь между культурой (часть которой и есть религия) и верой. Трансцендентное полностью закрыто для познания, а религия является лишь продуктом стремления человека спастись любой ценой. К. Барт пишет: «Бог пребывает вне пределов любой концептуальной схемы, доступной нашему пониманию. Даже апофатическое богословие ни на шаг не приближает нас к пониманию Бога. Бог всегда за пределами понимания человека; всегда новый, далекий, странный, бесконечно превосходящий все

¹ Бергер П. Недоработанная концепция // Религиоведческие исследования = Researches in Religious Studies. 2011. № 1–2 (5–6). – М., 2011. – С. 106.

наши представления, невидимый, непознаваемый, никому из нас не принадлежащий. Кто говорит о Боге, говорит о чуде... Понимание Бога для человека есть нечто невозможное, неслыханное – чудо, парадокс»¹. Вследствие чего делается вывод о невозможности «охвата» Бога человеческой религиозностью и отвержение теории Л. Фейербаха о вере как проекции человеческих желаний. В данной ситуации мы видим не только попытку полностью исключить понятие Бога из социокультурного контекста; выявляется серьезная проблема соотношения религии, религиозности и веры, в основании которой находится дихотомия естественного богопознания и откровения. Более того, утверждение отсутствия связи между Богом, религией и человеческим опытом таит в себе опасность превращения христианства (а значит, и религии) в тайную доктрину, доступную только посвященным.

Вместе с тем, возвращаясь к «земным» факторам, важно заметить, что возможность воссоздания новой религиозности связана и с явлением политизации религии, широко обсуждаемой как в научных кругах, так и представителями религиозных организаций и групп. Политизация религии возникает именно в тех регионах, где происходит возвращение к старым, полузабытым верованиям, но при этом большинство политически активного населения просто не знакомо с догматами религии. Можно сказать, что политизация предполагает именно номинальную религиозность. Среди огромного числа факторов, способствующих росту политизации религии, следует отметить размывание границ между религиозной идеологией и канонической версией религии, что во многом является следствием отрыва религиозных лидеров от масс, их изоляция и «скупенность». Интересное мнение на этот счет высказывает М. В. Силантьева, отмечая, что сегодня политизация конфессиональных структур представляет собой процесс, параллельный «синкретизации» религиозного пространства»². Необходимо отметить еще один немаловажный аспект. Наблюдая рост религиозности в мире, нельзя утверждать, что религиозное сознание стало более структурированным и ясным по содержанию. Подтверждением тому является распространенность так называемых «народных религий», не затрагивающих глубинных основ сознания. Как правило, их носители отличаются религиозным безразличием и/или малоосведомленностью, почему и нуждаются в особом внимании с точки зрения переориентации религиозного сознания. Возникает необходимость диалога с последователями «народных» религий с религиозно-онтологических позиций, и, возможно, с последующим дистанцированием по отношению к традиционным религиям.

¹ Цит. по: Барт К. Послание к Римлянам. М., 2005. С. XXI.

² Силантьева М. В. Синкретизм в условиях политизации религии: региональный аспект // Материалы IV Очередного Всероссийского социологического конгресса, 23–25 октября 2012 года, Уфа. Режим доступа: <http://www.isras.ru/files/File/congress2012/part29.pdf> С. 4794–4800.

В то же время, религия проникает в новые для нее сферы, что влечет за собой потерю ею сакральности, проявляющейся также в десакрализации священных текстов. Сегодня Священное Писание рассматривается как культурно-исторический текст или литературный памятник, но не как источник истины. Множество герменевтических толкований, упрощение смыслов, недостаточность информации и просветительской работы усложняют становление религиозной идентичности. Как следствие, постепенно исчезает религиозный тип воцерковленного верующего, ослабевают социальные связи с единоверцами, не соблюдаются обряды. Причем данное обстоятельство – не только результат отказа от авторитарного прочтения Писания. Современная вера – это не всегда конфессиональное переживание; судить о религиозности в качественном отношении по количественным показателям весьма сложно. Исследование религиозности не терпит крайностей, поскольку между институциональной религией и индивидуальным стремлением к вере – очень тонкая грань. Необходимо учитывать все проявления и признаки, зная о том, что соблюдающиеся религиозные практики не всегда объективно отражают религиозную ситуацию, играя порой роль определенного поведенческого кода.

Таким образом, оба измерения религиозности – внутренняя и внешняя – терпят существенные изменения. Е. А. Степанова отмечает, что современность характеризуется противоречием между отвержением традиционной религии в пользу индивидуализма и плюрализма и приверженностью традиции в виде фундаментализма¹. Действительно, последователи традиционных религий все чаще склоняются либо в сторону «символической» приверженности определенной конфессии, либо вообще делают выбор в пользу индивидуальной религиозной идентичности. В этом смысле особенно показательны исследования, проведенные российскими учеными.

Российское общество на протяжении всей истории отличалась тем, что в нем весомую роль играли традиционные факторы, в частности, религиозные ценности. Несмотря на фундаментальные различия в каждой исторической эпохе, данное обстоятельство способствовало отражению и последующему их закреплению в быту, обычаях, общественном поведении, социальных и культурных ориентирах. И сегодня потребность в трансцендентном основании жизни, или, по крайней мере, морально-нравственной поддержке не теряет актуальности. Разумеется, данные вопросы идут в унисон с поисками Россией своего пути развития на фоне смены мировоззренческих ориентиров.

В статье российского социолога религии Ю. Ю. Синелиной на основании данных многолетних опросов ФОМ (Фонд Общественное Мнение), всероссийских исследований религиозности населения Отделом социологии ре-

¹ Степанова Е. А. Материалы Международной научно-практической конференции «Человек и религия» (Минск, 14–16 марта 2013 г.) / под ред. С. Г. Карасёвой, С. И. Шатравского. – Минск: Изд-во «Четыре четверти», 2013. С. 65.

лигии и Отделом стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН, выявляется ряд тенденций. Православие остается одним из базисных оснований самоидентификации россиян. Если говорить о культурной самоидентификации респондентов, то с православной культурой себя идентифицируют более 70% всех опрошенных. Большая часть колеблющихся (75%) и определенная часть неверующих респондентов (32,5%) называют себя православными. Ислам является второй по количеству последователей религией в РФ – 5%; доля верующих респондентов продолжает расти, доля неверующих снижается, доля колеблющихся респондентов практически не изменилась; доля православных респондентов, которые достаточно активно участвуют в жизни религиозных организаций, составляет около 30%, при этом постоянно участвуют 8% опрошенных; при этом показатели, характеризующие религиозное сознание, остаются невысокими, это говорит о том, что значительная часть респондентов, идентифицирующих себя как верующие, на самом деле плохо представляют себе то, во что они верят, и поэтому догматы вероучения мало влияют на их жизненные цели и установки¹.

Другие исследования последних лет также показывают неоднозначность развития российской религиозности. Социологические опросы, которые касаются исповедания православия в России, столь противоречивы, что определенный вывод об осознанной вере россиян сделать трудно – то получается, что большинство называет себя православными, то оказывается, что 5% только что-то знает о вере в Иисуса Христа и регулярно посещает храмы. Один из самых масштабных опросов, который позволяет увидеть значение православных и неправославных в общероссийском масштабе и в рамках регионального измерения, был проведен в рамках опроса МегаФОМа в мае–июле 2012 года (проект АРЕНА)². Анкета включала в себя вопросы по вероисповеданию, по религиозной практике, социально-психологическим характеристикам, национальности и социально-демографические параметры.

Исследование показало, что российская религиозность далеко не так монолитна, а страна в целом стала не столько постсекулярной (советский период скорее был псевдорелигией), сколько постправославной. Россия перестала быть страной какой-либо тотально покрывающей все ее просторы и всех граждан идеологии, будь то православие или коммунизм. Православие по-прежнему остается крупнейшей конфессией России, которая, так или иначе, консолидирует людей. После православия по численности идут только просто верующие в Бога без конфессии (25%). 41% православных, принадлежащих к РПЦ, – это хорошая попытка раздробить те 80%, которые считают себя право-

¹ Синелина Ю. Ю. Материалы Международной научно-практической конференции «Человек и религия» (Минск, 14–16 марта 2013 г.) / под ред. С. Г. Карасёвой, С. И. Шатравского. – Минск: Издательство «Четыре четверти», 2013. С. 41–42.

² См. проект АРЕНА: Атлас религий и национальностей. Опрос проведен по заказу и по анкете Исследовательской Службы «Среда» (характеристика опроса, см.: www.sreda.org).

славными. Все-таки называть себя православным, то есть русским или русским по культуре, это социальная норма в современной России – люди делают это машинально просто потому, что живут в этой стране и не хотят быть изгоями (православный – это патриот во всех смыслах). С Церковью себя готовы ассоциировать в два раза меньшее количество людей, и здесь становится ясным – православная самоидентификация имеет пределы, она ограничена и вполне может идти на убыль.

Судя по данным, Россия стоит в ряду тех западных стран, которые имеют нормативную историческую модель религиозности, связанную с доминированием тех или иных христианских конфессий. Однако особенность российской религиозности состоит в том, что она находится в стадии своего становления: люди, декларирующие свою принадлежность к определенной конфессии, могут находиться на разных стадиях религиозного самосознания (в православии, к примеру, это феномен восхождения к «воцерковлению»). Большинство исследователей российской религиозности признают, что у верующих отсутствуют цельное внутренне непротиворечивое религиозное мировоззрение. Современный мейнстрим – это эклектичная композиция из разных вероучений, усложняющаяся мировыми веяниями, которые перекрывают в какой-то степени региональные. Можно сказать, что происходит деконструкция религиозности как духовно-социального феномена, а также интегрирующих ее социальных функций, она теряет свою целостность, системность и приобретает иррациональный, фрагментарный, противоречивый характер. При этом происходит и прямая деструкция религиозных организаций, из-за которой они иногда утрачивают как догматические, так и социальные основы своего существования.

Таким образом, антиномии российской религиозности связаны с противостоянием принципов развития и единства, мобильности и целостности общества, прогресса и идентичности. И если в других цивилизациях синтез этих элементов осуществляется в рамках национального устройства, то в России такая система не сложилась. На наш взгляд, одной из причин такого положения является многоконфессиональность российского общества. К сожалению, многие исследователи ограничиваются лишь распознаванием кризиса религиозности, в качестве одного из аспектов которого учеными фиксируется идейный вакуум в массовом сознании россиян, заполняемый различными идеологическими и духовными течениями, в том числе – экстремистскими и антигосударственными. Однако весьма важным является не просто научное изучение негативных тенденций, а выявление и исследование благоприятной и перспективной для российских реалий «модели» религиозности.

Раздел II.

СПЕЦИФИКА ПОЛИТИКО-ВЛАСТНЫХ ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

ПРОБЛЕМЫ ИНТЕРПРЕТАЦИИ ИДЕОЛОГИЧЕСКОГО СПЕКТРА СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ

Н. А. Евдокимов

Масштабные перемены, происходящие в последние годы в российском политическом пространстве, заставляют задуматься о политической идентификации основных субъектов политического процесса. Становится очевидным, что традиционная дихотомия «левые-правые» в нынешних российских условиях либо не работает, либо функционирует с большими оговорками. Возникают предположения, что те партии и движения, которые мы традиционно считаем левыми, по сути таковыми не являются, а это значит, что значительная часть интерпретаций, построенная по данному принципу, была ошибочной. Тогда все наше восприятие партийных и политико-идеологических отношений в современном российском обществе можно будет считать в лучшем случае не совсем точным, в худшем – откровенно надуманным.

Для того чтобы прояснить, насколько указанная идеологическая дихотомия соответствует современной практике, необходимо вспомнить уже существующие попытки идеологической дифференциации политических субъектов.

Пожалуй, наиболее известным анализом исследуемых нами понятий до сих пор остается работа русского религиозного философа Семена Людвиговича Франка «По ту сторону «правого» и «левого»». В этой статье С. Л. Франк замечает, что существует привычка использовать эти слова «как понятия, которые, во-первых, имеют всем известный, точно определенный смысл и, во-вторых, в своей совокупности исчерпывают всю полноту возможных политических направлений и потому имеют всеобъемлющее значение каких-то вечных «категорий» политической мысли. Мы забываем, что эти понятия имеют лишь исторически обусловленный смысл, определенный своеобразием эпохи, в которой они возникли и действовали (или действуют), и что им рано или поздно суждено, как всем историческим течениям, исчезнуть, потерять актуальный смысл, смениться новыми группировками»¹.

Другими словами, С. Л. Франк подчеркивает условность и историческую краткосрочность существования данных терминов. Кроме того, на взгляд философа, различия между «правыми» и «левыми» не столь существенны, как между умеренными и радикалами. Деление на левых и правых, полагает

© Евдокимов Н. А., 2015

¹ Франк С. Л. По ту сторону «правого» и «левого» // Новый мир. 1990. № 4. С. 226.

С. Л. Франк, носит формально-общий характер, а значит, мы неизбежно должны столкнуться с противоречием, согласно которому левые и правые меняются местами. Франк делает этот вывод на том основании, что все левые составляют оппозицию власти, борются за создание новой общественной системы, а правые обладают властью и заинтересованы в её сохранении и укреплении. Соответственно, завоевание власти левыми, по мысли русского философа, превращает их в правых, равно как и наоборот – лишенные своей власти правые трансформируются в левых¹. Этот вывод стал возможным, поскольку Франк идентифицирует рассматриваемые направления не по идеологическому признаку, а исходя из методов их политических действий, да и то не всех, а только тех, которые связаны с процессом завоевания власти. Однако, на наш взгляд, такая дифференциация является не совсем полной и оправданной. Огромный исторический и политический опыт показывает, что методы политических действий правых и левых, уже находящихся у власти, весьма существенно отличаются друг от друга. Левые проводят политику, в большей степени направленную на решение социальных проблем, в то время как для правых характерно минимальное вмешательство в социально-экономические процессы, более консервативный внутривластный курс. Это как раз тот случай, когда идеологическая доктрина напрямую влияет на политическую практику субъектов политики. На наш взгляд, этот фактор С. Л. Франком учтен недостаточно.

Достаточно интересную схему деления идеологического поля предложил российский исследователь А. Левенчук. Он предполагает деление не только по оси «правые – левые», но и по оси «нижние – верхние». В результате у А. Левенчука получается 5 основных элементов:

- *нижние (авторитаристы)*, для которых характерно отрицание политических и экономических свобод. К этой группе исследователь относит, например, и фашистов, и коммунистов;

- *правые (консерваторы)*, признающие ценность только рынка и, соответственно, свобод экономических, но отрицающие политические права граждан;

- *левые (социал-демократы)*, ориентирующиеся в своей деятельности на реализацию политических свобод, но настороженно относящиеся к свободам в экономической сфере;

- *верхние (либертарианцы)*, сторонники предоставления свобод и в политике, и в экономике. По мнению автора, это направление наиболее последовательное и демократическое;

- *центристы*, пытающиеся опереться как на политические права и свободы, так и на экономические, но делающие это крайне непоследовательно и хаотично².

¹ Франк С. Л. По ту сторону «правого» и «левого» // Новый мир. 1990. № 4. С. 227.

² Левенчук А. Политики: левые, правые и верхние // Бизнес-журнал. № 3, ноябрь 1998 г.

Мы совершенно солидарны с автором, признающим, что центристы – образование во многом искусственное. А. Левенчук справедливо замечает, что «центристов обычно большинство. Я бы считал центристов *беспринципными*: их мнение по ключевым вопросам может коренным образом меняться, ибо они не понимают принципов, которые лежат в основе тех или иных решений. Они готовы дергать все доступные им рычаги государственного механизма, в результате половина этих рычагов занимает левое, а половина правое положение – но не на основе каких-либо принципов, а потому что «так вышло». Центристы очень любят «быть гибкими» – им все равно, какую свободу отдавать или защищать в данный момент, политическую или экономическую. Поэтому они «группируются» по фамилиям, а не по программам»¹. В связи с этим, мы полагаем, что выделение такого направления, как центристы, является условным, так как оно не может быть идентифицировано по идеологическому признаку.

Вместе с тем, схема, предложенная А. Левенчуком, являясь, безусловно, весьма любопытной и полезной для понимания сущности правого и левого, имеет и свои слабые стороны. Например, для уяснения позиций правых и левых необходимо было бы показать разницу между умеренными и радикальными политическими силами как на левом, так и на правом фланге. Однако в данной схеме это отсутствует, то есть фактически леворадикальные и праворадикальные политические группы выведены за пределы схемы. Это происходит потому, что автор не принимает во внимание методы политических действий тех или иных субъектов политики, ограничиваясь только их идеологическими и программными установками. В то же время данная схема может привести к неверному выводу о схожести радикально левых и радикально правых сил, что прослеживается у автора в категории нижних (авторитарянцев), к которым он относит и фашистов, и коммунистов, тем самым игнорируя существенные идеологические различия между этими политическими силами.

Такая неточность, на наш взгляд, порождена тем, что изначально автор использует экономоцентричную схему, не уделяя существенного внимания социальным факторам, что несколько обедняет политические позиции представленных субъектов. Вместе с тем, от позиции по социальным вопросам напрямую зависит и социальная база политических сил, а значит, и их позиции по целому ряду других проблем. В том числе и по проблеме места и роли государства в системе общественных отношений, что также было автором выведено за пределы рассматриваемой схемы. Государство в схеме А. Левенчука рассматривается лишь как институт, ограничивающий или допускающий свободу, но другие немаловажные его функции при этом не анализируются.

¹ Левенчук А. Политики: левые, правые и верхние // Бизнес-журнал. № 3, ноябрь 1998 г.

Достаточно четкую и понятную классификацию правых и левых предлагает Е. Филиппова. Ее классификация основана на вполне ясных, пусть и намеренно утрированных, идеологических постулатах: «Левые выступают против социального неравенства и призывают делиться. Правые считают социальное неравенство данностью. Имеется соответствующая мифология. Левые придумали миф о социальном государстве. Каждому гражданину социального государства от государства положены пенсии, пособия и прочие блага, чтобы у всех была хорошая жизнь. Государство берет деньги у тех, кто много или удачно трудится и распределяет их примерно поровну. Правые придумали миф о чистильщике сапог, который стал миллионером, потому что много трудился. ...Левые – за социальное обеспечение, хотя и не против частной инициативы. ...Правые – за частную инициативу, а социальное обеспечение как-нибудь»¹. Мы согласны с автором в том, что идеологическая принадлежность выступает в данном случае главным фактором идентификации.

Далее Е. Филиппова рассматривает процесс трансформации понятий «правые» и «левые» в отечественной политической практике. Автор делает закономерный вывод о том, что данные категории носят не только политический, но и культурологический характер, а долгое время были связаны и с оценочными характеристиками. Это, в частности, имело место быть в Советском Союзе, где представители левых ассоциировались со всем положительным, а представители правых, соответственно, с негативным. Вместе с тем, ось была существенно смещена, что позволяло относить к правым социалистов и социал-демократов (естественно, зарубежных), что совершенно не соответствовало западной политической традиции. В заключение Е. Филиппова делает вывод о том, что в современной России политиков с трудом можно идентифицировать как правых или левых. Однако, по мнению исследователя, это проблема субъективного (отсутствие лидеров и принципиальности в действиях), а не объективного характера.

Весьма критично по отношению к категориям левых и правых настроен российский исследователь С. В. Лебедев. Разделительной линией, пролегающей между двумя политическими полюсами, он считает категорию равенства. Он, в частности, отмечает, что «левые делают упор на равенстве, даже если во имя его придется ограничить свободу.... Правые же считают, что равенство неравными от природы людьми вообще не достижимо и главную свою задачу видят в создании таких общественных условий, когда естественные социальные различия будут смягчаться в результате сотрудничества классов при посредничестве государства. Надо сразу сказать, что делая упор на понятии «свобода», правые вовсе не исповедуют безграничный индивидуализм. Напро-

¹ Филиппова Е. Правые и левые – вопрос об этикетках / Панорама. № 40, декабрь 1997 г.

тив, они считают, что человек имеет ценность и может быть свободен лишь как часть общества и гражданин государства»¹.

Автор отмечает, что конфликты между левыми и правыми в истории России всегда носили ожесточенный характер. При этом сам С. В. Лебедев занимает скорее правые позиции, используя, в том числе, оценочные характеристики. Однако в современной России, по мнению исследователя, ситуация кардинальным образом изменилась и говорить о дихотомии «левые – правые» уже не вполне корректно, так как современная российская оппозиция представляет собой причудливый симбиоз левых и правых организаций порой даже радикального толка, которые очень часто выступают совместно друг с другом. Подобная точка зрения, на наш взгляд, не лишена оснований. Говоря о перспективах данных политико-идеологических направлений, автор высказывает мысль о том, что в XXI веке будет доминировать идеология, представляющая собой синтез правых и левых². Полагаем, что, несмотря на некоторое сближение исследуемых феноменов в последние годы, их полный симбиоз все же маловероятен, так как по ряду позиций сохраняются существенные различия, равно как и в целом деление на левых и правых достаточно удобно для политической идентификации и самоидентификации различных субъектов политики.

Своеобразной классификации левых и правых придерживается украинский автор М. Воеводин. Его заслугой является то, что он выделяет в качестве элементов для классификации не только собственно политические, но и социально-экономические и даже этические факторы. Отмечая, что в науке долгое время не слишком успешно предпринимаются попытки выделить какие-либо единые критерии дифференциации исследуемых понятий, он предлагает считать, что «в экономике правые предлагают сохранить текущие отношения собственности и модель распределения доходов. Левые же призывают к построению более справедливой системы социально-экономических отношений, где доход, получаемый трудом большинства, должен распределяться в интересах этого большинства. ...Этические установки правых провозглашают безусловное доминирование общего идеала над личностью; в центре мировоззрения левых находится человек, и в этом отношении они выступают продолжателями традиций гуманизма. Здесь же лежат корни атеистического мировоззрения, присущего большинству последовательных левых, и религиозности, присущей большинству последовательных правых»³.

¹ Лебедев С. В. Левые и правые в истории русской политической мысли. / Россия: прошлое, настоящее будущее: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 16–19 декабря 1996 г. – СПб.: Изд-во БГТУ, 1996.

² Там же.

³ Воеводин М. Правые и левые. А в чем, собственно, разница? /http://www.kport.info/money/finlikbez/index.php?ELEMENT_ID=11453

Несколько отличается от общепринятых характеристика М. Воеводиным политических установок правых и левых. По его мнению, главной отличительной чертой правых являются этатизм и национализм, а левых – построение гражданского общества и интернационализм¹. На наш взгляд, это как минимум спорно. Тем более что автор относит к правым, например, неолибералов, которые никак не вписываются в предложенные правому спектру качества. Полагаем, что, наделяя два основных политических крыла вышеописанными качествами, М. Воеводин тем самым искусственно и не вполне оправданно сужает правый политический спектр и расширяет левый. При такой классификации к правым можно будет отнести только радикальные организации неофашистского и националистического толка, что конечно же не отражает всю пестроту, многогранность и своеобразие этого политического направления. И наоборот, к левым можно будет причислить неолибералов или либертаристов, что не вполне соответствует действительности.

Таким образом, в отечественной политологии (куда можно отнести и некоторых русскоязычных авторов, проживающих на территории бывших республик Советского Союза) сложилось достаточно ясное понимание того, что классификация левых и правых детерминирована прежде всего их идеологическими предпочтениями. Совершенно очевидно, что отечественные исследователи сходятся в следующих позициях:

- в основе дифференциации исследуемых понятий лежат доктринальные разногласия между политическими силами;
- понятия «левых» и «правых» существенно меняли свое содержание по ходу исторического развития России;
- каждое из политических направлений внутренне дифференцировано, а порой и противоречиво;
- термины «левые» и «правые» достаточно условны и подвижны, но удобны для классификации политических сил исходя из идеологической ориентации последних.

Вместе с тем, до сих пор нет единства по наиболее принципиальному вопросу – каковы критерии принадлежности к левым и правым. Все это порождает массу разночтений, в результате которых к какому-либо из данных направлений порой относят абсолютно противоположные политические силы.

На наш взгляд, категории левого движения, как наиболее спорной и неоднозначной, соответствуют политические силы, для которых характерны следующие критерии:

- в политической сфере – ориентация на расширение политических прав и свобод граждан, признание революции как возможного метода об-

¹ Воеводин М. Правые и левые. А в чем, собственно, разница? /http://www.kport.info/money/finlikbez/index.php?ELEMENT_ID=11453.

публичного переустройства, опора на республиканскую форму правления как наиболее эффективную и отвечающую чаяниям населения, отрицание ценности государства, а в радикальных своих формах – настаивание на его немедленном уничтожении, антимилитаризм и активное участие в антиглобалистском движении;

– в экономической сфере – государственное участие и регулирование. Это проявляется, прежде всего, в активном присутствии государственных структур на рынке в качестве субъекта экономики, что воспринимается как средство, связанное с необходимостью решения комплекса социальных задач. А также в приоритете общественной собственности над собственностью частной, которая оценивается как первопричина неравенства и источник множества социальных бед;

– в сфере социальной политики – борьба с безработицей, как одной из наиболее острых проблем, стоящих перед обществом; улучшение условий труда; возможность получения доступного образования и медицинской помощи; активное участие в профсоюзной деятельности, а также в феминистском и экологическом движениях.

– в духовной сфере – отделение церкви от государства и образования; свобода и независимость художественного творчества; лояльное отношение к изменениям традиций и норм морали.

Разумеется, как и любая другая, данная классификация не выглядит абсолютной. Очевидно, что общественные организации левой направленности в современной России могут не вписываться в отдельные из приведенных критериев. В качестве примера можно привести и жесткий разрыв многих умеренных левых с идеей революции и охранительную позицию значительной части российских левых в сфере духовной культуры и традиций. Но в целом обозначенные направления, на наш взгляд, являются характерными для большинства политических сил левого толка. Расхождения возможны и неизбежны как в силу политической конъюнктуры, так и по причине принадлежности левых к разным (пусть даже и имеющим общие основания) идейным доктринам.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТЫ ПОЛИТИКО-ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Г. А. Колобова, Ю. Н. Дорожкин

Проблематика влияния государства, как ключевого элемента политической системы общества, на регулирование экономических отношений приоб-

рела острую значимость для Российского государства в постсоветский период, в последние двадцать пять лет его развития. Но особую актуализацию вопросы политического регулирования экономических отношений приобрели в 2014 году в связи с внешнеполитическими факторами: событиями на Украине, реакцией российской власти на эти события и ответной реакцией мирового сообщества на позицию Российской Федерации. Наиболее явные последствия введения политически мотивированных экономических санкций против России (ослабление рубля, ограничение внешних заимствований, сокращение инвестиций, бегство капитала, рост инфляции и цен, снижение потребительского спроса и др.) свидетельствуют о том, что современный уровень экономического развития Российской Федерации не отвечает ее национальным интересам, политическим амбициям и возможностям, не обеспечивает лидирующие позиции страны в мировом политико-экономическом пространстве.

Несмотря на очевидность экономического ущерба, обусловленного внешнеполитическими факторами, нельзя отрицать, что вопросы эффективного государственного участия государства в экономике являются традиционно острыми для России в силу наличия негативных внутренних вызовов, имеющих политическую природу. Результаты наших исследований показывают, что проблемы экономического прорыва в России остаются неразрешенными, прежде всего, из-за неспособности государства регулировать экономические отношения в соответствии с запросами общества, в том числе – из-за негативной специфичности сформированной системы политико-государственных механизмов регулирования экономики. Анализ этих механизмов позволяет осмыслить особенности политической системы российского общества, политического режима, политических институтов, порождающие это несоответствие¹.

В нашем понимании политико-государственные механизмы – это система устойчивых государственных инструментальных форм реализации политической власти, обеспечивающая регулирование общественных отношений в рамках определенной политико-государственной стратегии с целью удовлетворения конкретных общественных потребностей и интересов. Политико-государственные механизмы представляют собой государственный инструментарий, позволяющий реализовать политико-властный интерес, и в силу этого характеризуются целым рядом присущих им свойств.

Во-первых, политико-государственные механизмы формируются в политико-властной сфере. Политико-властные отношения характеризуют, прежде всего, участие и роль государства в политической жизни общества. Государство обладает публичной политической властью, главное предназначение которой состоит в реализации целей управления общественными отношениями

¹ Колобова Г. А. Система политико-государственных механизмов регулирования экономики в современной России: проблемы функционирования и перспективы совершенствования // Власть. 2013. № 10. С. 42–46.

посредством принятия политических решений, выбора политико-государственных механизмов, их воплощения в действительность.

Во-вторых, создателем политико-государственных механизмов является государство как субъект политической власти. Государство формирует политическую стратегию развития общества и выбирает конкретный способ достижения стратегической цели государственной политики в зависимости от специфики объекта государственного регулирования и конкретных условий.

В-третьих, политико-государственные механизмы являются реакцией государства на изменения в социально-политической, экономической и иных сферах общества, средством адаптации политической системы к изменившимся условиям развития. На разных этапах своего развития государство преследует разные политические задачи. С изменением политических задач изменяется и инструментарий государственного воздействия на общественные отношения.

В-четвертых, основным функционально-целевым назначением политико-государственных механизмов является достижение поставленных политических целей в приоритетных сферах государственной деятельности.

В-пятых, основным результатом применения политико-государственных механизмов является трансформация общественных отношений, качественные сдвиги в сфере государственного регулирования.

Существующее многообразие политико-государственных механизмов не позволяет сделать вывод об их единовременном использовании в качестве инструментов политической власти, характеризовать некую единую, общую систему механизмов. Таким образом, возникает необходимость определения совокупности применения тех или иных механизмов в конкретных социально-политических условиях.

Понимание системного характера исследования политических явлений¹ подводит к выводу о том, что система политико-государственных механизмов представляет собой целостную совокупность элементов – инструментов государственного регулирования общественных отношений, интегративным качеством которой являются властные отношения. Системным характером обладают политико-государственные механизмы одного государства на определенном этапе его развития, поскольку они формируются в одинаковых условиях под воздействием институционального дизайна общества, политического режима, зрелости и политической культуры ведущих политических сил, других параметров общественной организации. Особенности организации политической жизни определяют набор и специфику политико-государственных механизмов конкретного общества. Очевидно, что принципиально разнятся политико-государственные механизмы демократических и тоталитарных обществ, госу-

¹ Шабров О. Ф. Системный подход и компьютерное моделирование в политологическом исследовании // Общественные науки и современность. 1996. № 2. С. 100–110.

дарств с планово-административным управлением экономикой и с рыночной экономикой и т. д.

Система политико-государственных механизмов регулирования общественных отношений формируется в рамках одного государства в конкретной сфере, что позволяет говорить о национальных системах регулирования однородных по содержанию отношений.

В экономике, как сфере политического регулирования, государство также формирует структурированную систему взаимосогласованных политико-государственных механизмов регулирования экономики, специфика которых заключается в следующем.

1) Политико-государственные механизмы регулирования экономики являются инструментальной формой реализации политической власти в экономической сфере, средством регулирования экономических отношений в рамках государственной стратегии.

Стратегическое развитие экономической сферы является государственной компетенцией. Государство, как ключевой элемент политической системы, несет ответственность за выбор наиболее эффективных политико-государственных механизмов регулирования экономики и их воплощение в жизнь. Устойчивость политической системы во многом зависит от действенности политико-государственных механизмов в экономике.

2) Политико-государственные механизмы регулирования экономики производны от модели государственного воздействия на экономику, которая в свою очередь зависит от устройства политической системы общества и отражает политические интересы ведущих политических сил.

Политическое руководство, основываясь на объективной оценке сложившихся политических и экономических отношений, определяет вектор дальнейшего экономического развития и выбирает адекватные действующей политической системе политико-государственные механизмы для решения конкретных экономических задач.

3) Политико-государственные механизмы регулирования экономики – это механизмы государственного реагирования, способы адаптации политической системы к изменяющимся экономическим условиям.

Применение политико-государственных механизмов приводит не только к значительному качественному изменению экономических отношений, но и к трансформации политических отношений. Так, например, именно неэффективность административно-плановой экономической политики (т. е. отсутствие адекватных экономическим условиям политико-государственных механизмов регулирования экономики) европейских социалистических государств во многом способствовала смене политических систем.

Структурные составляющие национальных систем политико-государственных механизмов регулирования экономики представляются нам не однородными. Основанием для их дифференциации является характер их применения.

Универсальный, всеобщий характер присущ базовым политико-государственным механизмам, которые составляют политическую основу государства и выполняют ключевую роль в реализации государственных интересов, в силу этого воздействуют на все сферы политического регулирования. Базовые политико-государственные механизмы являются основой функционирования государства как политического субъекта, их наличие является обязательным для любого государства. К базовым мы относим политико-организационные и политико-правовые механизмы регулирования экономики. Реализаторами стратегии государства в экономической сфере являются политико-организационные механизмы регулирования экономики – структурированная система государственных институтов, своими действиями реализующая государственную политику и государственные интересы в экономической сфере. Под политико-правовыми механизмами регулирования экономики мы понимаем системную, многофункциональную и объемную совокупность законодательно-правовых норм, обеспечивающих осуществление политической воли и государственной экономической политики в рамках политико-государственной стратегии развития и реализации государственных интересов.

Локальный, специфический характер имеют специальные политико-государственные механизмы, по своим политическим характеристикам производные от базовых механизмов, по функциональному предназначению – от политической стратегии государства и политических целей на конкретном этапе развития общества. Набор специальных политико-государственных механизмов регулирования экономики зависит от типа государства, производной от него модели регулирования экономики, опыта государственного воздействия на экономические отношения и иных особенностей конкретного государства.

В настоящей работе в качестве специального политико-государственного механизма регулирования российской экономики рассматриваются государственные корпорации (далее – ГК), которые стали востребованы российской властью для перераспределения собственности и введения государственного контроля над стратегически важными отраслями экономики. Специфику этого механизма, на наш взгляд, можно рассматривать только в контексте политических условий, сложившихся в России в начале 2000-х годов: избрание В. В. Путина Президентом Российской Федерации, оформление бюрократически-авторитарного политического режима¹, приверженность политического руководства государства либеральной концепции экономического регулирования и, как следствие, усиление государственного регулирования экономики².

¹ 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.

² Колобова Г. А. Политический режим как ключевой детерминант развития системы политико-государственных механизмов регулирования российской экономики в постсоветский период // Право и политика. 2012. № 11. С. 1829–1837.

Термин «корпорация», заимствованный из латинского языка (*corporatio* - сообщество), попал в русский язык из европейских языков. В научной литературе и в средствах массовой информации существуют две основные трактовки понятия «корпорация» – узкая и широкая. В соответствии с первой корпорация – это сообщество (объединение, общество, союз) лиц, нацеленных на отстаивание или продвижение своих специфических (корпоративных) интересов. В широком смысле корпорациями являются и такие объединения, как профсоюзы, союзы предпринимателей, другие социально-профессиональные объединения. В юридической литературе этот термин используется как обобщающее понятие для объединения лиц и капиталов.

Понятие «государственная корпорация» используется целым рядом стран, включая США, Великобританию, ФРГ, Канаду и др.

Так, в США ГК – это правительственное агентство (организация), созданное Конгрессом США для достижения общественно полезных целей, предполагающих получение доходов, которые покрывают или примерно соответствуют ее расходам. ГК США могут быть как коммерческими, так и некоммерческими; находиться в федеральной, смешанной или частной собственности; создаваться как на постоянной основе, так и на определенное время; ГК могут быть частью органов исполнительной власти; корпорации проверяются специальным органом контроля за расходованием бюджетных средств.

Будущее ГК в США оценивается как перспективное, так как: 1) их деятельность является экономически более эффективной, чем прямое вмешательство государства в рыночные механизмы в отдельных сферах; 2) практика свидетельствует о том, что Конгресс США предоставляет ГК большие преференции, чем иным юридическим лицам; 3) ГК соответствуют концепции Нового государственного управления, которая призвана поддерживать предпринимательство, принятие рисков и внедрение практики управления, типичной для частного бизнеса, в государственное управление¹.

В соответствии с российским законодательством, государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных целей².

Российское легальное определение ГК как организационно-правовой формы юридического лица не соответствует общепринятым представлениям о термине «корпорация» (в этом случае не происходит объединения лиц) и в целом российской теории юридических лиц (ГК не вписывается в сложившуюся

¹ Федеральные правительственные корпорации в США // Официальный сайт Агентства по страхованию вкладов [Электронный ресурс] URL: <http://www.asv.org.ru/agency/methodological/> (дата обращения – 22.02.2012).

² Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 1996. 26 янв.

систему некоммерческих лиц и обладает целым рядом несвойственных этой форме особенностей). ГК фактически выведены за пределы регулярного правового поля, положение каждой из них определяется индивидуально соответствующим федеральным законом. Проблематика столь нетрадиционного института широко раскрыта в юридической научной литературе.

Российские ГК создавались по «наиболее чувствительным для государства направлениям»¹, причем 6 корпораций были созданы в сжатые сроки – с мая по декабрь 2007 года. Образование ГК преследовало разные формальные цели, каждая ГК уникальна по своему предназначению.

I. Впервые понятие ГК как организационно-правовой формы юридического лица было введено в российское законодательство в 1999 году для Агентства по реструктуризации кредитных организаций, которое затем было ликвидировано и взамен которого в начале 2004 года была создана *ГК «Агентство по страхованию вкладов»* (далее – АСВ). Создание этой корпорации было предусмотрено Федеральным законом от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»². Данные ГК создавались в исключительных случаях, в финансово-банковской сфере, на стыке полномочий Правительства РФ и Центрального банка РФ.

В настоящее время целью деятельности АСВ является обеспечение функционирования системы страхования вкладов: АСВ осуществляет выплату вкладчикам возмещений по вкладам при наступлении страхового случая; ведет реестр банков-участников системы страхования вкладов; контролирует формирование фонда страхования вкладов, в том числе за счет взносов банков; управляет средствами Фонда страхования вкладов. Политическая функция АСВ заключается в обеспечении стабильности отношений в банковской сфере.

II. Цели деятельности *ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности»* (Внешэкономбанка) определены Федеральным законом от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О Банке развития»³. Внешэкономбанк действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в России и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства. Ключевая

¹ Выступление Президента Российской Федерации 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 (дата обращения – 09.11.2011).

² Российская газета. 2003. 27 дек.

³ Там же. 2007. 24 мая.

функция Внешэкономбанка состоит в обеспечении инвестиционной политики Российской Федерации.

Актуальные задачи, поставленные государством перед Внешэкономбанком, в сентябре 2011 года озвучил Председатель Правительства РФ В. В. Путин: «... до конца 2015 года ВЭБу предстоит вложить в экономику России около 2 трлн. рублей. Это очень приличные ресурсы, примерно 2,4% ВВП. Более чем в 2 раза необходимо будет увеличить объем кредитного портфеля Банка развития, причем в структуре кредитования должна увеличиться доля высокотехнологичных и инновационных проектов – рост с 15 до 20% в общем объеме финансирования»¹.

III. Нанотехнологии являются фундаментом научно-технической революции в XXI веке, одним из наиболее перспективных и востребованных направлений науки, технологий и промышленности в индустриально развитых странах. Степень отставания России от мировых нанотехнологических лидеров – США, Японии, стран Евросоюза, значительна (так, например, российская доля в числе международных нанотехнологических патентов в 2007 году составляла менее 0,2%.) Необходимость создания принципиально нового технологического базиса экономики (наноиндустрии) была давно актуализирована российскими учеными. Как политическая задача, решение которой позволит России расширить экономические и политические возможности, она была отражена в Президентской инициативе «Стратегия развития наноиндустрии» (Поручение Президента РФ от 24 апреля 2007 года № Пр -688)². Формирование национальной наноиндустрии было объявлено важнейшим приоритетным стратегическим направлением, определяющим новые подходы к преобразованию отечественной промышленности.

Президентом РФ В. В. Путиным отмечалось, что перед Россией стоит грандиозная задача – путь от идеи до практического применения, поскольку основной российской проблемой является разрыв между высоким качеством осуществляемых исследований, имеющихся заделов в сфере нанотехнологий и критически низким уровнем инфраструктуры наноиндустрии в стране. Данной инициативой были объявлены ключевые приоритеты государства в этой сфере, государственные механизмы создания наноиндустрии и этапы формирования российского сектора наноиндустрии.

Ключевым механизмом реализации определенной Президентом РФ стратегии стала специальная государственная организация – *Российская корпорация нанотехнологий (Роснанотех)*. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 26 апреля 2007 года В. В. Путин объявил о своей инициативе, о создании ГК Роснанотех и о передаче ей в управление значи-

¹ Официальный сайт Внешэкономбанка [Электронный ресурс] URL: http://www.veb.ru/press/news/arch_news/index.php?id_19=28364 (дата обращения – 22.02.2012).

² Официальный сайт ОАО «Роснано» [Электронный ресурс] URL: <http://www.rusnano.com/Admin/Files/FileDownload.aspx?id=939> (дата обращения – 04.02.2012).

тельного объема ресурсов (не менее 130 млрд рублей), выделенных государством на нанонауку и нанотехнологии¹.

Роснанотех была создана как ключевое звено национальной нанотехнической сети, основной ее функцией стала организационная и финансовая поддержка инновационной деятельности в сфере наноиндустрии. Роснанотех стала механизмом реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии.

Правовое положение Роснанотех было определено Федеральным законом от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий»².

По поручению Президента РФ была разработана Программа развития наноиндустрии в Российской Федерации до 2015 года, основным участником которого стала Роснанотех³. Прогнозируемые результаты программы (к 2015 году объем продаж российской продукции наноиндустрии составит около 900 млрд. рублей; доля отечественной продукции наноиндустрии в общем объеме продукции наноиндустрии, реализованной на мировом рынке высоких технологий, – около 3,0%; объем финансирования формирования производственно-технологической инфраструктуры наноиндустрии составит 180 млрд. рублей; доля исследователей, проводящих исследования в области наноиндустрии, в общей численности исследователей до 39 лет – 50%; стоимость лицензионных платежей при введении в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности в области наноиндустрии – 27 млрд. рублей) определяют уровень ожидаемой эффективности рассматриваемого политико-государственного механизма.

IV. Федеральный закон от 21 июля 2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»⁴ обозначил цель деятельности *Фонда содействия реформированию ЖКХ*. Фонд должен обеспечивать создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда⁵. Фонд стал политико-государственным механизмом развития жилищно-коммунальной сферы.

¹ Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации (26 апреля 2007 года) [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125339.shtml> (дата обращения – 04.02.2012).

² Российская газета. 2007. 25 июля.

³ Официальный сайт Министерства образования и науки РФ [Электронный ресурс] URL: www.mon.gov.ru/work/nti/dok/str/nano15.doc (дата обращения – 04.02.2012).

⁴ Российская газета. 2007. 27 июля.

⁵ Официальный сайт Фонда содействия реформированию ЖКХ [Электронный ресурс] URL: <http://www.fondgkh.ru/> (дата обращения – 22.02.2012).

V. *Олимпстрой*, ГК по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, в соответствии с Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»¹, действовал до проведения XXII зимних Олимпийских игр и XI зимних Паралимпийских игр 2014 года и осуществлял контрольные, управленческие и иные общественно полезные функции, связанные с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и реконструкцией, организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения зимних игр, а также для развития города Сочи. Политическое предназначение Олимпстроя – обеспечение государственных интересов в подготовке и проведении спортивных мероприятий мирового уровня.

Олимпстрой являлся одним из основных исполнителей «Программы строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 года № 991².

VI. Целью деятельности ГК «Ростехнологии», определенной Федеральным законом от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ «О государственной корпорации «Ростехнологии»»³, является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешних рынках российских организаций – разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, организаций, в которых корпорация в силу преобладающего участия в их уставных капиталах и в соответствии с заключенными между ними договорами либо иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения, а также путем привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс⁴. Политическая функция Ростехнологий обусловлена необходимостью консолидации государственных действий в промышленной сфере.

VII. Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»⁵ установил, что *Росатом* создается и действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного, энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов России,

¹ Российская газета. 2007. 3 нояб.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 2. Ст. 113.

³ Российская газета. 2007. 24 нояб.

⁴ Официальный сайт Ростехнологии [Электронный ресурс] URL: <http://www.rostechnologii.ru/> (дата обращения – 22.02.2012).

⁵ Российская газета. 2007. 5 дек.

обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области.

Росатом осуществляет от имени Российской Федерации права собственника имущества федеральных государственных предприятий и государственных образовательных учреждений, а также иные права. ГК исполняет функции государственного заказчика государственного оборонного заказа, головного исполнителя и государственного заказчика по специальным программам и объектам атомной энергетики¹. По существу данная ГК выступает в качестве государственного исполнительного органа, то есть политико-организационного механизма государства.

Анализ показывает, что российские ГК значительно различаются по сфере деятельности, наличию властных полномочий, задачам, функциям, имущественному положению, управляющей структуре, срокам функционирования и др.

Объединяющей характеристикой ГК является политическая мотивация их создания. В качестве мотивов государственного побуждения к созданию ГК в научной литературе указываются: введение контроля над стратегически важными отраслями экономики, создание инструментов модернизации, оптимизация государственной собственности и др.

Как отмечалось, шесть ГК были стремительно созданы в 2007 году. В этот период российская экономика развивалась относительно быстрыми темпами, однако вышла только на показатели 1990 года. Власть не смогла обеспечить поступательное развитие экономических отношений. Стало очевидным несоответствие существовавшей низкокачественной системы государственного регулирования экономики (в первую очередь политико-организационных механизмов регулирования), ориентированной преимущественно на решение традиционных и текущих вопросов, приоритетным задачам социально-экономического характера. Существующие формы участия государства в экономической жизни (учреждения, унитарные предприятия) не в полной мере удовлетворяли интересам государства. Государство широко применяло процедуру создания ОАО со значительным участием государства, однако длительный процесс формирования этой организационно-правовой формы, неэффективность деятельности представителей государства в ОАО и другие аргументы обусловили поиск новых механизмов усиления государственного участия в экономике.

В этих условиях ГК должны были стать дополнительными механизмами государственного воздействия на конкретные проблемные сферы экономики. ГК были наделены некоторыми полномочиями и функциями органов государ-

¹ Официальный сайт Росатом [Электронный ресурс] URL: <http://www.rosatom.ru/> (дата обращения – 22.02.2012).

ственного управления, при этом структура органов исполнительной власти не менялась. Административный статус руководителей созданных ГК, назначаемых Президентом РФ, фактически уравнивал их с руководителями государственных органов исполнительной власти. Создание ГК стало в некотором роде расширением системы государственного управления, процессом перехода отдельных государственных решений с уровня органов исполнительной власти на уровень корпораций.

Включение ГК в действительность носило чрезвычайный, экстренный характер. Существует мнение, что сработал фактор ограниченности времени до вероятной смены властных элит (в 2008 году Президентом РФ был избран Д. А. Медведев) в сочетании со стремлением «дополнительно зафиксировать приоритеты в государственной политике, сформировать под них необходимые имущественно-финансовые заделы»¹.

Создание ГК вызвало неоднозначную оценку самых различных специалистов, сомнения большинства из них оказались небеспочвенными. ГК изначально являлись потенциально коррумпированным субъектом государственного воздействия на экономику, некоторые из возможных способов неконтролируемого выведения активов (безвозмездное финансирование, выдача льготных кредитов, внесение средств в уставные капиталы дочерних и зависимых обществ, сдача активов в аренду на льготных условиях, закупки по завышенным ценам, завышенные траты на строительство и ремонт, эмиссия долговых ценных бумаг с повышенной доходностью, манипуляции с фондовым рынком) прямо указывались в Докладе, подготовленном Экспертным советом при Комитете Совета Федерации по промышленной политике в 2008 году, посвященном перспективам применения конструкции ГК в России². Общие выводы Доклада заключались в необходимости незамедлительных действий государства по ликвидации ГК, докладчики настаивали на возвращении властных функций (нормотворческих, надзорных, контрольных, правоприменительных) от всех созданных государственных корпораций государству и законодательном запрете на передачу им таких функций; установлении единообразных правил формирования руководящих органов государственных корпораций и контроля за их деятельностью со стороны государства; разработке и реализации программы акционирования и последующей приватизации государственных корпораций.

Противоположная точка зрения изложена в аналитическом докладе «Государственные корпорации как элемент модернизации в российской экономи-

¹ Симачев Ю. В., Кузык М. Г. Государственные корпорации: проблемы и новые возможности // Официальный сайт Агентства по страхованию вкладов [Электронный ресурс] URL: <http://www.asv.org.ru/agency/methodological/> (дата обращения – 22.02.2012).

² Государственные корпорации в современной России: Доклад Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по промышленной политике [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения – 25.05.2010).

ке», подготовленном в начале 2011 года по заказу Аналитического центра при Правительстве РФ. Один из авторов доклада, директор Института глобализации и социальных движений Б. Кагарлицкий, отмечал, что развитие сектора ГК – неизбежная стратегия для страны, которая пытается совершить рывок в модернизацию¹. Эксперт считает, что форма ГК – единственная форма, которая привязана к национальным интересам. «При всех проблемах госкорпораций, их расформирование и приватизация – крайне опасная тенденция. Это ухудшит условия для модернизации», – заключил ученый.

Нет единства мнений о ГК и у политических лидеров государства.

Уже в 2009 году, через год-полтора после создания корпораций по инициативе В. В. Путина, Президент РФ Д. А. Медведев неоднократно давал понять, что у государства есть претензии к ГК. Летом 2009 года Президентом РФ было дано поручение Генеральной прокуратуре РФ проверить деятельность корпораций. Особое внимание в ходе проверки должно было уделяться законности и эффективности использования переданных ГК финансовых средств и государственного имущества, а также соответствию деятельности корпораций целям, определенным при их создании.

Официально результаты этой проверки не оглашались, в печать попали лишь отдельные факты, однако очевидно, что именно они повлияли на выводы Д. А. Медведева о необходимости отказаться от этой формы. 21 октября 2009 года Президент РФ на встрече с представителями бизнеса заявил: «Я считаю, что мы в какой-то момент выпустили из-под контроля создание государственных корпораций. Это не значит, что их нужно закрыть. Они будут работать, но, в конечном счете, встанет вопрос: или акционерное общество, или ликвидация деятельности»². По результатам проверки был сделан вывод о нецелесообразности дальнейшего использования такой организационно-правовой формы, как государственная корпорация. В качестве исключения отмечались ГК, которые существуют в среде, где государство пока не может обеспечить конкурентные начала.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2009 года Д. А. Медведев заявил, что корпорации, которые имеют определенные законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где это необходимо, или будут реализованы частным инвестором³. Однако инициатива Д.А. Медведева была реализована только в отношении одной ГК: Роснано-тех была преобразована в ОАО «Роснано».

¹ Зыкова Т. Испытание зарплатой // Российская газета. 2011. 1 марта.

² Цитата по: Соловьёв В. Госкорпорации: не все точки над «і» расставлены // Независимая газета. 2009. 21 нояб.

³ Российская газета. 2009. 13 нояб.

Оценка деятельности промышленных ГК и холдингов, не называемых государственными корпорациями, но обладающих схожими функциями («Ростехнологии», «Росатом», Объединенная авиастроительная корпорация, Объединенная судостроительная корпорация) прозвучала в 2012 году в предвыборной программе кандидата на должность Президента РФ В. В. Путина. По его мнению, большинство компаний «не стали глобально конкурентоспособными, ни высококапитализированными, ни даже устойчиво прибыльными». Однако, по мнению В. В. Путина, их создание имело целью «остановить развал интеллектуальных отраслей нашей промышленности, сохранить научный и производственный потенциал за счет консолидации ресурсов и централизации управления. Эта цель может считаться достигнутой»¹. Вместе с тем, отмечал В. В. Путин, назрел аудит жизнеспособности каждого такого проекта.

Крайне отрицательное мнение о ГК высказывал в 2012 году кандидат на должность Президента РФ М. Д. Прохоров, который неоднократно говорил о необходимости снижения государственного участия в экономике и демонтажа системы ГК, считая их опасным явлением для нашей экономики.

Следует отметить, что институт ГК оправдывает свое многолетнее существование в экономически развитых странах. ГК стали государственным инструментом, который позволил реализовать потребности многих стратегических отраслей экономики в государственных инвестициях на фоне неспособности государства быть эффективным инвестором, а также квалифицированно распорядиться вложенными средствами.

Заимствование данного института, использование его в российских условиях давало надежду на качественно иное инструментальное разрешение проблем отечественной экономики. Однако в российской практике сложилось неоднозначное, преимущественно негативное отношение к этому явлению и во многом оправданное употребление многими специалистами терминов «недокорпорация», «квазикорпорация».

Полагаем, что существующие проблемы данного политико-государственного механизма обусловлены действиями самого государства, то есть имеют политическую природу.

Во-первых, по существу ГК использовались государством как инструмент перераспределения собственности. С их образованием формально государственная доля в экономике сократилась, однако государственный сектор значительно вырос за счет расширения масштабов хозяйственной деятельности ГК, приобретения ими непрофильных активов через разветвленную сеть дочерних и зависимых компаний².

Во-вторых, решение о создании ГК было сугубо политическим и закрытым для обсуждения, его принятию не предшествовали ни экономическое, ни

¹ Путин В. В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 янв.

² Шейнис В. Л. Национальная безопасность России. Испытание на прочность // Полис. 2010. № 1. С. 47.

юридическое, ни организационное обоснования. Это обстоятельство породило многочисленные правовые коллизии и несогласованность действий государственных органов, причастных к созданию ГК.

Проблемы функционирования ГК обнаружились практически сразу: так, в силу низкого уровня законодательной регламентации, большинство корпораций смогло приступить к реализации своих функций лишь по истечении определенного времени, потраченного на согласование необходимых документов.

Существенные проблемы скоропалительного политического решения о создании ГК заключаются в том, что остались несформированными системы взаимодействия и разрешения конфликта интересов новых субъектов государственного управления с существующими органами исполнительной власти и бизнес-сообществом. Поэтому создание ГК не привело ни к ожидаемому повышению качества государственного управления, ни к улучшению делового климата. Представители бизнеса отмечали, что создание ГК способствовало росту монополизма, коррупции и несправедливой конкуренции – вместо сокращения государственного участия в экономике состоялась экспансия государства в конкурентные сферы экономики.

В-третьих, государством не сформулированы критерии эффективности ГК как новых механизмов регулирования отдельных сфер экономики (банковской, инвестиционной, промышленной и т. д.). Полагаем, что экономическая целесообразность не являлась ключевой, так как законом предусмотрен некоммерческий характер госкорпораций. А социально-политическая значимость этих дорогостоящих государственных проектов, заключающаяся в качественном изменении экономики как объекта регулирования, не была очевидной. Отсутствие четких критериев не позволяет дать ответ на вопрос, насколько оправданно использование ГК как государственного механизма.

В-четвертых, принципиально важным политическим вопросом является процесс управления собственностью, переданной государством в собственность ГК. Проблема собственности является центральной темой при анализе деятельности ГК. Изначально источником имущества ГК была государственная собственность и в случае неудачного опыта по внедрению института ГК в социально-экономическую жизнь государства Российская Федерация несет риски, связанные с уменьшением имущества, его перехода к иным собственникам. Фактически ГК стали альтернативой приватизации государственного имущества весьма значительной стоимости (более 2 трлн рублей). Оценки деятельности ГК, высказанные политическими лидерами, не позволяют предполагать, что бывшее имущество Российской Федерации используется весьма эффективно. Однако эта тема закрыта для обсуждения с обществом.

В-пятых, государство должно нести ответственность за эффективность управления собственностью ГК, так как механизм формирования органов управления корпораций определяется политико-правовыми механизмами –

соответствующими федеральными законами, и предполагает непосредственное участие в этом процессе Президента РФ и Правительства РФ. Однако специалисты отмечают, что проблемы корпоративного управления в ГК в значительной степени определяются общими недостатками в представлении государственных интересов и во многом повторяют проблемы корпоративного управления в ОАО, 100% акций которых находятся в государственной собственности¹. Общим бедствием отечественной экономики, в том числе и ГК, является дорогой и чудовищно раздутый государственный аппарат.

В-шестых, весьма явной проблемой является отсутствие политического контроля за деятельностью ГК. Законодательством не разрешены вопросы как контроля за деятельностью ГК, так и ответственности за действия, причиняющие вред собственно государству. Имущество, переданное Российской Федерацией ГК, перестало быть государственной собственностью, тем самым контроль за финансовой деятельностью ГК выведен из поля зрения Счетной палаты РФ (за исключением Росатома). В этих условиях чрезвычайно велик риск бесконтрольного использования бывшего государственного имущества и невыгодного для государства распоряжения этим имуществом.

Таким образом, российские особенности реализации идеи ГК – не сокращение, а фактическое расширение государственного сектора в экономике, закрытость процессов подготовки и обсуждения проектов законов о создании ГК, скорость их создания, отсутствие стратегий деятельности при создании ГК, критериев их эффективности и полноценного контроля за их деятельностью, стали причиной возникновения проблем и не позволили создать продуманный, полноценный политико-государственный инструментарий. Современный политический режим не смог создать условия для прозрачного и экономически эффективного функционирования государственных корпораций, которые действуют в первую очередь в интересах правящей элиты и не обеспечивают защиту государственных интересов. Это позволяет говорить о нецелесообразности дальнейшего использования данного механизма при существующем в России политическом режиме.

¹ Симачев Ю. В., Кузык М. Г. Государственные корпорации: проблемы и новые возможности // Официальный сайт Агентства по страхованию вкладов [Электронный ресурс] URL: <http://www.asv.org.ru/agency/methodological> /(дата обращения – 22.02.2012).

ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В УСЛОВИЯХ СМЕНЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ПАРАДИГМЫ

А. М. Шаяхметов

Прекращение существования СССР определило появление 15 независимых государств, большая часть которых впервые в истории обрела подлинную независимость и государственность. Подобный ход политического развития определил новые вызовы и задачи осмысления исторического опыта, выработки оптимальной модели будущего развития стран и поиска собственной идентичности. Курс на демократизацию и либерализацию, избранный всеми 15 бывшими союзными республиками, строился на базисе тоталитарного прошлого и разрушенных надежд на построение коммунизма. Вместе с тем, в каждой из стран сложились собственные, отличные друг от друга политические системы, далекие от первоначально закладываемых в них постулатов. Подобные уникальные для мировой истории институциональные трансформации, как попытка демократического строительства на обломках псевдосоциалистического тоталитарного строя, на постсоветском пространстве привнесли огромный эмпирический опыт для исследования политического лидерства в условиях кардинальной смены политического строя и существующих мировоззренческих установок и базисов, бытующих в общественном сознании каждой из стран.

Политическое лидерство представляет собой механизм реализации властного влияния, институализированный канал, определяющий формат коммуникации между лидером государства, элитами и обществом, а также инструмент консолидации формальных и неформальных связей, ресурсов, методов, средств формирования и удержания властного доминирования субъекта политики. Складывание типа лидерства в рамках конкретной страны или региона определяется набором взаимовлияющих факторов, в числе которых: исторические традиции, текущая правовая и законодательная база, политическая культура общества, специфические черты и свойства присущие ему, текущие запросы и ситуационные требования. Важную роль играет также общая внутри- и внешнеполитическая обстановка, экономическое и социальное благополучие, уровень развития образования, науки и культуры в стране.

Согласно классификации Макса Вебера, выделяется 3 типа лидерства: харизматическое, традиционное и легально-рациональное (бюрократическое). Основу *харизматического типа* составляет всеобщая любовь, фанатическая преданность лидеру. Ключевыми инструментом управления становится не законодательная база или действующие политические институты, а эмоциональ-

ное воздействие на массы. Создание «культа личности», атмосферы фанатичного поклонения, обожествления, наиболее характерны для этого типа лидерства. В чистом виде оно существует достаточно недолго, перетекая в другие типы лидерства. Одним из самых древних из них считается *традиционный тип*. Ему присуща высокая степень персонификации власти в лице конкретного человека (например, монарха), а также безоглядная преданность ему на основе святости соблюдения устоявшихся традиций. Лидер традиционного типа окружает себя исключительно людьми, пользующимися его безграничным доверием. В настоящее время распространено преимущественно в странах с абсолютной монархией. *Рационально-легальный* или *бюрократический тип* лидерства представляет собой лидерство по должности, а не на основе харизмы. Оно базируется на законодательной и нормативно-правовой базе, принятой в обществе, профессиональных качествах самого лидера. Самый распространенный тип лидеров в развитых демократических странах.¹

Как правило, харизматические лидеры появляются в атмосфере внутренней или внешней нестабильности, в ситуации, когда необходимо сплотить вокруг себя массы для достижения какой-либо высшей цели или общего блага. В условиях переходного периода государства к демократии наибольший уровень доверия получают авторитарные лидеры. Подобная ситуация вызвана, с одной стороны, устоявшейся потребностью со стороны консервативных и традиционалистских сил в системе с сильным единовластным правителем, а с другой стороны, необходимостью быстрого принятия ключевых, порой даже и непопулярных, решений, что возможно только в условиях единоначалия. Примечательно, что именно в условиях демократического транзита расширяется поле общественно-политического диалога и мобилизуется максимальное количество участников. Переходный авторитаризм также создает для этого наиболее благоприятные условия. Обратные тенденции наблюдаются при «закрепощении» демократии и возвращении к недемократическим принципам управления². Подобные устремления приводят к значительному сужению общественно-политического дискурса, превращению его в некую «политическую игру». Лидеры демократического толка актуальны для государств с развитыми общественно-политическими институтами публичной власти.

Маргарет Дж. Херманн на основе реализуемых функций и ролей обозначает четыре типа лидеров. «*Лидеры-знаменосцы*» обладают своим особым видением идеального мира, к которому стремятся приблизить политическую систему. «*Лидеры-служители*» выражают настроения и интересы своих приверженцев, действуя от их имени и решая те задачи, которые являются основ-

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 646–650.

² Чуркин М. Г. Политический дискурс и политическая коммуникация в исследовании моделей политического лидерства в постсоветских политических режимах // Вестник МГОУ. 2009. № 3. С. 182–184.

ными для их последователей. «Лидеры-торговцы» обладают способностью красиво оформлять и преподносить свои идеи, стимулируя желание публики их купить. «Лидеры-пожарные» быстро реагируют на ситуативные проблемы и кризисы, устраняют их, но не так успешны в спокойной, рутинной работе¹. Александр Иванович Соловьев дополняет данную классификацию еще одним типом – «лидер-марионетка». Он зависит напрямую от воли своего ближайшего окружения и действует в их интересах².

Американский политолог Роберт Такер выделял три типа лидерства на основе их властных целей и воздействия на общество: *консервативное* (стремящееся сохранить существующий или традиционный уклад, свести реформы к минимуму), *реформаторское* (направленное на широкие преобразования в социальной, экономической или политической сферах) и *революционное* (ставящее целью стремительный радикальный переход к принципиально иной формации)³.

Помимо этого, политическое лидерство принято подразделять:

- по характеру: на формальное (институализированное) и неформальное (неинституализированное);
- по стилю руководства: на тоталитарное, авторитарное, демократическое, либерально-попустительское (минимальное участие лидера в делах руководимой группы);
- по отношению к власти: на правящее и оппозиционное.

Текущий глобальный тренд частичной или комплексной демократизации политических систем значительно изменил номинативное и функциональное представление о политическом лидере. Не стала исключением и постсоветская Россия. Появление реальных институтов народовластия, утрата КПСС монополии на выработку и принятие политических решений привело к значительному расширению как количества публичных политиков, так и возрастанию их влияния на политическую жизнь. Помимо этого, многие организации коммерческого и некоммерческого толка, СМИ, общественные институты перенесли на себя значительную долю полномочий, прежде находившихся в руках государства. Это позволило сосредоточиться на реализации экономических и социальных программ, а также на «узкоспециализированных» и других вопросах, не вызывающих широкого интереса у масс, создав потребность в выдвижении практиков и специализированных профессионалов, взамен популистов и мифологизированных «героев»-идеологов. Следующей важной трансформацией стала концептуальная смена ролей функции лидера. Прежние функции контроля и управления всеми процессами внутри государства смени-

¹ Херманн М. Стили лидерства в формировании внешней политики // Полис. Политические исследования. 1991. № 1. С. 91–93.

² Соловьёв А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект-Пресс, 2000. С. 132.

³ Tucker R. C. Political Culture and Leadership in Soviet Russia: From Lenin to Gorbachev. P. 7.

лись на задачи обслуживания интересов общества и выстраивания новых ориентиров развития, благодаря делегированию части полномочий самоорганизующимся общественным системам.

Так или иначе, основу формирования конкретного типа лидерства составляет комплекс факторов, среди которых выделяются:

- личностные качества, цели, устремления и идеалы;
- формируемый образ в массовом сознании;
- историческая среда, текущая внутренняя и международная ситуация;
- уровень развития политической культуры общества;
- имеющееся многообразие ресурсов.

Не отрицая важную роль индивидуально-личностных качеств потенциального лидера, особое значение на становление лидерства оказывают культурно-институциональная среда и общественно-политические факторы. Среди них выделяются актуальные задачи и цели современности, а также стереотипное представление населения о необходимом для него национальном лидере. Именно данные обстоятельства во многом оказывают влияние на формирование лидера, часто оттеняя его собственные черты и идеалы.

Стоит отметить необходимость различия западного и российского понимания лидерства. В стереотипном мышлении западного общества лидер – это регулятор различных интересов в устоявшейся прозрачной общественно-политической системе, существующей в стабильном правовом поле. Его программа, артикулирующая цели и модели решения существующих проблем, авторитет, имидж, успехи и достижения формируют базис для прихода к власти на конкурентной основе, являющейся, в свою очередь, залогом сменяемости власти в стране. В российской же традиции отмечается устойчивый спрос на национального лидера – специфической форме лидерства, во многом схожей с вождизмом. Западное и российское понимание лидерства в значительной степени различаются, в связи с чем многие эффективно работающие там механизмы в отражении на российскую действительность долгие годы не могут обрести сравнимую эффективность и конструктивное наполнение.

Для глубинного осмысления генезиса российского политического лидерства необходимо обращение к истории формирования его институциональных основ. В процессе складывания национального самосознания и государственности, в России столетиями выкристаллизовывалась политическая культура, основанная на стойких авторитарных и тоталитарных традициях, сформировавшая у населения стабильный запрос на сильную централизованную власть, жесткого общенационального лидера-государственника, сосредоточившего в своих руках основные рычаги власти. Вождизм, в свою очередь, является прямо противоположной властной конструкцией, представляющей собой закрытую авторитарную либо тоталитарную политическую систему, основу которой составляют жесткая централизация власти, отсутствие политического плюрализма и свободного информационного пространства, тотальная идеологизиро-

ванность. В сфере массового сознания для вождизма характерны акцент на традиционализм, глубинные архетипы, первобытные инстинкты, политический конформизм и гражданская пассивность общества. Подобного рода режимы опираются, в первую очередь, на харизму лидера и личную преданность вождю, слепое следование и преклонение, переходящие в культ. Иррациональные патерналистические и патриархальные установки в политической культуре российского социума нивелируют роль существующих общественных и политических институтов, а кулуарные договоренности и злоупотребление властными полномочиями в корыстных целях создают ситуацию, при которой авторитет вождя и пиетет перед вышестоящими органами власти превалирует над соблюдением Закона и здравого смысла. Ярким примером этого служит то обстоятельство, что в подобной системе координат принимается постулат о безошибочности действий власти, просчеты вождя и его последователей сознательно не замечаются, а любой критический взгляд рассматривается как попытка подрыва системы¹.

Вместе с тем, политические решения о начале процесса «перестройки», начавшиеся в 1985 году, концептуально изменили историческое развитие России, сделав значительные шаги в направлении демократизации и открытости политического процесса, комплексной либерализации. Важнейшее значение при этом приобрела трансформация всей правящей вертикали СССР, в том числе и института лидерства.

Складывание типа политического лидерства в транзитный период российской истории происходило под воздействием целого ряда факторов: устоявшейся политической культуры общества, конвергенции авторитарных и тоталитарных традиций с новообразованными демократическими институтами, а также культурно-исторической спецификой каждого из народов или субъектов. Сущность подобных «переходных» политических режимов раскрывается при рассмотрении коммуникационного взаимодействия политического лидера с элитами и обществом. Количественный и качественный состав участников политического процесса, характер внутреннего взаимодействия между ними, ценностные ориентации и их практическая реализация конструируют модель политического лидерства – одного из определяющих элементов политических режимов. Совокупное их сочетание в разной пропорциональной степени сформировало уникальный гибридный тип политического лидерства, аналогов которому мировая история до распада СССР не знала.

В представлении российского социума одной из основных черт политического лидера является его способность концентрировать власть и политическую волю в своих руках, быть сильным руководителем, способным вести за собой и направлять социум. Данное положение стимулирует российских политических деятелей формировать подобные харизматичные образы в массовом

¹ Якушин Д. А. Лидерство и вождизм: синтез в пространстве политической культуры России // Человеческий капитал. 2014. № 4. С. 143–148.

сознании, однако далеко не всегда они им реально соответствуют. Прежде подобная практика была свойственна и политической культуре СССР. Исторически на постсоветском пространстве доминировало два типа лидерства: традиционное и харизматическое. Политика идеализации и обожествления партийных лидеров, идеологическое возвышение до уровня культа личности сформировало особый вид харизматического лидерства – вождизм. Его основу составлял активно пропагандируемый миф об исключительности вождей народа, опиравшийся на низкую конкуренцию элит в условиях диктата одной партии, мощный репрессивный и силовой аппарат, монополию власти на общественное мнение и любую сферу социальной жизни. Формирование новых «богов» в лице В. И. Ленина, И. В. Сталина, взамен прежних запрещенных, привело данный концепт в кризисную фазу еще на исходе второго десятилетия существования Советского Союза. И тот, и другой были революционерами-знаменосцами, волнами проводя кампании по «очищению» общества от неугодных им членов и даже классов общества. Де-факто вся политическая система Советского Союза основывалась на персоне И.В. Сталина, но харизматическое лидерство, как правило, ограничивается хронологическими рамками жизненного цикла лидера. Болезнь последних лет и последовавшая смерть Сталина обозначили кризис вождизма в стране. Для поддержания сложившейся системы необходим был человек, чьи лидерские качества и уровень харизмы были бы сравнимыми или превосходили Сталина. Однако в условиях тоталитарного режима, подразумевающего полное очищение общественно-политического поля от каких-либо минимальных ростков конкуренции, появление фигуры сравнимого с лидером масштаба невозможно.

В попытке смены ориентиров и присвоения практически обожествляемого ореола непогрешимости и мудрости своих предшественников, Хрущев пошел на радикальные меры по искоренению культа личности Сталина, подорвав основы вождизма на XX съезде КПСС 25 февраля 1956 года. Однако конечной смены идеологического курса страны не произошло. Отказавшись от террористических и репрессивных методов сталинской политики, Хрущев сохранил остальные базисы существования Советского государства – плановая экономика, закрытая тоталитарная политическая система, идеологизированность, классовая борьба и диктатура пролетариата. Столь сильный и малоconstructивный удар по устоявшемуся методу государственного управления демифологизировал сталинский культ личности, не предложив концептуальную замену существовавшей модели политического лидерства, что сыграло роковую роль в судьбе самого Никиты Сергеевича, ставшего жертвой собственных половинчатых решений.

Кризис прежней и затянувшийся поиск новой модели лидерства, а также слабое состояние здоровья Л. И. Брежнева, К. У. Черненко и Ю. В. Андропова делали практически неосуществимыми создание и поддержание мифов об их исключительности. Несмотря на предпринимаемые попытки «героизации» Брежнева путем описания его достижений на фронтах Великой Отечественной

войны, усилий по развитию аграрной системы в республиках Советского Союза, а также посредством присвоения многочисленных наград и званий, указанные меры не способствовали укреплению культа его личности в массовом сознании. К тому же заостренная бюрократия того периода противилась любого рода переменам в общественно-политической жизни страны, препятствовала попыткам развития гражданских институтов власти и поиску новых более эффективных моделей руководства, все более консервируя режим. Очевидной стала необходимость появления принципиально нового поколения молодых лидеров-реформаторов взамен стареющих «архонтов» – идеализированных идеологов партийного Олимпа. Сложная внутренняя борьба в Политбюро КПСС вывела на передний план М. С. Горбачёва, образ которого принципиально отличался от прежней традиции советского вождизма. Молодой и энергичный лидер новой волны с явными демократическими ориентирами резко контрастировал на фоне увядающих представителей советской номенклатуры, благодаря уверенности в себе, открытости и чувству юмора. Отличительной чертой периода нахождения у власти Горбачева стало отсутствие консолидированной работы всего госаппарата по мифологизации его имиджа. Притягательным для общества был его «земной», близкий к народу образ, в отличие от мифологизированного, полного легенд и героических подвигов имиджа предшественников. Объявив курс коренных реформ, вошедших в историю под общим названием «перестройка», начался постепенный переход от большевистских идеалов к либерально-демократическим ценностям, требующий соответствующего идеологического наполнения. Однако последовательная реформация в условиях общественного требования кардинальных перемен не способна была удовлетворить массы. Преобразования, проходившие и в сфере экономики, и в сфере государственного управления, в значительной степени не выходили за рамки существующих моделей, лишь частично делая шаги в сторону либерализации. В то же время глубокие экономические трудности обозначили необходимость коренной перестройки советской политической системы для преодоления кризисных явлений.

Затянувшиеся, непоследовательные и до конца не понятые обществом реформы выявили недовольство населения проводимым курсом. Устоявшемуся стереотипному представлению советского общества о национальном лидере были несколько чужды привнесённые западные черты. В условиях углубляющихся институционально-экономических потрясений они воспринимались как проявление слабости лидера и системы. Вескую роль в разочаровании общества также сыграл диссонанс между надеждами и осязаемыми результатами Перестройки, что, в первую очередь, отразилось на отношении к Горбачеву и стилю политического лидерства, в русле которого он себя позиционировал.

Опыт «хрущевской оттепели» и «перестройки» показывает ошибочность идеи радикального перехода от одной идеологической концепции к другой в условиях отечественных реалий. Закладывание новых имиджевых основ, внедрение принципиально иных ценностей и мифов требует долговременной

последовательной работы в этом направлении и не может быть реализовано в сжатые сроки из-за противоречий с устоявшейся политической культурой и стереотипными образами. Одной из глубинных причин неудачи стремительной институциональной трансформации стиля лидерства и государственного строя стала неготовность общества к быстрому осознанию «правил игры», механизмов коммуникации общества и власти в новых условиях. С другой стороны, правящие элиты сами оказались не готовы к новым реалиям. Стараясь отходить от прежних принципов руководства, они сталкивались с привычкой «жить по-старому», а проводимые идеологически новые реформы в духе демократического управления не приживались в условиях прежнего восприятия обществом.

На волне критики перестроечной модели вновь приобрела популярность идея появления сильного авторитарного лидера, способного «навести порядок» и возглавить процесс реформации. Традиции российской политической культуры выдвинули запрос на лидерство харизматического типа. Этот период тесно связан с именем Бориса Николаевича Ельцина – советского партийного функционера, подвергавшего активной критике Горбачёва и его методы, но не основные постулаты перестроечного времени. Ельцину удалось совместить в своём образе харизматичного лидера, решительного реформатора и «народного царя», с одной стороны, и демократа, либерального преобразователя и борца с коррупцией – с другой. Подобного рода харизматический лидер популистического толка появился на политической сцене СССР впервые после И. В. Сталина. Становление и развитие Ельцина как политического лидера национального масштаба происходило в период институциональных изменений всей политической системы советского государства, став на определённом этапе олицетворением текущих трансформаций.

В политической карьере Б. Н. Ельцина выделяются два основных периода: период борьбы за власть в 1987–1991 годы (неформальное лидерство) и период президентства в 1991–1999 годы (формальное лидерство). На первом этапе Ельцин позиционировал себя еще в рамках советской системы, но в качестве инициатора реформ, борца с коррупцией, закоренелостью режима и «народного заступника».¹ Широкую общественную поддержку он приобрел благодаря личному обаянию, жесткости и бескомпромиссности высказываний, трудовому прошлому. В целом ему удалось вместить в себя наиболее популярные имиджевые черты Горбачёва, дополнив их наиболее актуальными качествами, такими как патриархальность, решительность, бескомпромиссность, близость к проблемам народа. Такой желанный в глазах общества сплав демократичности, силы и харизмы позволил Б. Н. Ельцину достаточно быстро превзойти по популярности руководителя государства. На втором этапе переход к

¹ Алексеев Д. Ю. Политическое лидерство в России: основные тенденции // Вестник ТГЭУ. 2010. № 1.

рыночной экономике и либерально-демократической модели государственного развития потребовал реформации и стиля национального лидерства. Ориентируясь на западные модели, Ельциным был взят курс на сознательное ослабление авторитарных и патриархальных традиций в политическом лидерстве, сделана ставка на развитие общественных институтов гражданской самоорганизации, федерализацию, усиление роли общества и частного сектора в делах государства. Однако слабое развитие гражданских институтов, дезинтеграционные процессы, внутренняя социальная и экономическая нестабильность, вкупе со стойкой политической культурой, вновь продемонстрировали отсутствие у россиян готовности к стремительной модернизации. В конечном счете это привело к резкому ослаблению государственной системы, снижению авторитета и влияния власти, в том числе и центральной. В попытках вернуть утраченные позиции Ельцин усиливает собственное влияние на принимаемые решения, создавая модель суперпрезидентской республики, регулярно вступая в конфронтацию с парламентом и регионами. Усиливающиеся стремления к централизации и авторитаризму сдерживались все более слабеющим здоровьем Бориса Николаевича и необратимостью запущенных реформационных процессов в России. Позиционируя себя в начале своего большого политического пути как демократ-реформатор, Ельцин сыграл значительную роль в разрушении тоталитарных античеловечных советских устоев, но оказался неспособен проявить себя в качестве последовательного преобразователя и стратега. Тем не менее, «русский царь Борис», как его прозвали, стал первым и единственным на данный момент в российской истории главой государства, попросившим прощения у своих граждан за совершенные ошибки, объявляя о своей добровольной отставке.

Нарастающий всесторонний кризис управления государством в последние годы президентства Ельцина на фоне стремительно ухудшающегося здоровья политика вынудили кремлевские элиты приступить к поиску новой модели политического лидерства в стране и возможных преемников. Стойкость убеждения россиян в необходимости прихода лидера вождистского типа, несмотря на разочарование от руководства действующего «вождя», оставалась непоколебимой. Выбор был сделан в пользу директора ФСБ Владимира Владимировича Путина. Профессиональная принадлежность Путина в коллективном сознании российского социума переплеталась с устойчивым мемом, что представителю силовых структур, с одной стороны, и одному из сподвижников демократа Собчака – с другой, удастся совместить в себе демократические и вождистские черты, укрепив государственную систему и качественно интенсифицировав переход к демократии.

В. В. Путин формально позиционировал себя как наследник политического курса Ельцина, но в действительности таковым не являлся. Следуя первое время достаточно либеральному и прозападному курсу во внутренней и внешней политике (при проведении либерализации законодательства и вплоть

до заявлений о возможности России вступить в НАТО). Однако Путин, не будучи в прошлом профессиональным политиком и не обладая лидерскими качествами, достаточно быстро начал формировать в себе популярный в народе образ «вождя-спасителя». Не имея природной харизмы и необходимого уровня поддержки во властных элитах, Путин активно взялся за укрепление государственного аппарата – выстраивание «вертикали власти» с использованием административного ресурса, кулуарных договорённостей с федеральными и региональными элитами, политических технологий и лояльных СМИ. В результате В. В. Путину удалось сломать существовавшую политическую систему, полностью «подмяв» ее под себя. Окружая себя лояльными сподвижниками и очищая политическое пространство от соперников и идейных противников, Путин добился значительного усиления центральной власти и укрепления собственного авторитета, с годами приобретая необходимую политическую харизму и сформировав вокруг себя суперлояльную среду. Образ Путина как классического для советской и российской политической культуры вождя получил свое практическое оформление к концу его второго срока.

Таким образом, к середине 2000-х годов в России сложилась дуалистическая система государственного управления. С одной стороны, более-менее эффективно работали демократические институты, существовало формальное разделение властей, политический плюрализм и конкуренция, зачатки гражданского общества, независимые СМИ, развивающийся частный сектор, а Президент позиционировал себя как демократ, проводя либеральные и налаживая важнейшие контакты с западными странами на основе равноправного диалога. С другой стороны, в методах его руководства страной присутствовали ярко выраженные вождистские черты: недостаточный рост промышленного и сельскохозяйственного производства, неразвитая культура политического участия общества, постепенное распространение контроля над СМИ, отсутствие реальной политической конкуренции в высших эшелонах власти, принятие кадровых решений не на основе профессиональных качеств, а по принципу личной преданности, поиск национальной идеи, централизация политического влияния в собственных руках, авторитарность в управлении, приоритет неcodифицированных, неписанных норм (традиции, личные договоренности) над законом и др. Не случайным является и тот факт, что многие ждали от Путина изменение Конституции с целью продления своих полномочий, однако он предпочёл совершить «рокировку» на один президентский срок со своим ближайшим сподвижником Дмитрием Анатольевичем Медведевым, ещё более укрепив этим свои властные позиции.

Появление фигуры Д. А. Медведева либеральным сообществом было принято с осторожным оптимизмом. Несмотря на то что он являлся сторонником В. В. Путина и находился под очевидным его патронажем, Медведев представлялся политиком новой генерации – представителем ученого сообщества, не связанного с силовыми структурами и спецслужбами. С первых же дней своего

президентства он провозгласил курс на модернизацию и дальнейшую либерализацию. Его открытая ориентация на Запад и «современность» ярко бросалась в глаза, особенно на фоне Путина последних лет, во взглядах которого наметились консервативные черты. Тем не менее, не обладая стойкими лидерскими качествами, последовательной политической программой и достаточной свободой принятия решений, Д. А. Медведеву удалось привнести только внешние формальные изменения в политическую систему страны, разрушив надежды многих россиян на долгожданные институциональные перемены. Затянувшаяся политическая стагнация вкупе с объявлением Д. А. Медведева о давно запланированной обратной рокировке с В. В. Путиным и большим количеством нарушений на выборах в Государственную Думу в декабре 2012 года породили серию уличной протестной активности, на волне которой Путин в третий раз был избран Президентом РФ.

Текущий третий срок В. В. Путина, несмотря на то что не перевалил через свой экватор, уже четко обозначил резкую смену курса в сторону консерватизма. Еще в предвыборной кампании, несмотря на обозначившуюся стагнацию российской экономики, на фоне протестных выступлений был провозглашен курс на поддержание стабильности. В значительной мере в политике Путина усилились черты, свойственные вождизму. К уже указанным выше добавились активная зачистка политического и информационного поля от любых оппозиционных проявлений, принцип лояльности стал практически определяющим показателем эффективной деятельности чиновников, навязываемые военно-патриотические настроения и традиционализм, опирающийся на косные, иррациональные, глубинные стереотипы и архетипы массового сознания, окончательно оформились в качестве национальной идеи, принятие основных решений сконцентрировалось исключительно в руках Президента, отсутствие конкретной программы и стратегии по выходу из кризиса, а всенародная поддержка приобрела форму фанатичной любви, достигнув, по опросам социологов, фантастические 86% поддержки¹. Показательными моментами также служит резкий разворот в международной политике, резкая конфронтация с западными странами, равноправный диалог с которыми В. Путин последовательно выстраивал на протяжении всех лет нахождения у власти, обмен санкциями и т. д.

Таким образом, стиль политического лидерства, сформированный в период постсоветской трансформации, можно охарактеризовать как гибридный. С одной стороны, в России создаются и активно развиваются социально-политические институты демократий западного типа. С другой стороны, устойчивая политическая культура и стереотипные представления о вождизме как наилучшей форме политического руководства в стране создают условия, при которых руководители государства, осознавая неэффективность управле-

¹ Левада-центр: майские рейтинги одобрения и доверия. URL: <http://www.levada.ru/28-05-2015/maiskie-reitingi-odobreniya-i-doveriya>. (дата обращения – 28.04.2015).

ния только путем демократического инструментария, всякий раз приходят к злоупотреблению личной персонифицированной властью. И М. С. Горбачёв, и Б. Н. Ельцин, и В. В. Путин, позиционируя себя реформаторами либерального западного толка, рано или поздно приходили к образу национального лидера, вождя популистического толка. К тому же, череда последовательных социально-экономических кризисов, раз за разом потрясая российское общество, катализирует развитие подданных доминант для обретения надежды и веры в скорое и наиболее безболезненное преодоление существующих трудностей.

Двойственный характер российской политической системы вызван, в первую очередь, поиском наилучших путей институционального развития. Начатая на рубеже 80-х и 90-х годов политическая и идеологическая модернизация до сих пор остаётся незавершённой. В массовом сознании российского социума сохраняют свою силу традиционалистские установки национальной самобытности, особого пути, патриархальности и патернализма. Многие созданные институты общественного управления и гражданского общества не получают должного развития, сохраняя зачаточное состояние во многом из-за пассивности населения и политического конформизма. Тысячелетнее этатическое восприятие власти значительно отчуждали общество от любых форм социальной активности, делегируя всю полноту полномочий главе государства. До сих пор в общественном сознании не удаётся преодолеть авторитарные ценности, сакрализацию власти и некритическое к ней отношение. Кризисы и потрясения, с которыми общество столкнулось в ходе либерализации 90-х годов, сопровождающейся обнищанием населения, массовыми злоупотреблениями, ростом коррупции и осложнением криминальной обстановки практически полностью разочаровало общество в либерально-демократических ценностях. Тем самым демократическая политическая культура так и осталась несформированной, а позиции вождизма в общественном сознании сохраняют свою силу. Текущий институциональный кризис, в который вступила и российская экономика, и политическая система, требует появления управленцев нового типа, «профессиональных менеджеров», а также стремительных и качественных комплексных реформ. Данный кризис позволит дать ответ, в каком направлении далее трансформируется российское политическое лидерство и политическая культура: в сторону дальнейшей консервации или дальнейшей либерализации.

ПАРТИЙНЫЕ ВЫДВИЖЕНЦЫ НА ВЫБОРАХ В КОНТЕКСТЕ РЕКРУТАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТДЕЛЕНИЙ ПАРТИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

В. В. Гильманов

Одна из главных функций любой партии в плюралистической политической системе – это участие в рекрутировании политической элиты, в формировании персонального состава органов законодательной и исполнительной власти.

Политико-рекрутационную функцию партии выполняют на всех трех уровнях политической системы – общенациональном, субнациональном и местном, на каждом из уровней заполняя своими выдвиженцами выборные должности в представительных органах власти и высшие руководящие должности в органах исполнительной власти как путем выборов, так и посредством процедур назначения на руководящие должности.

Предметом исследования в данной статье выступает политико-рекрутационная деятельность партий в формировании представительного сегмента политической элиты регионального уровня в рамках конкретного субъекта федерации – Республики Башкортостан.

Показателями места и роли партий в системе рекрутирования депутатского корпуса регионального законодательного (представительного) органа власти в рамках конкретного политико-территориального образования выступают характеристики активности их участия в избирательном процессе и вклада каждой партии в состав республиканской элиты по итогам выборов.

Собственно рекрутационную деятельность партии в процессе выборов в регионе характеризуют такие параметры, как количество выдвинутых кандидатов по мажоритарному сегменту и по партийному списку, качественный состав партийных выдвиженцев с точки зрения электоральной привлекательности и профессионального политического потенциала в качестве членов элиты, их способности выполнять политические функции элиты и должностные обязанности депутатов регионального парламента с пользой для общества, эффективность осуществления партиями процедуры номинации кандидатов и партийных списков, эффективность рекрутационной деятельности партии в плане соотношения числа выдвинутых кандидатов к числу получивших мандаты.

В свою очередь, качественный состав партийных выдвиженцев и, в конечном итоге, эффективность рекрутационной деятельности партий определяются: партийным бассейном рекрутирования кандидатов (социальные слои, группы общества, из которых партия набирает кандидатов), внутрипартийными процедурами отбора претендентов в партийный список и в избирательные округа, креативностью, адекватностью, технологичностью, активностью

избирательной кампании партии по многомандатному округу и кампаний ее выдвиженцев в одномандатных округах.

В выборах депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан осенью 2013 г. участвовали республиканские отделения 19 политических партий¹.

Выборы в Госсобрание показали, что партии практически полностью вытеснили независимых кандидатов в качестве субъектов рекрутирования представительного сегмента политической элиты республики.

Так, численное соотношение баллотировавшихся партийных кандидатов и самовыдвиженцев в одномандатных округах в кампании 2013 г. составило 367: 16², в то время как в кампании 2008 г. оно было 101: 69.

Наиболее активное участие в процессе рекрутирования представительного сегмента политической элиты республики приняли 12 политических партий – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Гражданская Платформа», «Патриоты России», «Российская партия народного управления» (РПНУ), «Партия социальной солидарности» (ПСС), «Российская экологическая партия «Зеленые» и партия «Альянс Зеленых – Народная партия», «Российская партия пенсионеров за справедливость»³. Эти партии на выборах осени 2013 г. выдвигали партийные списки кандидатов и по единому округу, и по списку кандидатов в одномандатных округах.

При этом по количеству выдвигаемых претендентов в республиканскую элиту по двум сегментам избирательной системы лидировали партии, представленные в российском парламенте: республиканское отделение «Единой России» (140 кандидатов в партийном списке / 51 по одномандатным округам); республиканское отделение КПРФ (108 чел. в партийном списке / 42 по одномандатным округам); республиканское отделение ЛДПР (113 чел. в партийном списке / 54 по одномандатным округам); республиканское отделение «Справедливой России» (СР) (111 чел. в партийном списке / 54 по одномандатным округам).

¹ «Единой России», КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России», «Гражданской Платформы», «Патриотов России», «Российской партии народного управления» (РПНУ), «Партии социальной солидарности» (ПСС), партии «Рожденные в СССР», «Российской экологической партии «Зеленые» и партии «Альянс Зеленых – Народная партия», «Российской партии пенсионеров за справедливость», республиканские отделения партий «Яблоко», Общероссийской политической партии «Воля», «Гражданская платформа», «Партии свободных граждан», Российской партии садоводов, Республиканской партии России-Партии народной свободы, Партии ветеранов России.

² В качестве баллотировавшихся кандидатов мы учитываем кандидатов, реально внесенных в бюллетени для голосования по итогам процедуры регистрации и выбытия после окончания этой процедуры. Подсчитано автором по: Выборы депутатов Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан пятого созыва. Информационные материалы. Итоговые таблицы. УФА. ЦИК РБ. 2013 г. С. 12.

³ Пыталось, но не смогло получить регистрацию своего списка республиканское отделение партии «Яблоко».

У партий второго эшелона партийной системы количество выдвигаемых кандидатов составляло: у регионального отделения партии «Патриоты России» 108/52; у регионального отделения партии «Зеленые» 92/28; у «Альянса «Зеленых» – Народная партия» 101/27; у республиканского отделения «Гражданской Платформы» 115/39¹.

Новые малоизвестные партии выдвинули в Госсобрание списки кандидатов и одномандатников в следующем количестве: «Партия социальной солидарности» – 106/2; «Российская партия народного управления» (РПНУ) – (152/17); «Российская партия пенсионеров за справедливость» – (95/2), партия «Рожденные в СССР» – (85/2)².

Республиканские отделения партий «Яблоко» (3), Общероссийской политической партии «Воля» (8), «Партии свободных граждан» (4), «Российской партии садоводов» (1), «Республиканской партии России – Партии народной свободы» (3), «Партии ветеранов России» (17), «Российский общенародный союз» (1) ограничились выдвижением партийных кандидатов только по мажоритарному сегменту избирательной системы в единичных избирательных округах.

Качественный состав партийных кандидатов и уровень партийного электорального менеджмента наглядно демонстрируют совокупные данные по номинации и регистрации кандидатов-одномандатников и уровень отсева кандидатов в партийных списках в ходе регистрации и после нее: у «Единой России» уровень «отсева» по списку 3,5%, в одномандатных округах 5,8%³; у КПРФ потери по списку 3,7%, по округам 7,1%⁴; у ЛДПР «отсев» по списку 0,88%, в округах 5,88%⁵; у СР «отсев» по списку 1,8%, в округах 5,5%⁶; «Патриоты России» потеряли 4,2% по списку и 5,76% в одномандатных округах⁷; у «Гражданской платформы» потери по списку 2,6%, в округах – 10,2%⁸; «Альянс Зеленых – Народная партия» потеряли 0,99% по списку и 11,1% в окру-

¹ Данные приводятся по: Выборы депутатов Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан пятого созыва. Информационные материалы. Итоговые таблицы. УФА. ЦИК РБ. 2013 г. С. 12.

² Там же. С. 19–20.

³ Подсчитано автором по: Выборы депутатов Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан пятого созыва. Информационные материалы. Итоговые таблицы. УФА. ЦИК РБ. 2013 г. С. 12, 19–20. В заверенном списке 140, в зарегистрированном 135. Выдвинуто 51, зарегистрировано 50, двое выбыли после регистрации.

⁴ Там же. 4 выбывших из списка из 108, в одномандатных округах – выдвигалось 42, зарегистрировано 39.

⁵ Там же. В заверенном списке 113, в зарегистрированном – 112, в одномандатных округах – выдвигалось 51, зарегистрировано 49, выбывших после регистрации – 1.

⁶ Там же. 2 из 111 по списку, в одномандатных округах – выдвигалось 54, зарегистрировано 51.

⁷ Там же. 5 из 118 по списку, в одномандатных округах – выдвигалось 52, зарегистрировано 50, 1 выбыл после регистрации.

⁸ Там же. Трое выбывших из 115 по списку, в одномандатных округах – выдвигалось 39, зарегистрировано 37, выбыли после регистрации 2.

гах¹; РО партии «Зеленые» потеряло 19,56% из списка и 28,57%²; «Партия социальной солидарности» потеряла 5,6% кандидатов из списка³; «Партия пенсионеров за справедливость» утратила 22,1% кандидатов из списка⁴; партия «Рожденные в СССР» утратила 23,5% из списка и 50% кандидатов, выдвигавшихся в одномандатных округах⁵; «отсев» кандидатов у РПНУ составил 9,86% по списку и 17,6% в одномандатных округах⁶.

Как видим, меньший уровень «отсева» кандидатов был у «старых» парламентских партий, давно функционирующих в партийно-политическом поле республики, и больший уровень потерь выдвигавшихся кандидатов после процедуры регистрации наблюдался у партий второго эшелона – «Гражданской платформы», «Альянса Зеленых – Народной партии» и у новых малых партий. При этом РПНУ потеряла в сумме около 27% кандидатов, а «Зеленые» – почти 48%, партия «Рожденные в СССР» – 70%.

Социальный состав и качественный уровень партийных выдвиженцев в плане электоральной привлекательности и профессионального потенциала, необходимого для работы депутатами регионального парламента, в наибольшей мере характеризует партии как рекрутеров политической элиты. Качественный состав партийных кандидатов в элиту у участвовавших в выборах партий сильно отличался.

Так, региональное отделение «Единой России» аккумулировало в своем списке и в своем кандидатском корпусе по одномандатным округам всех известных и электорально привлекательных персон республики – реальных членов республиканской политической элиты – главу исполнительной власти, бывших спикера, руководителей и заместителей руководителей комитетов (4), депутатов Госсобрания IV созыва (11 чел.), члена Совфеда от республики; директоров крупнейших республиканских предприятий и владельцев среднего частного бизнеса (55 чел.), 11 главных врачей больниц и поликлиник, руководителей муниципальных и государственных предприятий и организаций (12), руководителей вузов, кафедр и деканов (12 чел.), 2 директоров школ, руководящих чиновников в системе республиканской государственной власти и МСУ (11 чел.), 4 руководителей общественных организаций и 2 руководителей структур ЕР, 2 руководителей структур медиа-сферы, 3 руководителей уч-

¹ Подсчитано автором по: Выборы депутатов Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан пятого созыва. Информационные материалы. Итоговые таблицы. УФА. ЦИК РБ. 2013 г. С. 12, 19–20. 1 из 101 по списку, в одномандатных округах – выдвигалось 27, зарегистрировано 24.

² Там же. 18 из 92 по списку, в одномандатных округах – выдвигалось 28, 21 зарегистрирован, 1 выбыл после регистрации.

³ Там же. 6 из 106 по списку.

⁴ Там же. 21 из 95 по списку.

⁵ Там же. 20 из 85 по списку, 1 отказ в регистрации из 2 в одномандатных округах.

⁶ Там же. 15 из 152 по списку. В одномандатных округах из 17 выдвинутых 15 зарегистрированы, 1 выбыл после регистрации.

реждений культуры. Партийный список кандидатов вели на выборы действующий глава республики Р. Хамитов, известная в республике журналистка Э. Аиткулова и бизнесмен И. Кулаков. Фактически список ЕР – это список действующей республиканской элиты – руководителей из сферы политики, бизнеса, образования и науки, культуры, общественного сектора.

По одномандатным округам «Единая Россия» выставила состав кандидатов такой же сильный как по социальному составу и социальному статусу, так и по электоральному потенциалу – директорат крупнейших предприятий республики, санаториев, главные врачи больниц, депутаты Госсобрания 4 созыва.

Другие партии не смогли выставить сопоставимых с выдвиженцами ЕР кандидатов ни во главе партийных списков, ни в их составе. Более того, отсутствие у региональных отделений других партий известных и потенциально способных завоевать доверие избирателей фигур – жителей республики – вынуждало их привлекать во главу списков и в их состав жителей других регионов.

Так, партийный список КПРФ открывали Ю. В. Афонин – житель г. Тулы, депутат Госдумы РФ, Р. Т. Гарданов – пенсионер, руководитель республиканского отделения КПРФ, В. Н. Старов – помощник адвоката. Партийный список ЛДПР возглавлял Председатель партии В. В. Жириновский (г. Москва), руководитель регионального отделения партии в РБ депутат Госдумы И. Сухарев и В. В. Рябов – помощник Жириновского. Во главе партийного списка «Справедливой России» на выборах стояли актриса Римма Маркова (г. Москва), руководитель республиканского отделения партии К. М. Шагимурадов, редактор оппозиционной газеты «Бонус» Р. Рахимова. Партийные списки партий «Зеленые» и «Альянс Зеленых – Народная партия» также возглавляли председатели общенациональных партийных комитетов – А. А. Панфилов (г. Москва) и Г. Г. Фетисов (г. Москва).

В составе партийных списков СР¹, партии «Зеленые»², «Альянса зеленых – Народной партии»³ довольно заметную группу составляли кандидаты, живущие за пределами Башкортостана. Эти группы формировались либо за счет работников центрального аппарата партии (СР), либо из работников центральных структур партии и аффилированных с ней общественных организаций и работников коммерческой структуры, принадлежащей руководителю партии⁴ («Альянс Зеленых – Народная партия»), либо просто заполнялись живущими за пределами республиками домохозяйками, студентами, временно не работающими («Зеленые»).

¹ Подсчитано автором по: Выборы депутатов Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан пятого созыва. Информационные материалы. Итоговые таблицы. УФА. ЦИК РБ. 2013 г. С. 12, 19–20. 10 из 111 чел.

² 20 из 92.

³ 18 из 101.

⁴ Единое межрегиональное строительное объединение.

Партийные списки КПРФ и ЛДПР (за исключением общерегиональной части), а «Патриотов России», «Гражданской платформы», РПНУ, «Партии социальной солидарности», партии «Рожденные в СССР», «Российской партии пенсионеров за справедливость» полностью были сформированы из кандидатов – жителей республики.

По одномандатным округам все партии выставляли местных кандидатов. Только у «Единой России» по трем округам баллотировались три не проживающих в республике кандидата – «супертяжеловеса». Это были представители высшего топ-менеджмента крупнейших корпораций российского уровня.

Анализ социального, статусного и электорального потенциала кандидатов от КПРФ, «Справедливой России», ЛДПР, «Патриотов России», «Гражданской платформы» показал, что, отбирая кандидатов в одномандатные округа, в лучшем случае эти партии вынуждены были довольствоваться тем человеческим и кандидатским ресурсом, который остался не востребованным «Единой Россией». Эти кандидаты – директора и работники малого частного бизнеса, инженерный персонал промышленных предприятий, адвокаты, работники медиа-сферы – существенно уступали кандидатам ЕР в плане известности и электоральной привлекательности.

Часть же мест в партийных списках эти партии вынуждены были заполнять кандидатами, не способными к профессиональной законотворческой работе в парламенте – индивидуальными предпринимателями, пенсионерами, временно не работающими и т. п.

Кандидаты с профессией и образованием, не соответствующими требованиям, необходимым для профессиональной законотворческой работы – люди со средним образованием, рабочими профессиями охранников, водителей, домохозяйки, менеджеры по продажам, кассиры, временно не работающие, пенсионеры, спортсмены-инструкторы, индивидуальные предприниматели, работники исполнительского характера труда в системе среднего и мелкого бизнеса, торговли, временно не работающие составляли подавляющую часть партийных списков ЛДПР, «Патриотов России», партии «Зеленые», Партии социальной солидарности, «Альянса Зеленых – Народной партии», присутствовали также в списке КПРФ, «Справедливой России», РПНУ.

Подобный социальный и профессиональный состав партийных списков всех партий, кроме «Единой России», влек за собой существенные репутационные потери для партий, наглядно показывая, что партии не в состоянии подобрать действительно профессиональных кандидатов для работы в представительном органе власти.

И это не просчет партий, а следствие существующих завышенных нормативных требований к числу кандидатов в партийном списке и результат монополизации элитного поля республики «Единой Россией». Даже старые, представленные в общенациональном парламенте партии были вынуждены

заполнять свои партийные списки кандидатами, явно не пригодными к профессиональной работе в парламенте, выполняя норму закона по численности кандидатов в партийном списке, для того чтобы выбрать свои голоса избирателей в соответствии со структурой электорального поля республики и провести реально 4–6 кандидатов.

При этом отдельные партийные списки и партийные корпуса одномандатников имели конкретное социальное лицо вследствие численного доминирования кандидатов – представителей отдельных социальных групп.

Так, у ЛДПР – это индивидуальные предприниматели, владельцы и работники предприятий мелкого частного бизнеса (51 из 112 в списке).

РПНУ явно формировала свой список на корпоративной основе – из работников структур, входящих в медиа-холдинг Председателя РПНУ А. Мухамедьярова («Рекламный формат» (9 чел.), «Башмедиа» (5), «КВК ТВ-6.Уфа» (4), «Медиа-холдинг» (4) и других медиа-структур («Регион», «Интен-т-групп», «Глобал-медиа», «Европа плюс-Уфа»). Корпус одномандатников РПНУ формировался в основном из тех же лиц, что были в списке.

Список «Партии пенсионеров за справедливость» формировался преимущественно из чиновников администраций районов и малых городов республики, работников подразделений отдельных государственных структур, ГУПов и МУПов.

Социальный состав партийного списка и кандидатского корпуса одномандатников «Гражданской платформы» составляли владельцы малого частного бизнеса, работники среднего банковского бизнеса, адвокаты.

Анализ результатов голосования по одномандатным округам показал, что практически все республиканские партии, за исключением «Единой России», оказались не в состоянии предложить избирателям реальные альтернативы выбора по сравнению с кандидатами «Единой России», а если и способны (как КПРФ, ЛДПР, «Патриоты России», ПСС), то лишь в количестве единичных кандидатов.

Это наглядно демонстрировали различия в средней поддержке избирателей между «Единой Россией» и КПРФ (76,06% и 11,7%)¹, разрывы в голосах избирателей между победителем и его ближайшим конкурентом в 10 и более раз более чем в одной трети избирательных округов и всего два избирательных округа из 55, в которых разрыв между победителем и его ближайшим соперником составил менее одной трети голосов избирателей, набранных победителем².

¹ Сайт ЦИКа РБ. Результаты выборов по единому округу. URL: http://www.bashkortostan.vybory.izbirkom.ru/region/region/bashkortostan?action=show&root=1&tvtd=20220001255976&vrn=20220001255971®ion=3&global=&sub_region=3&prver=0&pronetvd=0&vibid=20220001255976&type=228.

² Чувилина Н. Б. Современные тенденции электорального процесса в Республике Башкортостан // Власть. № 2014. С. 47.

Однако при этом конкуренция по единому округу между «Единой Россией» и КПРФ в отдельных ОИК республики несколько возросла¹.

По итогам выборов партийный список «Единой России» получил 76,06% голосов избирателей, что дало партии 55 депутатов², и 39 кандидатов партия провела в одномандатных округах как партийных выдвиженцев³, в итоге сформировав фракцию в составе 94 депутатов из 110 депутатских мест в парламенте⁴.

Партийный список КПРФ собрал 11,7% голосов. В итоге КПРФ провела шесть кандидатов по партийному списку и четыре кандидата партии победили в одномандатных округах. КПРФ впервые сформировала в республиканском парламенте фракцию в составе 10 депутатов.

Списки других партий не смогли преодолеть проходного барьера⁵. Однако ЛДПР, «Патриоты России», «Партия социальной солидарности», «Альянс Зеленых - Народная партия» смогли провести единичных кандидатов в одномандатных округах и впервые получили представительство в парламенте – 3 депутата у ЛДПР, 1 депутат у «Партии социальной солидарности», 1 – у «Патриотов России», 1 – у «Альянса Зеленых - Народной партии».

Таким образом, функцию рекрутирования политической элиты в Башкортостане в настоящее время формально выполняют только «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Партия социальной солидарности», «Патриоты России», «Альянс Зеленых – Народная партия».

При этом «Единая Россия» выполняет данную функцию в полной мере, фактически монополизировав данный функциональный вид деятельности в политическом процессе республики в части формирования представительного сегмента республиканской политической элиты. Все остальные вышеперечис-

¹ Чувиллина Н. Б. приводит следующие данные. В ОИК № 7 за КПРФ проголосовало 33,35% избирателей, а за «Единую Россию» 50,86%, в ОИК № 20 за КПРФ – 40,17%, за ЕР – 36,02%, в ОИК № 27 за КПРФ 31,77%, за ЕР – 53,69%. Источник: Сводная таблица результатов выборов по единому округу. URL: baskortostan.vybory.izbirkom.ru/region/region/baskortostan?action=show&root=1&tvд=20220001255976&vrn=20220001255971®ion=3&global=&sub_region=3&prver=0&pronetvd=0&vibid=20220001255976&type=379. Цит. по: Чувиллина Н.Б. Современные тенденции электорального процесса в Республике Башкортостан // Власть. 2014. С. 47.

² Выборы депутатов Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан пятого созыва. Информационные материалы. Итоговые таблицы. УФА. ЦИК РБ. 2013. С. 31–35.

³ Там же. С. 36–44.

⁴ В настоящее время фракция ЕР в Госсобрании – Курултае РБ составляет 93 депутата. Источник: Сайт Госсобрания РБ. URL: <http://www.gsrб.ru/ru/organization/fractions/er/>.

⁵ Список ЛДПР набрал 3,72%, список СР получил 2,81%, партийный список Патриотов России – 0,98%, РПНУ – 0,83%, список «Российской экологической партии «Зеленые» – 0,60%, список «Гражданской платформы» – 0,50%, Список «Альянса Зеленых – Народной партии» – 0,33%, список «Российской партии пенсионеров за справедливость» – 0,66%, список партии «Рожденные в СССР» – 0,32%. Источник. Сайт ЦИКа РБ.

ленные партии выполняют функцию рекрутирования политической элиты в очень ограниченной мере.

Однако в качестве реально действующих механизмов рекрутирования представительного сегмента политической элиты Башкортостана можно признать только две партии – «Единую Россию» и КПРФ, поскольку только эти партии смогли обеспечить определенные результаты своей рекрутационной деятельности по обоим сегментам избирательной системы – пропорциональному и мажоритарному.

При этом «Единая Россия» выступает как суперэффективный механизм. Эффективность ЕР как механизма рекрутирования представительного сегмента политической элиты РБ по списку составила 39,2%¹, по одномандатному сегменту – 76,4%².

В то время как эффективность КПРФ как механизма рекрутирования политической элиты республики является низкой – по одномандатному сегменту эффективность деятельности КПРФ в 2013 г. составила всего лишь 9,5%³, по единому округу – 5,55%⁴. Притом, что на выборах депутатов Государственной Думы РФ в декабре 2011 г. КПРФ набрала по партийному списку 18,43% голосов в Уфимской ИК, 16,85% в Салаватской ИК, 13,47% по Бирской ИК, 14,09% по Стерлитамакской ИК⁵, в выборах депутатов Госсобрания 2013 г. ее результат по единому округу составил всего лишь 11,7%.

Все остальные партии, кроме ЕР и КПРФ, как механизмы формирования республиканской политической элиты работают практически впустую.

Так, эффективность рекрутационной деятельности «Патриотов России» по единому округу – 0, по мажоритарному сегменту – 1,9%, ЛДПР – по единому округу 0, по мажоритарному сегменту – 5,8%, «Альянса Зеленых – Народной партии» – по единому округу 0, по мажоритарному сегменту 3,7%, эффективность «Партии социальной солидарности» по единому округу – 0, по мажоритарному сегменту – 50% (но в абсолютных величинах – это всего 1 депутат).

Причины неэффективности практически всех партий, кроме ЕР, в качестве рекрутеров представительного сегмента политической элиты республики – отсутствие у большинства партий авторитета у избирателей и действующих элит, неукорененность партий в политической системе, отсутствие у партий

¹ Выдвигалось по списку 140, избрано – 55.

² Из 51 выдвигавшегося 39 избрано. Подсчитано автором.

³ Из 42 выдвинутых 4 избрано.

⁴ Из 108 кандидатов в списке КПРФ провела 6.

⁵ Сайт Центральной избирательной комиссии РБ. Результаты выборов в Государственную Думу РФ 2011 г.

http://www.bashkortostan.vybory.izbirkom.ru/region/region/bashkortostan?action=show&root=1000003&tvtd=100100028713307&vrn=100100028713299®ion=3&global=1&sub_region=3&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100028713307&type=242

ресурсов, способных заинтересовать перспективных кандидатов выдвигаться от партий.

Кроме того, важной причиной существующего положения дел является узость, численная ограниченность социальной группы людей, обладающих электоральным и политическим капиталом, ориентация правящей республиканской элиты только на одну партию и кадровое обескровливание других партий, вынужденных довольствоваться кадрами второго эшелона, не обладающими ни политическим, ни управленческим опытом, ни репутацией, ни известностью.

Раздел III.
ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ
ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

ОБРАЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО
СЛУЖАЩЕГО КАК ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ВЛАСТИ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

А. С. Демичева

В современной науке образ – это отражение объекта в сознании человека. Для изучения образа государственного гражданского служащего необходимо рассмотрение следующих его аспектов: 1) формального – представление о госслужащем, закрепленное в официальных документах. Это своего рода эталон, к которому должен стремиться каждый, находящийся на действительной службе; 2) восприятие государственных гражданских служащих обществом и 3) самовосприятие. Последние два аспекта носят психологический характер и отражают то, насколько госслужащие соответствуют эталону объективно – со стороны, и субъективно – сами по себе. Сравнение различных аспектов образа госслужащего позволит более полно понять, как воспринимается власть сквозь призму своих представителей.

Основным официальным документом о госслужбе является Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В первой главе, после определения основных терминов и предмета закона, в статье 4 заявлены принципы гражданской службы. Первым из них идет «приоритет прав и свобод человека и гражданина». Далее – профессионализм и компетентность гражданских служащих. Иные заявленные принципы не связаны напрямую с образом гражданского служащего.

Очевидно, что для формирования полноценного образа перечисленных пунктов мало, но их достаточно, чтобы было от чего отталкиваться – базовые черты в декларируемых принципах увидеть можно.

Итак, первым и важнейшим принципом гражданской службы, по мнению федеральной законодательной власти, является соблюдение прав и свобод граждан. Это налагает на гражданских служащих определенные обязательства, не обязательно напрямую связанные с их службой и выполняемыми функциями. Принцип приоритета прав и свобод фактически проецируется со всего государства на отдельных его функционеров: это то, чего ожидают от государства в целом и от каждого его представителя в частности.

В то же время, в обыденном восприятии данный аспект практически никак не представлен в образе госслужащего: он кто угодно – функционер, бюрократ, бездушный винтик, но только не гарант соблюдения прав и свобод. Примечательно, что формируемый самим государством образ – через официальные СМИ и заявления, через другие коммуникационные каналы – практически не использует этот момент для создания положительного образа. Так, например, в статье «Образ государственного служащего на страницах региональной прессы»¹ А. В. Пименов, рассматривая в первую очередь упоминания госслужащих с точки зрения их оценки, перечисляет основные причины для упоминаний. Естественно, в первую очередь они связаны с выполняемыми функциями государственных гражданских служащих, однако контекст прав и свобод граждан не затронут в принципе. Профессионализм и компетентность, безусловно, рассматриваются более пристально. Таким образом, можно утверждать, что эталонное представление о государственном гражданском служащем реализуется не полностью: госслужащий должен быть компетентным и профессиональным, это не подлежит сомнению, но о его роли в обеспечении прав и свобод граждан того государства, которому он служит, почти не говорится и, соответственно, не ожидается и не требуется.

Образ государственных гражданских служащих, сформированный в обществе, складывается из представления о них отдельных членов этого общества, а те, в свою очередь, формируют его из личного опыта и доступной информации, например, в виде тех же СМИ. Сталкиваясь в повседневной жизни с административными службами разного уровня, граждане взаимодействуют с госслужащими преимущественно на низовом уровне. О действиях высокопоставленных госслужащих граждане узнают в основном из СМИ. Немалой степенью влияния на общественное сознание обладают и всевозможные слухи, так называемое «сарафанное радио»: один гражданин рассказывает другому о ситуации, с которой столкнулся в той или иной службе, тот делится с другими, и вот уже у этой службы вполне сложившаяся репутация – чаще негативная, реже положительная.

Тем не менее, нас больше интересует собирательный образ государственных гражданских служащих. В своем исследовании стереотипного образа госслужащего Е. В. Чернец² использует свободный ассоциативный эксперимент на двух группах респондентов – людей, не задействованных на госслужбе, и собственно госслужащих. Анализируя ассоциации на стимул «современный чиновник», автор от первой группы получила в основном отрицательные отклики: «равнодушный», «бюрократ», «коррупция» – часто встречающиеся ассоциации.

¹ Пименов А. В. Образ государственного служащего на страницах регионально прессы // Управление социальными процессами в регионах: Третья Всероссийская науч.-практ. конф. Ч. 2: Социология регионального управления: Сб. статей. – Екатеринбург, 2003. – С. 113–115.

² Чернец Е. В. Стереотипный образ государственного гражданского служащего // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 22 (203). – С. 144–147.

В статье «Портрет государственного служащего: социальные и психологические аспекты» М. В. Данилиной, А. Подлиновой, А. Силаева приводятся данные, подтверждающие ситуацию более свежими исследованиями: «Достаточно посмотреть на данные социологических опросов, чтобы понять, какой образ чиновника существует у населения. Четверть опрошенных россиян связывают со словом «чиновник» такие слова, как «взяточник, вор, казнокрад», что не может не подтвердить факт негативного отношения общества к данному классу.

Типичный депутат в понимании наших соотечественников, опрошенных ВЦИОМ, – это образованный (57%) профессионал (42%), обладающий способностью хорошо говорить (56%), но являющийся по натуре беспринципным, (45%) нечестным (53%) человеком, который преследует собственные интересы (60%) и оторван от народа (57%).

Подобное отношение к депутатам Государственной Думы демонстрируют и респонденты Левада-центра. По данным, полученным указанной службой в рамках исследования отношения россиян к чиновникам высокого ранга, 41% опрошенных считают, что люди, стоящие у власти, озабочены только собственными привилегиями и доходами. Приоритетом для них является «сохранение и укрепление собственной власти» (62%). В обязательных декларациях о доходах, по мнению респондентов, чиновники указали лишь меньшую часть от всего того, что им принадлежит (43%).

Так же интересен тот факт, что большинство опрошенных россиян не верят в честность сведений о доходах, представленных «слугами народа». Так, по результатам онлайн-опроса, проведенного в период с 15 по 17 апреля 2013 года на сайте информационного агентства «Регнум», выяснилось, что абсолютное большинство россиян – посетителей Интернет-ресурса (89%) – сомневаются в достоверности опубликованных в декларациях сведений. За период проведения исследования участие в голосовании приняли 4844 человека¹.

Очевидно, что образ государственного гражданского служащего в глазах общества весьма далек не просто от эталонного, а даже от позитивного.

В то же время сами чиновники оценивают себя более положительно. В упомянутом исследовании методом свободного ассоциативного эксперимента² наиболее частыми откликами от государственных гражданских служащих являлись компетентность, трудолюбие, что можно расценить как позитивные оценки. Также встречались и нейтральные: «костюм», «администрация», «правительство» и «представитель власти». Получившийся портрет в целом позитивный, пусть и отклоняется от параметров, задаваемых государством. По сути, единственным пунктом, в котором совпадают эталонный образ и самопред-

¹ Данилина М. В., Подлинова А., Силаев А. Портрет государственного служащего: социальные и психологические аспекты // Гуманитарные научные исследования. – 2015. – № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2015/01/8195> (дата обращения – 26.05.2015).

² Чернец Е. В. Стереотипный образ государственного гражданского служащего // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 22 (203). – С. 144–147.

ставление госслужащих, является компетентность. Этого недостаточно, чтобы воспроизвести образ идеального служащего, но это то, над чем можно работать.

В исследовании¹, проведенном в Башкирской академии государственной службы и управления, среди чиновников различных ведомств и разных уровней, в тестировании на «якоря карьеры» якорь служения обществу дает средний показатель 8,24 из 10 возможных. Очевидно, сами госслужащие высоко оценивают свою деятельность с точки зрения пользы обществу и государству. В то же время, якорь профессиональной компетентности в среднем составляет лишь 5,13 из 10. Если первый показатель – служение – можно условно отнести к принципу «приоритета прав и свобод человека» в том смысле, что служение обществу подразумевает в том числе и поддержку и воспроизводство базовых ценностей, то профессиональная компетентность прямо прописана в ФЗ-№ 79. Здесь мы видим, что самовосприятие госслужащих ближе к эталонному образу, чем представления общества. Это можно объяснить тем, что для государственных гражданских служащих ФЗ-№ 79, в котором закреплён эталонный образ, является обязательным для ознакомления и исполнения.

Исходя из несовпадения общественного представления о чиновниках и их самовосприятия, можно сделать вывод, что госслужащие, несмотря на знание эталона и даже кажущееся соответствие ему, на самом деле воплощают его либо недостаточно полно, либо не воплощают вообще.

Причина подобного различия между должным и сущим может отчасти заключаться в размытости и неопределённости эталонного образа. Отдельные фрагменты, несогласованные черты и разрозненные своды правил плохо складываются в единый образ, который, к тому же, практически не транслируется вовне. «На законодательном уровне поведение чиновника, которое должно отвечать этическим нормам, закреплено в этическом кодексе, который существует разрозненно, в форме типовых кодексов на уровне субъектов федерации (например, типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих Республики Хакасия и его требования к антикоррупционному поведению государственных и муниципальных служащих). Помимо того, что отсутствует единый свод правил и законов, который бы регламентировал этику на государственной службе, формулировки большинства положений, которые содержатся в кодексах субъектов, – нечетки и размыты»². В имеющихся условиях это приводит к двум моментам: 1) сами государственные служащие в отсутствии четких формулировок могут некорректно воспринимать свой статус и свое положение; 2) гра-

¹ В исследовании, проведенном в декабре 2014 года, приняло участие 44 госслужащих, занятых в различных министерствах и службах, от специалистов до руководителей высшего звена. Целью исследования было комплексное изучение психологических аспектов карьеры. В данной статье задействована лишь малая часть исследования, актуальная для нашей темы.

² Данилина М. В., Подлинова А., Силаев А. Портрет государственного служащего: социальные и психологические аспекты // Гуманитарные научные исследования. – 2015. – № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2015/01/8195> (дата обращения – 26.05.2015).

ждане не всегда адекватно могут оценить, чего они вправе ожидать от чиновника именно потому, что официальный образ затерян в бесконечном информационном потоке и практически не представлен в чистом виде.

В своей статье «Формирование позитивного образа государственного гражданского служащего: отечественный и зарубежный опыт»¹ О. Н. Мирошниченко и М. В. Михайлова подчеркивают, что для создания положительного образа чиновника необходима постоянная работа в двух направлениях: «внутри самого института государственной службы, воздействуя на самих чиновников, и во внешней среде, оказывая влияние на общественное мнение, во многом через средства массовой информации».

Однако прежде чем воздействовать на самих чиновников, необходимо понять, каким должно быть это воздействие и какую цель оно должно решать. Для формирования положительного образа государственного гражданского служащего необходимо выработать в первую очередь целостный, гармоничный и завершенный эталон. Он должен отражать роль госслужащего как представителя власти, фиксировать качества, необходимые чиновнику для выполнения его функций, и в то же время соответствовать основным ожиданиям населения, чтобы чиновник расценивался как «слуга народа», а не как «нахлебник». Также он должен сохранять значимые и для самих госслужащих черты – маркер служения, признание трудолюбия. Выработка подобного образа и последующая его трансляция внутри корпуса чиновничества и вовне – в общество – позволит закрепить не только положительную оценку госслужащих, но и будет способствовать повышению авторитета самого государства.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ²

И. В. Фролова, Л. И. Газизова

На протяжении последней четверти века мы являемся свидетелями и непосредственными участниками становления нового политического института – института муниципальной власти. Практика функционирования пока не позволяет отнести его к реальной политической силе, наделенной основными атрибутами политической власти. Дальнейшая институционализация муници-

© Фролова И. В., Газизова Л. И., 2015

¹ Мирошниченко О. Н., Михайлова М. В. Формирование позитивного образа государственного гражданского служащего: отечественный и зарубежный опыт // Вестник Чувашского университета. – 2013. – № 4. – С. 147–155.

² Глава подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, № 14-13-02009 «Актуальные проблемы развития местного самоуправления в Приволжском федеральном округе: опыт компаративистского анализа» (региональный конкурс «Урал: история, экономика, культура» 2014 – Республика Башкортостан).

пальной власти предполагает обеспечение ее самостоятельности (в том числе финансовой), а также совершенствование ее правовых основ, накопление политических традиций обустройства муниципальной власти.

Исследованиями проблем российской муниципальной власти на протяжении последних пяти лет занимается отдел государственной и муниципальной службы Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (БАГСУ). Результаты исследований публиковались в ведущих российских рецензируемых журналах, коллективных монографиях, докладывались на международных конференциях. Неоднократно отдел получал исследовательские гранты РГНФ. С точки зрения Л. И. Газизовой, муниципальная власть – сложная, внутренне противоречивая система политически институализированных взаимодействий, где воля местного сообщества опосредуется представляющими его интересы организациями и направляется на удовлетворение потребностей людей, на развитие территории с использованием правовых, информационных, финансовых, кадровых ресурсов¹.

Современные исследователи (С. Г. Кордонский, Ю. М. Плюснин и др.) справедливо отмечают недостаточность существующего концептуального аппарата для всестороннего описания муниципальной власти. В частности, в отечественном общественном сознании научный понятийный аппарат складывался в рамках представлений о реальности одного института управления – государства – и его отношений с другими социальными институтами². Действительно, структурно муниципальная власть функционирует по образу и подобию государственной власти. Законы, регламентирующие деятельность муниципальной власти, сходны с законами, регулирующими государственное управление. В то же время, муниципальная власть должна быть легитимным выразителем интересов местного сообщества, артикулировать интересы граждан, реализовывать их потребности, демонстрируя тем самым самоуправленческие начала.

1. Политические основы функционирования российской муниципальной власти

Обращаясь к нашей недавней истории, можно констатировать, что политические основы реализации муниципальной власти определялись вектором и характером развития политической системы постсоветской России и особенностями понимания сущности и задач местной власти со стороны политической элиты. Вместе со сменой политических настроений происходила смена модели организации власти на местах, а следовательно, менялась политическая составляющая местного самоуправления и муниципальной власти. Ис-

¹ Газизова Л. И. Парадоксы российской муниципальной власти: опыт системной экспликации: монография. Москва, 2013. С. 67–68.

² Плюснин Ю. М. Введение // Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М., 2009.

ходя из этого, В. Д. Нечаев выделяет четыре периода институционального строительства в сфере муниципальной власти/местного самоуправления:

1) 1988–1993 гг. – период постепенной эволюции советской институциональной организации в направлении демократизации и автономизации местных органов власти (инкрементные институциональные изменения);

2) 1993–1995 гг. – период радикальной институциональной трансформации (т. н. «муниципальной революции»), ориентированной на либерально-автономную модель институциональной организации;

3) 1995–2003 гг. – период попыток внедрения либерально-автономной модели в условиях общего увеличения степени децентрализации политической системы;

4) 2003 г. – настоящее время – период частичной контрреформации, связанный с формированием унифицированной модели, более близкой к континентальному и отчасти советскому паттернам (инкрементные институциональные изменения)¹.

В. Д. Нечаев выделяет несколько уровней институциональной организации муниципальной власти – муниципальный, надмуниципальный и ориентационный². Заметим, что в поисках строительства национальной модели в постсоветское время брались за основу разные образцы институциональной организации муниципальной власти и местного самоуправления зарубежных стран (англосаксонская, континентальная, смешанная).

Институты муниципального уровня представляют собой «правила игры» в рамках отдельного муниципалитета. Институты надмуниципального уровня представляют собой правила взаимодействия муниципалитета (как коллективного актора) с другими игроками (органами государственной власти, муниципалитетами и т. д.) в рамках политической системы. Каждый из этих уровней с методологической точки зрения представляет собой набор переменных (отдельных видов институтов), специфическое сочетание которых определяет конкретный вид институциональной организации в данном обществе.

На сегодняшний день муниципальная власть, произрастая на фундаменте местного самоуправления, одновременно является частью политической системы, ориентированной на реализацию принципа народовластия. Не случайно исследователи, в том числе М. Н. Матвеев, подчеркивают: «Реформирование системы местной власти в России на различных исторических этапах обуславливалось не только ее внутренними причинами, но в значительной степени – политическими факторами, вписываясь в тенденции централизации, либо децентрализации системы управления, а также адекватностью действующему политическому режиму»³.

¹ Нечаев В. Д. Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2008. С. 21.

² Там же.

³ Матвеев М. Н. Власть и общество в системе местного самоуправления в России в 1977–2003 годах : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Самара, 2003. С. 34.

О политическом характере организации муниципальной власти свидетельствует наличие множественности групп интересов, с которыми сталкивается власть на муниципальном уровне, в числе которых отметим следующие:

- интересы местного сообщества;
- интересы государства (федеральный и региональный уровни), делегировавшего свои полномочия местному уровню;
- интересы различных групп влияния, находящихся на территории муниципалитета, включающих в себя градообразующие предприятия в крупных и средних городах;
- интересы внешних инвесторов, вкладывающих средства в развитие территории;
- интересы самой муниципальной власти, стремящейся реализовать себя с учетом интересов всех вышеперечисленных внешних и внутренних субъектов.

Политическую основу организации муниципальной власти составляет также наличие исполнительных, представительных и контрольно-надзорных органов, решающих разные задачи реализации власти. Причем представительный орган – Совет депутатов – формируется посредством конкурентных выборов жителями муниципалитета. Конкурентный отбор в органы власти, как известно, является базовым признаком современной политики. Помимо этого, политическая основа муниципальной власти также выражается в наличии идеологии. Идеология, обладая интеграционным и мобилизационным потенциалом, направлена на общество и наделяет деятельность «смыслом», легитимируя политические институты, включая муниципальную власть. Основная идея, заложенная в базовом № 131-ФЗ, заключается, по мнению исследователей, «в создании условий для самостоятельного функционирования населенных пунктов как системы жизнеобеспечения данной местности с ограниченным участием государства, в передаче населению всех полномочий по организации своей деятельности на данной территории»¹.

Кроме идеологической легитимации, муниципальная власть признается через ее соответствие правовым основам. Правовая легитимность выступает основанием реализации власти на территории муниципалитета.

Сегодня политические основы муниципальной власти – самостоятельность, легитимность, легальность, всеобщность и обязательность реализации для всей территории муниципального образования – декларированы политической элитой, государством и обеспечены законодательством. Однако на организацию политических основ муниципальной власти огромное влияние оказывают политические традиции, «которые отвечают за сохранение и воспроизводство политического бытия социума»². По своему содержанию они далеко не всегда соответствуют провозглашенным принципам организации

¹ Долгов В. М., Долгова Г. Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 8. С. 55.

² Усманова Р. М. Влияние политических традиций на организацию муниципальной власти // Гос. власть и местное самоупр. 2012. № 9. С. 11.

современного местного самоуправления. К таковым можно отнести высокую степень персонификации власти, иерархичность, номенклатурный характер организации структуры и стремление к унификации, а также отчуждение от участия в общественной жизни со стороны местного населения. Напомним, что в советской России местная власть составляла неразрывное единство с государственной. Эти традиции централизованного обустройства политической системы во многом определяют сегодняшние организационные, функциональные и культурные аспекты деятельности муниципальной власти.

При детальном анализе существующей практики муниципальной власти/местного самоуправления выявляются парадоксальные тенденции, присущие всему процессу реформирования властеотношений современной России. Российское государство, стремясь к централизации, а значит, унификации, одновременно поддерживает развитие местного самоуправления, которое по своей сути направлено в значительной мере на дифференциацию¹. Мерами по гармонизации обозначенных тенденций являются: развитие партийной системы на местах, перераспределение полномочий между разными уровнями власти в пользу большей самостоятельности муниципальной, более детальный учет особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях и др.

2. Правовые основы и коллизии функционирования российской муниципальной власти

Дуалистическая сущность муниципальной власти (государственная и общественная) отражается и закрепляется в правовых нормах, на которых она базируется, и правовых коллизиях, возникающих вследствие этого дуализма. Не случайно М. Н. Матвеев отмечает, что местное самоуправление в России имеет парадоксальную законодательную основу, заложенную в противоречии между его конституционной основой и базовым законом № 131-ФЗ. В Конституции Российской Федерации 1993 г. заложена англосаксонская модель, в соответствии с которой местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, обладает определенной автономией, при которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12) и обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Базовый же № 131-ФЗ и практика его реализации фактически «расшифровывают» модель российского местного самоуправления как «континентальную», которой присуще понимание последнего не как автономного самоуправления, а как низового уровня государственной вертикали власти. Это усугубляется характерными для советского времени административно-командными традициями. Исходя из этого, местное самоуправление в

¹ Акмалова А. Правовое регулирование местного самоуправления // Гос. служба. 2011. № 4. С. 39–42.

России в большей степени является не общественным институтом, а формируемым государством низовым звеном власти¹.

За годы становления постсоветской модели организации власти на местах законодательство не раз меняло свои ориентиры. Отсюда – противоречивость развития правовых основ местного самоуправления, характеризовавшаяся на разных этапах попытками легализовать различные модели местного самоуправления, зачастую ничего общего не имеющие с фактическим состоянием дел на местах и сложившимися традициями.

К основной правотворческой коллизии муниципальной власти относится противоречие, содержащееся в ч. 1 ст. 4 № 131-ФЗ «Правовая основа местного самоуправления», согласно которой Конституция Российской Федерации занимает лишь третье место после общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации. Между тем, как согласно ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации, «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Следовательно, конституционные стандарты в России выше, чем общие положения Европейской хартии местного самоуправления. И поэтому Конституционным судом Российской Федерации признаются неконституционными положения уставов субъектов Федерации, в которых дословно транслируется содержание хартии.

К числу правоприменительных коллизий относятся проблемы разграничения полномочий между уровнями власти, а также проблема определения перечня вопросов местного значения.

Во-первых, при определении вопросов местного значения для различных типов муниципальных образований и определении полномочий органов местного самоуправления возникают сложности терминологического характера (в различных законодательных актах происходит смешение понятий «вопросы местного значения» и «полномочия»: например, некоторые вопросы местного значения из № 131-ФЗ в Градостроительном кодексе РФ отнесены к полномочиям).

Помимо этого, перечень полномочий органов местного самоуправления, являющийся единым для всех типов муниципальных образований, в малой степени связан с вопросами местного значения, отличающимися по типам муниципальных образований. Наконец, не решены вопросы финансового обеспечения при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Принцип субсидиарности предполагает разграничение полномочий по признаку достижения наибольшей эффективности при их реализации. То есть на верхний уровень передаются те полномочия, которые не могут быть реализованы на нижнем.

¹ Матвеев М. Н. Проблема встраиваемости местного самоуправления в государственную вертикаль. Правовой и исторический аспекты // Юрист Поволжья. 2009. № 11–12. С. 33.

Во-вторых, максимально унифицируя пространство организации муниципальной власти, закон № 131-ФЗ недостаточно учитывал многообразие типов муниципальных образований современной России. Новые нормы законодательства о местном самоуправлении нашли свое отражение в Федеральном законе от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (далее – № 136-ФЗ). В целом принятие закона № 136-ФЗ способствовало упорядочиванию моделей формирования органов местного самоуправления, появлению новых типов муниципальных образований для крупных городских округов, более рациональному перераспределению полномочий между муниципальными образованиями разных уровней. Данный закон предоставил возможность субъектам федерации определить основы организации местного самоуправления с учетом региональной специфики.

В-третьих, еще одной серьезной правовой коллизией, которую отмечают все эксперты, анализируя развитие муниципальной власти/местного самоуправления, является несоответствие между провозглашенной самостоятельностью местного самоуправления и недостаточностью закрепления в праве его финансовой основы. Между тем без законодательно выстроенного реального финансового обеспечения через развитие собственной доходной базы местное самоуправление рискует остаться утопичным политическим проектом без шанса на реализацию. Налоги с осуществляемой на территории муниципалитета деятельности перечисляются в федеральный центр, что лишает возможности самостоятельно формировать источниковую бюджетную базу. Это приводит к тому, что на территории Российской Федерации 98% муниципалитетов – дотационные. Ситуация полной финансовой зависимости порождает иждивенческую ментальность представителей местной власти. Однако данная проблема выходит за рамки исключительно правовой. Она относится к области политических решений, которые произрастают из политико-культурных оснований и традиций властечентричности в организации политической системы российского государства.

3. Перспективы развития муниципальной власти в России

Методы прогнозирования и построения сценариев становятся одним из важнейших инструментов современной политической науки¹. Существующее

¹ Варианты построения сценариев развития применительно к российской политической системе предлагали исследовательские коллективы при участии Е. Б. Шестопаля, А. Ю. Мельвиля, И. М. Бусыгиной, И. Н. Тимофеева и других ученых: Мельвиль А. Ю., Тимофеев И. Н. Россия–2020: альтернативные сценарии и общественные предпочтения // Полис. – 2008. – № 4. – С. 66–85; Тимофеев И. Н., Мельвиль А. Ю., Барабанов О. Н., Миронюк М. Г., Бусыгина И. М. Сценарии для России и их воздействие на регионы. – М.: МГИМО-Университет, 2008. – 60 с.

многообразие возможных моделей организации муниципальной власти в России также служит основой для построения альтернатив будущего устройства местного самоуправления в стране.

Используя сценарный подход, сотрудники отдела государственной и муниципальной службы НИЦ БАГСУ предложили свое видение перспектив развития муниципальной власти и местного самоуправления в краткосрочной (2015–2018 гг.), среднесрочной (2018–2024 гг.) и долгосрочной перспективах (2024–2030 гг.).

Хронологические рамки краткосрочного сценария (2015–2018 гг.) определяются текущим электоральным циклом и социально-экономической обстановкой в стране. Данный сценарий характеризуется усилением позиций институционального элемента, а именно муниципальной власти. Пограничный для данного сценария 2018 год станет во многом ключевым для российской действительности. Во-первых, именно в этом году состоятся следующие выборы Президента РФ, во многом предопределяющие будущую внутреннюю политику, в том числе и в муниципальной сфере. Во-вторых, в городах и регионах России состоятся игровые и тренировочные мероприятия в рамках проведения Чемпионата мира по футболу и другие крупные международные форумы, в связи с чем муниципалитетам выделяются значительные финансовые средства на модернизацию инфраструктуры и кластерное развитие отдельных секторов экономики районов и городов. По завершении этого года в России может смениться и власть, и векторы текущей политики. С учетом высокой степени персонификации власти в стране с действующим Президентом В. В. Путиным, в случае его ухода ориентиры и во внешней, и во внутренней политике могут значительно измениться. К тому же, острая фаза экономического кризиса, потрясая российскую экономику в 2012–2015 гг., должна завершиться как раз к 2018 году, одновременно с действующими крупными инвестиционными проектами, о которых говорилось выше.

Метод построения сценариев исходит из принципа альтернативности возможных вариантов развития. Однако устойчивые тенденции развития муниципального законодательства последнего десятилетия, консервативный вектор внутренней и внешней политики сводят возможность кардинальных изменений в среде местного самоуправления, а именно – приоритетного развития самоорганизующих начал к минимуму. Кроме этого, в рамках краткосрочного сценария рассматривается действующий электоральный период, ограничивающийся, как и сам сценарий, 2018 годом. Прочные позиции властвующей политической элиты и патерналистская модель российской политики практически полностью исключают риски революционной или добровольной смены власти элит до следующего выборного периода. К тому же, маловероятными представляются значительные экономические и социальные потрясения в эти годы. Гражданское общество в столь короткие сроки также не сможет сделать значительный шаг к усилению собственного влияния. Таким образом, консер-

вативный характер внутренней политики и стабильно прочные позиции руководства страны дают основание утверждать о сохранении и усилении текущих тенденций в муниципальной сфере в ближайшие 3 года, что исключает какие-либо другие альтернативные сценарии в этот период.

Среднесрочный сценарий (2018–2024 гг.) представляет варианты развития муниципального сектора на период следующего электорального цикла. Драйвером для развития возможных сценариев в среднесрочной перспективе станет фигура, которая займет президентское кресло в 2018 году и на какой стадии формирования окажется гражданское общество. В случае отсутствия резких перестановок (победа на выборах В. В. Путина или одного из его ближайших соратников-преемников) видится более реалистичным сохранение текущих тенденций развития политики в отношении муниципальных образований и консервация тех процессов, которые сейчас разворачиваются в среде местного самоуправления. Нельзя исключать и возможность добровольного или принудительного ухода действующих властных элит из государственного аппарата. В таком случае будущая судьба муниципальной власти видится неопределенной, поскольку она чрезвычайно сильно зависит от политики федерального и регионального центра, несмотря на свою формальную независимость. Масштабно можно выделить две различных вариации. Первая из них – институционализация муниципальной власти, укрепление принятой модели функционирования и усиленная конфронтация с формирующимися элементами гражданского общества и самоуправления, вторая – параллельный двусторонний процесс развития и взаимодействия муниципальной власти и местного самоуправления, на основе сотрудничества без острых функциональных противоречий.

Долгосрочный сценарий (2024–2030 гг.) описывает возможное будущее муниципальной сферы на следующий электоральный цикл до 2030 года. Сложность взгляда на 15 лет вперед объясняется усиливающейся непредсказуемостью протекания политических процессов как в мировом, так и российском масштабе; сменой элит, которая неминуемо произойдет к 2030 году; и вариативностью векторов экономического и внутривнутриполитического развития. К 2024 году должно сложиться, с одной стороны, гражданское самосознание, а, с другой, – необходимая законодательная и экономическая база для развития местного самоуправления. Однако решающую роль по-прежнему будет играть политическая воля федерального центра и региональной власти, в жестких тисках которых находится материальная и управленческая независимость местного самоуправления. В случае снижения давления и предоставления большей автономии муниципалитеты получают больше ресурсов и мотиваций для развития самоуправленческих начал. В противном случае – дальнейший этатизм в муниципальной среде может оказаться фатальным. Таким образом, в рамках данного временного отрезка правдоподобным видится развитие сферы местного самоуправления по двум альтернативным сценариям: окончательно-

го перехода к модели с определяющей ролью гражданского общества и общественных институтов в решении вопросов местного самоуправления, оформления институционализированных структур лишь в качестве исполнителей принимаемых решений; или, наоборот, полного подавления зачатков гражданской инициативы и демократических самоуправленческих начал муниципальной властью, встраивание ее де-факто в структуру органов государственной власти, окончательное оформление патерналистской системы.

Вне зависимости от успеха сценарных прогнозов, миссия муниципальной власти неизменна – соединение горизонтального (уровень местного самоуправления) и вертикального (государственное управление) измерения. Постепенное снятие противоречий, рождающих парадоксы формы и содержания, вертикального и горизонтального измерений власти, есть необходимое условие развития муниципальной власти в современной России.

КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА: НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ¹

Л. И. Газизова, С. Г. Заборовская

Для современной России по-прежнему остро стоит проблема организации работы с кадровым резервом муниципальной службы, поскольку именно его наличие и качественный состав может обеспечить непрерывность, преемственность и эффективность деятельности органов местного самоуправления, и, соответственно, качество власти на местах. Не случайно отечественные исследователи обращаются к этим вопросам, проецируя их как на федеральный, так на региональный и местный уровень.

Работа по формированию кадрового резерва включает в себя:

- определение потребности в кадрах;
- подбор и изучение кандидатов на зачисление в резерв;
- комплектование резерва кадров;
- работу по развитию профессиональных компетенций членов кадрового резерва;
- ротацию кадров, утверждение резервистов на должности муниципальной службы;

© Газизова Л. И., Заборовская С. Г., 2015

¹ Глава подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, № 14-13-02009 «Актуальные проблемы развития местного самоуправления в Приволжском федеральном округе: опыт компаративистского анализа» (региональный конкурс «Урал: история, экономика, культура». Республика Башкортостан–2014.

– планирование кадрового резерва: прогнозирование персональных продвижений, их последовательности и соответствующих им мероприятий.

Наличие в кадровом резерве подготовленных специалистов позволяет значительно снизить затраты на подбор и адаптацию новых сотрудников, а также построить систему инвестиций в развитие персонала, что, в свою очередь, значительно повышает нематериальную мотивацию работников и способствует их закреплению в муниципальном органе.

Мы попытались, отталкиваясь как от имеющейся нормативно-правовой базы, так и от реальной практики, обратиться к опыту ряда субъектов Приволжского федерального округа, а именно – двух республик – Башкортостана и Удмуртии, трех областей – Нижегородской, Саратовской и Оренбургской, а также Пермского края.

Законодательную основу формирования и использования кадрового резерва муниципальной службы составляют Федеральные законы: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ), Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – закон № 25-ФЗ), а также законодательные акты субъекта Российской Федерации, на территории которого находится данное муниципальное образование. На уровне конкретного муниципального образования муниципальным правовым актом утверждается положение о кадровом резерве.

Статья 28 Закона № 25-ФЗ закрепляет, что кадровая работа в муниципальном образовании включает в себя, в том числе, организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование. Формирование кадрового резерва для замещения должностей муниципальной службы в статье 32 этого же закона выделяется в качестве приоритетного направления, ведь именно от эффективности использования кадрового резерва зависит, какие кадры придут на муниципальную службу в ближайшее будущее.

Однако № 25-ФЗ не содержит никаких положений ни о порядке формирования, ни о работе с кадровым резервом. В этой связи некоторые авторы отмечают, что подобное положение дел вполне объяснимо с практической точки зрения, поскольку многие муниципальные образования испытывают своего рода «кадровый голод»¹. В таких условиях они не только не могут позволить себе резерв кадров, но и зачастую даже проведение конкурсного отбора на замещение вакантной должности муниципальной службы. В то же время, как справедливо отмечается в литературе, кадровый резерв призван не только спо-

¹ Поликанов Д.Р. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2010. – № 5 (99). – С. 66–86; Осейчук В. И. Как преодолеть кадровый голод на гражданской и муниципальной службе? // Государственная служба. – 2010. – № 2. – С. 38–41.

способствовать формированию профессионального кадрового состава, но и обеспечивать право равного доступа к муниципальной службе¹.

Органами местного самоуправления на сегодняшний день формируется, как правило, два вида кадровых резервов в системе муниципального управления:

- муниципальный резерв управленческих кадров;
- резерв кадров на муниципальной службе.

При этом правовая база формирования указанных резервов сформирована далеко не во всех муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации.

В ходе исследования были рассмотрены Положения о формировании кадрового резерва 30 муниципальных образований из 6 регионов Приволжского федерального округа, среди которых: Республика Башкортостан, Республика Удмуртия, Нижегородская область, Саратовская область, Оренбургская область и Пермский край. В совокупности были изучены 34 нормативно-правовых акта, среди которых Положения о резерве управленческих кадров 4 городов и 8 районов, а также Положения о кадровом резерве 9 городов, 1 сельского поселения и 12 районов (табл. 1).

Таблица 1

Регион	Резерв управленческих кадров		Резерв муниципальной службы		
	МР	ГО	МР	ГО	СП
Республика Башкортостан	Аургазинский р-н, Ермакеевский р-н	Нефтекамск	Аургазинский р-н, Ермакеевский р-н, Мелеузовский р-н, Шаранский р-н, Чекмагушевский р-н Кугарчинский р-н	Уфа, Нефтекамск	
Республика Удмуртия			Красногорский р-н, Юкаменский р-н, Дебесский р-н	Ижевск, Глазов	Балезинское
Нижегородская область				Нижний Новгород, Дзержинск	

¹ Братановский С.Н. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации. – М.: Директ-Медиа, 2012. – С. 117–118.

Саратовская область	Балаковский р-н, Советский р-н, Вольский р-н, Энгельсский р-н	Саратов	Балтайский р-н	Балаково	
Оренбургская область	Соль-Илецкий р-н, Курманаевский р-н	Бузлук	Асекеевский р-н, Грачевский р-н		
Пермский край		Пермь		Пермь, Соликамск	

1. Нормативно-правовая база и принципы формирования кадрового резерва в Республике Башкортостан

Под кадровым резервом в муниципальных образованиях Республики Башкортостан понимается список лиц, обладающих деловыми, личностными, морально-этическими качествами и творческим потенциалом, имеющих положительный опыт работы на прежних должностях и необходимую квалификацию в соответствии с федеральным, республиканским и муниципальным законодательством. Обязательным условием также является прохождение необходимых отборочных процедур. Практически все положения дают схожее определение кадрового резерва, не неся в себе принципиальных отличий.

Подавляющее число положений провозглашают принципы открытости и добровольности, законности, равенства кандидатов и единства требований к ним, объективность оценки результатов служебной деятельности муниципальных служащих. В положении об управленческом резерве (города Нефтекамска, Аургазинского и Ермекеевского районов) включается также пункт о непрерывности работы с резервом. В Положениях о кадровом резерве в Уфе, Нефтекамске и Аургазинском районе выделяются также общие, профессиональные и психологические принципы.

Количественный состав кадрового резерва в 30% администраций определен в количестве не менее двух кандидатур на одну должность. Остальные муниципалитеты количественный состав не определяют.

Требования к кандидатам для включения в кадровый резерв на муниципальной службе, указанные в положениях, разнообразны. При этом требования к возрасту резервистов достаточно унифицированы: в половине утвержденных положений установлены верхние возрастные ограничения – не старше 50 лет, при этом стаж работы в должности должен составлять не менее 1 года. В Шаранском районе дополнительно указан минимальный возраст для включения в кадровый резерв – 18 лет. В остальных муниципальных образованиях, в которых оговорен возрастной ценз, он составляет 25 лет.

Порядок формирования резерва кадров на муниципальной службе в муниципальных образованиях Республики Башкортостан достаточно однообразен. 40% муниципалитетов подразделяют резерв кадров на резерв функционирования и резерв развития. Резерв функционирования – это граждане, готовые занять соответствующие должности в настоящее время (руководители структурных подразделений), резерв развития – это граждане, которым необходимо дополнительное профессиональное развитие (специалисты).

В отличие от порядка формирования кадрового резерва функционирования, кадровый резерв развития формируется на конкурсной основе. В Положении о формировании кадрового резерва городского округа город Нефтекамск, принятом 30 декабря 2010 года, предусмотрены различные формы проведения конкурса: конкурс-испытание или конкурс документов. Форма проведения конкурса определяется конкурсной комиссией. В то же время 6 сентября 2012 года в дополнение к имеющемуся положению было принято еще и Положение «О порядке формирования и использования резерва управленческих кадров администрации городского округа город Нефтекамск Республики Башкортостан». Оно не отменяло существующее положение, при этом вновь регламентировало и конкретизировало формирование резерва управленческих кадров для городской администрации, утверждая принципы информационной открытости, гласности, верховенства профессиональных качеств и психологических характеристик.

Организация работы по *формированию, подготовке резерва* кадров для выдвижения на должности муниципальной службы является обязанностью каждого руководителя структурного подразделения. 60% муниципалитетов установили, что основой для формирования кадрового резерва является прогнозирование потребности в кадрах на 3–5 лет. Резерв развития формируется 1 раз в 3 года на должности старшей и младшей групп должностей. В Кугарчинском районе кадровый резерв формируется из числа лиц, принимавших участие в конкурсе на замещение вакантных должностей, а в Уфе – отдельно по отраслям и видам экономической деятельности.

II. Нормативно-правовая база и принципы формирования кадрового резерва в Удмуртской Республике

В целях изучения опыта работы с кадровым резервом на муниципальной службе в Удмуртской Республике изучены Положения муниципальных образований город Ижевск и город Глазов, а также Красногорского и Юкаменского районов, сельского поселения Бalezинское¹.

¹Постановление Администрации города Ижевска от 29 января 2010 года № 72 «Об утверждении Положения о кадровом резерве на муниципальной службе в Администрации города Ижевска»; Решение Глазовской городской Думы от 28 марта 2006 года № 101 «Об утверждении Положения о кадровом резерве на замещаемые путем заключения трудового договора должности муниципальной службы органов местного самоуправления муниципального образования «город Глазов» // СПС КонсультантПлюс Региональное законодательство.

Положения Ижевска, Глазова и Красногорского района определяют кадровый резерв как специально отобранную группу лиц, обладающих высокой компетентностью, инициативностью, творческим/комплексным подходом к исполнению служебных обязанностей, проявляющих чуткость к сотрудникам, примерно исполняющих свои должностные обязанности, способных достичь соответствия квалификационным требованиям. Нормативные акты Юкаменского района и Бalezинского не дают своего определения кадровому резерву.

Принципы формирования кадрового резерва на муниципальной службе сформулированы только в Положении Администрации города Ижевска. В их число входят: учет вакансий по должностям муниципальной службы; равный доступ и добровольность участия в конкурсе; объективность оценки качеств и послужного списка кандидатов; создание условий для профессионального роста; ответственность руководителей структурных подразделений за формирование кадрового резерва и работу с ним; гласность в работе.

В качестве источников формирования кадрового резерва на муниципальной службе указываются:

- рекомендации аттестационной, конкурсной комиссий, экспертов, руководителей органов местного самоуправления (Ижевск, Глазов, Красногорский район);
- результаты опроса среди выпускников высших учебных заведений (Глазов, Красногорский район);
- предложения службы занятости населения (Глазов, Красногорский район);
- конкурсный отбор (Глазов, Юкаменский район);
- предложения представителя работодателя (Ижевск).

Таким образом, в Удмуртии нет унифицированной системы формирования кадрового резерва. В зависимости от муниципалитета, он может пополняться и путем конкурсного отбора, и посредством рекомендаций от различных компетентных структур.

В республике также заинтересованы в динамичном личностном и профессиональном росте лиц, состоящих в кадровом резерве. Для этой цели предусмотрен целый ряд различного рода форм подготовки кадрового резерва: обучение, переподготовка, повышение квалификации, проведение и участие в различного рода мероприятиях.

Правовые акты о порядке формирования резерва управленческих кадров приняты в муниципальных образованиях сельское поселение Бalezинское и Дебесский район Удмуртской Республики.

В Положении Бalezинского сельского поселения резерв управленческих кадров определяется как группа лиц, отвечающая квалификационным требованиям, имеющая опыт управленческой деятельности, обладающая высокой степенью ответственности, способная по своим деловым и личностным качествам осуществлять профессиональную деятельность на управленческих должностях в сфере муниципального и организационного управления.

Формирование резерва управленческих кадров в обоих районах производится по группам:

по целевому назначению – на резерв руководителей органов местного самоуправления;

по функциональному назначению – на резерв руководителей различных отраслей и сфер деятельности.

Таким образом, оба муниципальных образования предлагают единообразное деление на группы, за исключением одной дополнительной позиции, предложенной Бalezинским СП – перспективного (молодежного) резерва, формируемого из граждан, обладающих хорошим потенциалом для развития и мотивацией к управленческой деятельности, способных в перспективе замещать руководящие должности.

Оба муниципалитета формируют резерв управленческих кадров на конкурсной основе.

Срок пребывания в резерве целевого и функционального назначения не более 3 лет, а в перспективном резерве – 7 лет.

Оба муниципалитета предлагают различные формы подготовки лиц, включенных в резерв управленческих кадров, среди которых стажировки, семинары, конференции, тренинги в порядке, установленном законодательством и муниципальными правовыми актами; самостоятельная теоретическая подготовка; профессиональная переподготовка.

III. Нормативно-правовая база и принципы формирования кадрового резерва в Нижегородской области

В правовой базе Нижегородской области представлены только документы о кадровом резерве администрации городов Нижний Новгород и Дзержинск. То есть, если в других муниципальных образованиях Нижегородской области документы о порядке формирования кадрового резерва существуют, то они не зарегистрированы в установленном порядке.

Положение города Дзержинск определяет кадровый резерв как «список муниципальных служащих и лиц, не состоящих на муниципальной службе, отвечающих квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующим должностям муниципальной службы, который формируется с учетом Реестра должностей муниципальной службы в Нижегородской области». Аналогичный документ Нижнего Новгорода не дает конкретного определения кадрового резерва.

В определении принципов формирования резерва оба положения также незначительно расходятся. В документе Нижнего Новгорода закладываются: равный доступ граждан к муниципальной службе; добровольность включения в кадровый резерв; объективность оценки профессиональных и личностных качеств муниципальных служащих (граждан), претендующих на включение в кадровый резерв. В Дзержинске к перечисленным принципам добавлены:

профессионализм и компетентность лиц, включенных в кадровый резерв; гласность, доступность информации о формировании кадрового резерва; создание условий для профессионального и должностного роста муниципальных служащих, состоящих в кадровом резерве.

В Дзержинске формируется два вида резерва: для Городской Думы и для Администрации города.

Срок пребывания муниципального служащего (гражданина) в кадровом резерве для замещения должностей муниципальной службы определенной группы составляет 3 года со дня его включения в кадровый резерв. В случае Дзержинска длительность пребывания в кадровом резерве не оговаривается.

IV. Нормативно-правовая база и принципы формирования кадрового резерва в Саратовской области

В Саратовской области изучены правовые акты трех муниципальных районов и двух городских округов.

Положения о порядке формирования резерва кадров на муниципальной службе приняты в Балтайском муниципальном районе и городе Балаково Саратовской области. Кадровый резерв определяется здесь как «группа муниципальных служащих (граждан), обладающих необходимой профессиональной компетентностью, личностно-деловыми качествами и творческим потенциалом, соответствующих квалификационным требованиям»¹. Оба документа определяют основные принципы формирования кадрового резерва: добровольность участия кандидатов; гласность в формировании и работе с кадровым резервом; объективность оценки качеств и результатов служебной деятельности лиц; равный доступ граждан к зачислению в кадровый резерв; обеспечение преемственности и плановости в кадровой политике. При этом в Балаково добавляются отсутствующие в Балтайском районе принципы, среди которых: единство основных требований, предъявляемых к кандидатам; персональная ответственность руководителей всех уровней за формирование кадрового резерва и работы с ним; доверие и уважение к зачисленным в резерв лицам; создание условий для профессионального роста кандидатов на выдвижение, исполнения ими должностных обязанностей; применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу; соблюдение равенства прав муниципальных служащих и иных граждан при включении в кадровый резерв.

¹ Постановление Администрации Балтайского муниципального района Саратовской области от 9 февраля 2010 года № 40 «Об утверждении Положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в Администрации Балтайского муниципального района; Решение Совета муниципального образования города Балаково от 24 апреля 2009 года № 73 «Об утверждении Положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в муниципальном образовании город Балаково» //СПС КонсультантПлюс Региональное законодательство.

Поиск кандидатов при этом подразделяется на внутренний и внешний:

– внутренний: из числа муниципальных служащих органов местного самоуправления;

– внешний: из числа лиц, замещающих должности муниципальной службы в органах местного самоуправления области, руководителей и специалистов предприятий, учреждений и организаций выпускников учебных заведений.

Формирование резерва кадров на муниципальной службе, как правило, осуществляется на конкурсной основе.

Работа с кадровым резервом в муниципальном районе Балтайский район и городе Балаково видится по-разному. Например, в Положении Балаково помимо дополнительного образования, включающего в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации, для лиц, включенных в кадровый резерв, предусматривается возможность участия в мероприятиях, проводимых органами местного самоуправления и самостоятельной теоретической подготовки.

В Вольском, Советском и Энгельсском муниципальных районах приняты Положения о резерве управленческих кадров.

В целях способствования успешному выдвижению наиболее перспективных соискателей в управленческий резерв Энгельсского муниципального района установлены нормы на выдвижение соискателей:

I категория – «Высший уровень» – 1–2 соискателя на должности главы администрации и заместителя главы администрации до 50 лет;

II категория – «Базовый уровень» – 2–3 соискателя на должности руководителя органов администрации и муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений возрастом до 45 лет;

III категория – «Перспективный уровень» – 2–3 соискателя на должности руководителя органа администрации, заместителя руководителя органа администрации, заместителя руководителя муниципальных унитарных предприятий и учреждений возрастом до 30 лет.

Способы формирования резерва управленческих кадров в рассматриваемых муниципальных образованиях разнообразны. В администрации Вольского муниципального района резерв управленческих кадров формируется по заявлениям граждан и на основании рекомендаций главы администрации, лиц, замещающих главные должности муниципальной службы в администрации Вольского муниципального района и руководителей предприятий и учреждений, находящихся в муниципальной собственности администрации района¹. Резерв администрации Советского муниципального района формируется на конкурсной основе в два этапа.

¹ Постановление Администрации Вольского муниципального района Саратовской области от 9 декабря 2011 года № 3160; Постановление Администрации Советского муниципального района Саратовской области от 23 апреля 2012 года № 321 //СПС КонсультантПлюс Региональное законодательство.

Основными критериями оценки кандидата на включение в резерв управленческих кадров для замещения должностей муниципальной службы являются профессиональные, личностные и деловые компетенции.

V. Нормативно-правовая база и практика использования кадрового резерва в Оренбургской области

В Оренбургской области правовая база муниципальных образований в части регулирования вопросов формирования резерва кадров на муниципальной службе и резерва управленческих кадров формируется достаточно активно. Для изучения правового регулирования формирования резерва кадров на муниципальной службе были исследованы правовые акты администраций Асекеевского и Грачевского муниципальных районов.

Оба муниципальных района в своих положениях не дают определение, но устанавливают конкурсный порядок формирования кадрового резерва и провозглашают принципы: добровольности участия и объективности оценки качеств кандидатов¹.

Кадровый резерв Асекеевского района формируется на срок от одного года до пяти лет, Грачевского района – на 2 года.

В части формирования резерва управленческих кадров в Оренбургской области изучены положения Соль-Илецкого и Курманаевского районов и города Бузулук².

В Положениях названных муниципальных образований даны одинаковые понятия резерва управленческих кадров: «Резервом управленческих кадров является группа лиц, имеющих опыт управленческой деятельности, соответствующих определенным характеристикам, подвергшихся отбору и прошедших систематическую целевую подготовку».

¹ Постановление Главы Асекеевского района Оренбургской области от 1 февраля 2010 года № 45-п «Об утверждении Положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в администрации Асекеевского района Оренбургской области»; Решение Совета депутатов муниципального образования Грачевский район Оренбургской области от 4 марта 2011 года № 49-рс «Об утверждении Положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в администрации Грачевского района и ее структурных подразделениях» // СПС КонсультантПлюс Региональное законодательство.

² Постановление Администрации Соль-Илецкого района Оренбургской области от 15 августа 2011 года № 1925-п «О резерве управленческих кадров»; Решение городского Совета депутатов муниципального образования город Бузулук Оренбургской области. IV созыв. от 21 марта 2014 года № 569 «Об утверждении положения о формировании и подготовке резерва управленческих кадров муниципального образования город Бузулук Оренбургской области»; Постановление муниципального учреждения Администрации муниципального образования Курманаевский район Оренбургской области от 29 мая 2013 года № 666-п «Об утверждении резерва управленческих кадров муниципальных учреждений Курманаевского района» // СПС КонсультантПлюс Региональное законодательство.

Такая же ситуация сложилась и в определении целей, принципов и задач формирования резерва управленческих кадров. Все разделы Положений изученных муниципальных образований идентичны, что позволяет сделать вывод о том, что в Оренбургской области было разработано типовое положение о резерве управленческих кадров. Резерв управленческих кадров в области формируется на три года.

VI. Нормативно-правовая база и принципы формирования кадрового резерва в Пермском крае

По Пермскому краю только в городе Перми и Соликамске приняты правовые акты о формировании кадрового резерва. Отметим, что Положения о резерве управленческих кадров и кадровом резерве на муниципальной службе Перми утверждены одним правовым актом¹.

В Положении о кадровом резерве на муниципальной службе Перми дается ряд определений, в том числе и определение кадрового резерва: «Кадровый резерв – список лиц, соответствующих квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям муниципальной службы в администрации города Перми, профессионально подготовленных к эффективному исполнению должностных обязанностей на муниципальной службе, сочетающих компетентность, ответственность, инициативность и профессиональный подход к исполнению служебных обязанностей». В Соликамске кадровый резерв определяют как «список лиц, обладающих необходимыми для выдвижения профессионально-деловыми, личностными и морально-этическими качествами, творческим потенциалом, положительно проявивших себя на занимаемых должностях, соответствующих квалификационным требованиям, предъявляемым к кандидатам, претендующим на замещение должностей муниципальной службы».

В Положениях о кадровом резерве на муниципальной службе в Перми и Соликамске сформулированы цели, принципы и задачи формирования, которые являются фактически типовыми для всех субъектов Российской Федерации: гласность и доступность; добровольность включения; единство требований; объективность оценки качеств; коллегиальность принятия решений; преимущественное право лиц, включенных в резерв, на замещение вакантной должности. В Положении администрации городского округа Соликамска отмечается еще один принцип – обеспечение преемственности в кадровой политике.

В Положении администрации города Перми о кадровом резерве на муниципальной службе прослеживается акцент на функциональность формирования резерва.

¹ Постановление Администрации города Перми от 14 марта 2012 года № 24-П «О порядке формирования и работы с кадровым резервом в Администрации города Перми» // СПС Консультант Плюс Региональное законодательство.

Кадровый резерв Перми формируется один раз в три года для замещения главных (за исключением руководителей функциональных и территориальных органов, функциональных подразделений администрации города Перми) и ведущих групп должностей муниципальной службы на типовые должности муниципальной службы, а в Соликамске данный процесс является ежегодным.

В функциональных и территориальных органах, функциональных подразделениях администрации Перми и Соликамска может формироваться кадровый резерв для замещения старших и младших групп должностей муниципальной службы, в том числе из выпускников высших учебных заведений, студентов 4–5-х курсов по результатам прохождения практики в администрации города Перми и (или) по рекомендациям деканов факультетов. Назначение студентов на должности возможно только после окончания учебного заведения.

Резерв управленческих кадров формируется на конкурсной основе сроком на три года. В отличие от порядка формирования резерва управленческих кадров ранее рассмотренных субъектов, в городе Перми резерв управленческих кадров формируется по функциональному признаку и классифицируется по следующим направлениям: социальная сфера (образование, здравоохранение, культура, спорт, социальная защита); экономика и финансы; имущественные, земельные отношения, экология; строительство; дорожная деятельность и благоустройство; жилищно-коммунальное хозяйство; правовая, кадровая, информационная, организационная деятельность.

Выводы

Сравнительный анализ нормативно-правовой базы 6 регионов Приволжского федерального округа (Республика Башкортостан, Республика Удмуртия, Саратовская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пермский край) показал схожесть локальных нормативно-правовых актов, принятых в муниципальных образованиях относительно формирования и развития кадрового резерва муниципальной службы. Преимущественно положения многих муниципальных образований разделяются по целевому назначению на два вида:

- о резерве управленческих кадров администрации муниципального образования;
- о кадровом резерве муниципальной службы.

В первом виде положений регламентируется формирование резерва на должности начальников отделов и секторов, заместителей глав администраций, управляющих делами администраций, в некоторых случаях – руководителей муниципальных предприятий (Энгельсский район Саратовской области). Второй вид – положения о кадровых резервах – описывает процедуру зачисления в кадровый резерв муниципальных служащих.

В рассмотренных муниципальных образованиях положения о кадровом резерве в муниципальной службе были приняты преимущественно в 2009–

2010 годах. Дополнительно к ним некоторые муниципалитеты приняли положения о резерве управленческих кадров. Несмотря на общую схожесть, акты практически каждого муниципального образования имеют специфические особенности. Некоторые из них вводят особенные положения, регламентирующие источники формирования кадрового резерва (в т. ч. управленческого). Обращает на себя внимание и то, что в некоторых районах при наличии положения о кадровом резерве управленческих кадров отсутствует положение о кадровом резерве муниципальных служащих (Балаковский район Саратовской области, Юкаменский район и сельское поселение Бalezинское Республики Удмуртия).

Практически в каждом положении дается определение понятия «кадровый резерв», в содержании которого включены совокупность существенных признаков, среди которых отмечаются качества претендента на включение в кадровый резерв (профессиональные, личностные, морально-этические); соответствие квалификационным требованиям и наличие предшествующего положительного опыта работы на схожих должностях. Для кандидатов на руководящие позиции дополнительно обычно включаются следующие компетенции: организаторские способности; оперативность принятия и реализации решений; ответственность; принципиальность и честность; умение вести деловые переговоры; навыки командообразования; умение работать в команде; восприимчивость к критике и другие.

В рассмотренных муниципальных образованиях прослеживается схожая тенденция при определении принципов формирования кадрового резерва. Положения провозглашают принципы открытости и добровольности, законности, равенства кандидатов и единства требований к ним, объективность оценки результатов служебной деятельности муниципальных служащих.

В целях привлечения молодых кадров на муниципальную службу в Республике Удмуртия и Пермском крае к конкурсу на зачисление в кадровый резерв допускаются студенты высших образовательных учреждений. В администрации сельского поселения Бalezинское формируется молодежный кадровый резерв.

Стоит отметить, что в муниципальных образованиях не уделяется большого внимания развитию и последующей подготовке кадрового резерва к будущей профессиональной деятельности. Преимущественно акцент делается на самоподготовке кандидатов.

В регионах муниципалитеты реализуют различные системы рекрутирования кадров. В некоторых образованиях проводятся конкурсные испытания, в других – решение выносится на основе рекомендаций аттестационных и конкурсных комиссий, экспертов, руководителей органов местного самоуправления. В Глазове и Краснокамском районе также изучаются предложения службы занятости населения, проводятся опросы среди выпускников высших учебных заведений, а также подбор кандидатов осуществляется среди руководителей и

специалистов организаций независимо от отраслевой принадлежности и организационно-правовых форм. В Дзержинске граждане, которые не были признаны победителями конкурса, но соответствуют всем предъявляемым квалификационным требованиям, могут быть включены в кадровый резерв на основании поступивших от них заявлений и решений конкурсной комиссии. В Балаковском районе Саратовской области обязательным требованием для включения в управленческий кадровый резерв является наличие высшего профессионального образования по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Управление персоналом», «Экономика», а также стаж работы на педагогических должностях не менее 5 лет.

Среди основных форм работы с резервом управленческих кадров значатся:

- участие в мероприятиях, проводимых органами администрации, муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями (работа в составе рабочих, экспертных групп, координационных и консультативных органов);
- направление на получение дополнительного профессионального образования, повышение квалификации, на стажировку в органы администрации, на муниципальные предприятия, в учреждения и организации;
- привлечение соискателей к участию в рабочих группах, создаваемых для содействия в разработке целевых программ;
- самостоятельная теоретическая подготовка соискателей.

Таким образом, подходы к формированию кадровых резервов достаточно разнообразны.

В ходе анализа развития муниципального кадрового резерва также выявились серьезные проблемы и прежде всего правового характера.

Как уже отмечалось выше, порядок формирования кадрового резерва на муниципальной службе определяется на уровне муниципальных образований. При этом стоит отметить, что формулировка, изложенная в статье 33 Федерального закона № 25-ФЗ, не обязывает муниципалитеты формировать собственный кадровый резерв. В то же время создание кадрового резерва и его эффективное использование является приоритетным направлением формирования кадрового состава муниципальной службы (ст. 32 Федерального закона № 25-ФЗ). Отсутствие в федеральном законодательстве хотя бы рамочных основ организации резерва кадров на муниципальной службе дает широкий простор для правотворческой деятельности муниципалитетов. В результате законодательство муниципальных образований субъектов Российской Федерации о порядке формирования кадрового резерва на муниципальной службе очень разнообразно. С одной стороны, это положительный момент – муниципалитеты могут создавать правовые акты, исходя из потребностей и специфики своей территории. С другой стороны, часто это приводит к созданию достаточно спорных регламентирующих документов, касающихся формирования и использования кадрового резерва.

Какие сложности вызывает на практике такая ситуация? Здесь следует вернуться к вопросу о цели формирования кадрового резерва. Основными целями формирования кадрового резерва на муниципальной службе и резерва управленческих кадров являются, во-первых, уменьшение временного промежутка от момента образования вакансии до назначения на нее кандидата, что немаловажно для муниципалитетов, т.к. спектр решаемых вопросов настолько разнообразен, что взаимозаменяемость специалистов практически отсутствует. Второй целью является возможность планомерной работы по подбору лиц, подходящих по квалификационным требованиям и готовых моментально приступить к работе, избежав тем самым назначения в авральном режиме первого «попавшегося под руку» кандидата. Этот вопрос может показаться, на первый взгляд, не столь важным, но не стоит забывать, что привлекательность профессии муниципального служащего сегодня не велика. Причиной тому является низкий уровень зарплаты муниципальных служащих в сочетании с высокой долей ответственности.

Соответственно, все заинтересованные стороны понимают важность наличия кадрового резерва муниципальной службы. Однако отсутствие федерального рамочного закона, закрепляющего основы отбора в кадровый резерв муниципальной службы, не дает кандидатам реальных гарантий и преференций при назначении на вакантную должность. Предварительно успешно преодолев конкурсные испытания для зачисления в кадровый резерв, впоследствии соискатели снова должны проходить конкурс наравне с другими претендентами во исполнение конституционной нормы равного доступа к муниципальной службе. В связи с этим значимость кадрового резерва для потенциальных и действующих муниципальных служащих снижается.

Еще более неоднозначная ситуация складывается при формировании резерва управленческих кадров. Правового регулирования этого вопроса на федеральном уровне нет. Правовые основы формирования резерва управленческих кадров есть не во всех субъектах Российской Федерации и, как следствие, не во всех муниципалитетах. Некоторые муниципалитеты принимают самостоятельные правовые акты о порядке формирования резерва управленческих кадров. Часто встречаются правовые акты, практически не разделяющие понятия кадрового резерва на муниципальной службе и резерва управленческих кадров.

Во многих субъектах федерации формируется муниципальный резерв управленческих кадров, однако руководящие должности главы администрации или главы муниципального района занимают кандидаты, прошедшие либо процедуру выборов, либо конкурсную процедуру. Возникает вопрос: можно ли назначить кандидата из резерва управленческих кадров на управленческую должность муниципальной службы?

К проблемам формирования и развития кадрового резерва также можно отнести:

- слабое понимание роли и возможностей использования кадрового резерва со стороны кадровых служб администраций муниципальных образований;
- формальный подход к подготовке и развитию профессиональных компетенций резервистов.

Для решения изложенных проблем представляются необходимыми:

- принятие единого рамочного закона о кадровом резерве на федеральном уровне, который бы унифицировал и четко регламентировал процедуры формирования и функционирования кадровых резервов муниципальной службы, включая управленческие позиции;
- конкурсный характер формирования резерва кадров. Включение в резерв по рекомендации или на других аналогичных основаниях без проведения конкурсных процедур идет вразрез с принципом равного доступа к муниципальной службе.
- регулярная организация и проведение курсов повышения квалификации для сотрудников кадровых служб администраций по основам работы с кадровым резервом;
- обучение и развитие лиц, зачисленных в кадровый резерв, привлечение их к практической и организационной деятельности.

Таким образом, вопросы развития кадрового резерва муниципальной службы требуют комплексного подхода и объединения усилий научного и экспертного сообщества.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РАЗРЕЗЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)¹

Л. И. Газизова, А. Р. Даутова

В ежегодном Послании Президента Российской Федерации в 2013 г. В. В. Путин, обращаясь к Всероссийскому совету местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, к губернаторам, членам Федерального Собрания, Правительству Российской Федерации, отметил, что «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах»² является важнейшей задачей на сегодняшний день. На заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления, которое состоялось годом позже 26 мая

© Газизова Л. И., Даутова А. Р., 2015

¹ Глава подготовлена в рамках гранта РГНФ № 14-13-02009 «Актуальные проблемы развития местного самоуправления в Приволжском федеральном округе: опыт компаративистского анализа».

² Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 г. // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения – 30.04.2015).

2014 г. обсуждались вопросы реализации новых норм законодательства о местном самоуправлении, нашедших свое отражение в Федеральном законе от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (далее – № 136-ФЗ).

Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»¹. Следовательно, жители являются источником власти как на территории страны в целом, так и на территории муниципальных образований в частности. Как отмечает отечественный исследователь Т. Е. Ложкина, власть народа исполняет роль объединяющего начала в системе управления обществом и выступает гарантом обеспечения единства и целостности России². Ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – № 131-ФЗ) в продолжение конституционных основ постулирует, что «местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации»³.

На сегодняшний день в научной и общественной среде вопросы эффективного функционирования органов местного самоуправления остаются дискуссионными. Власть на местах зачастую избегает прямого взаимодействия с населением муниципальных образований, отчасти из-за недофинансирования своих обширных полномочий, а также по причине нежелания брать на себя ответственность за решение вопросов местного значения⁴.

Опрос Фонда общественного мнения, проведенный в мае 2014 года, показывает, что 79% жителей городов с населением более 1 миллиона человек не знают депутатов, которые представляют их избирательный округ в представительном органе муниципального образования. В городах с населением от 250 тысяч до 1 миллиона человек этот показатель составляет 76%, в городах-миллионниках: 79–76%⁵.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). М.: Проспект, 2014. С. 5.

² Ложкина Т. Е. Местное самоуправление: снова реформа? // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2014. № 8. С. 71.

³ ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 06.10.2003. № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 29.04.2015).

⁴ Ложкина Т. Е. Местное самоуправление... С. 71.

⁵ Стенограмма заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления от 24 мая 2014 г. // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/21097> (дата обращения 24.04.2015).

На наш взгляд, для дальнейшего укрепления основ государственности в современной России необходимо повысить роль и самостоятельность местного самоуправления. Принятие закона № 136-ФЗ стало важным этапом реформы местной власти. Анализируя нормативный документ, можно выделить следующие основные направления совершенствования территориальных, организационных и функциональных основ местного самоуправления:

1. Изменение территориальных основ местного самоуправления.

Распространение двухуровневой модели организации местного самоуправления на крупные городские округа. К пяти существующим видам муниципальных образований (сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения) добавляются еще два: городской округ с внутригородским делением (абз. 7 ч. 1 ст. 2) и внутригородской район (абз. 8 ч. 1 ст. 2). Так, в соответствии с законом № 13-ФЗ, городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования, а внутригородской район в свою очередь определяется как внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления¹. Статус городского округа с внутригородским делением закреплён пока только в г. Челябинске Челябинской области². Тем не менее, процесс создания «двухуровневых» городских округов будет продолжен.

2. Изменение основополагающих принципов структурирования органов местного самоуправления.

Согласно обновленному № 131-ФЗ ст. 35 ч. 4 представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района может³:

– состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии

¹ ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 24.04.2015).

² Бабун Р. В. Федеральный закон 136-ФЗ принят: что дальше // Региональная Россия. № 5. 2014. С. 25.

³ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 29.04.2015).

с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;

– избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Стоит отметить, что в первом случае по общему правилу норма представительства поселений в представительном органе муниципального района должна быть равной независимо от численности населения данных поселений. Однако законом субъекта РФ и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом данная норма не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. Во втором случае число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Также согласно ч. 5 ст. 35 закона № 131-ФЗ в последней редакции представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования может¹:

– формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства.

Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа;

– избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Глава муниципального образования в свою очередь²:

– избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 29.04.2015).

² Там же.

органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации (в ред. от 23.06.2014 № 165-ФЗ; от 03.02.2015 № 8-ФЗ);

- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

- в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, прекращаются (в ред. от 03.02.2015 № 8-ФЗ);

- не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации (в ред. от 27.05.2014 № 136-ФЗ). Установленное п. 4 ч. 2 ст. 36 закона № 131-ФЗ ограничение не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования (в ред. Федеральных законов от 21.07.2005 № 93-ФЗ, от 25.12.2008 № 281-ФЗ, от 27.05.2014 № 136-ФЗ, от 03.02.2015 № 8-ФЗ, от 30.03.2015 № 63-ФЗ);

- в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию (п. 5 введен Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ).

Таким образом, в соответствии с требованиями федерального законодательства можно выделить следующие модели системы организации местного самоуправления:

- модель I – глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию; председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава;

- модель II – глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган; глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса;

– модель III – глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности его председателя; глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса;

– модель IV (только для сельских поселений и внутригородских районов) – глава муниципального образования избирается на всеобщих муниципальных выборах или из состава депутатов представительного органа и становится председателем представительного органа, одновременно возглавляя местную администрацию;

– модель V (только для сельских поселений и внутригородских районов с численностью жителей, обладающих избирательным правом, от 100 до 300 человек) – глава муниципального образования избирается сходом граждан простым большинством и возглавляет местную администрацию.

В феврале 2015 г. с принятием закона № 8-ФЗ была введена новая модель, в соответствии с которой глава муниципального образования может избираться либо депутатами представительного органа муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавлять местную администрацию, либо Представительным органом из своего состава, либо сельским сходом (в этом случае председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава)¹.

По данным мониторинга, проведенного Общероссийским Конгрессом муниципальных образований в конце 2014 г., во исполнение закона № 136-ФЗ в 82 субъектах Российской Федерации приняты законы, определяющие порядок формирования представительных органов муниципальных образований и порядок замещения должности главы муниципального образования².

В частности, например, 30 октября 2014 года Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан принят закон «О внесении изменений в закон Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Рес-

¹ Ст. 2 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 3 февраля 2015 года. URL: <http://www.rg.ru/2015/02/06/izbir-dok.html> (дата обращения – 04.06.2015).

² Мониторинг принятия в субъектах Российской Федерации законов, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/> (дата обращения – 30.04.2015).

публике Башкортостан», согласно которому депутаты представительного органа муниципального района избираются на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава. Как отмечал Председатель Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан К. Б. Толкачев в письме Председателю Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Б. Кидяеву «проблем или сложностей при реализации указанного Федерального закона не возникло в связи с сохранением сложившихся в Республике Башкортостан структуры и порядка формирования органов и должностных лиц местного самоуправления»¹.

Согласно данным мониторинга выбор порядка формирования представительных органов муниципальных районов и замещения должности главы в муниципальных образованиях в разных субъектах Российской Федерации различны и не позволяют на данный момент говорить об абсолютном преобладании какой-либо модели. В отношении порядка формирования представительного органа муниципального района регионы чаще отдавали предпочтение прямым выборам, а в отношении замещения должности главы муниципалитета, напротив, в пользу опосредованного избрания из состава представительного органа с замещением должности его председателя. Кроме того, в целом ряде регионов решено использовать разные порядки для разных типов муниципальных образований, а иногда и для отдельных муниципалитетов. Законами некоторых субъектов Федерации предусмотрено, что порядок формирования районного представительного органа и (или) замещения должности главы определяется непосредственно в уставе муниципального образования². Таким образом, согласно проведенному мониторингу:

– формирование представительного органа муниципального района по итогам прямых выборов закреплено законами 48 субъектов Российской Федерации, в том числе в Республике Башкортостан, Республике Удмуртия, Пермском крае, Оренбургской области;

¹ Письмо о реализации ФЗ № 136 Республика Башкортостан // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru> (дата обращения – 30.04.2015).

² Мониторинг принятия в субъектах Российской Федерации законов, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru> (дата обращения – 30.04.2015).

– формирование представительного органа муниципального района из глав поселений и депутатов представительных органов поселений предусмотрено в законах 35 регионов, в частности в Нижегородской и Саратовской областях;

– избрание главы муниципального образования из состава представительного органа с замещением им должности председателя представительного органа предусмотрено в 68 субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Удмуртия, Пермский край, Нижегородская область, Оренбургская область, Саратовская область).

3. Расширение полномочий субъектов Российской Федерации и изменение компетенции муниципальных районов и сельских поселений по решению вопросов местного значения.

Согласно закону № 131-ФЗ в его последней редакции субъектам Российской Федерации предоставляется возможность изменять перечни вопросов местного значения муниципальных образований, установленные нормами указанного закона, а также перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Законами субъекта РФ предоставляется возможность перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. При этом перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Также в свою очередь закон № 136-ФЗ не допускает относить к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочия органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, отнесенных нормами закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований.² По данным мониторинга, проведенного Общероссийским Конгрессом муниципальных образований, во исполнение закона № 136-ФЗ и на основании данных, предоставленных советами муниципальных образований перераспределение полномочий между ор-

¹ Волков В. В. Новый этап в осуществлении муниципальной реформы // Практика муниципального управления. 2014. № 7. С. 10.

² Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/search/?q=136-%D0%A4%D0%97> (дата обращения – 24.04.2015).

ганами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрено законами в частности в Республике Удмуртия (полномочия в сфере охраны здоровья, земельной и градостроительной сферах)¹.

В обновленном законе № 131-ФЗ устанавливается отдельный перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений (ч. 1, 3 ст. 14)². Учитывая особенности обеспечения жизнедеятельности населения на селе, федеральный закон сокращает перечень вопросов местного значения сельских поселений по отношению к перечню вопросов местного значения городских поселений. Иные вопросы местного значения, установленные законом № 131-ФЗ для поселений и не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территории сельских поселений будут решаться органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов (ч. 4 ст. 14)³. Так, по мнению отечественного исследователя М. П. Фомиченко, в сельских поселениях органы местного самоуправления муниципальных районов смогут осуществлять полномочия по решению указанных иных вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных районов, с учетом специфики и особенностей обеспечения жизнедеятельности населения соответствующих сельских территорий⁴.

В то же время, учитывая, что уровень социально-экономического развития сельских поселений, система организации в них местного самоуправления существенно различаются в разных субъектах Российской Федерации, федеральным законом предоставляется возможность законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных районов и уставами сельских поселений закреплять за сельскими поселениями

¹ Мониторинг принятия в субъектах Российской Федерации законов, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru> (дата обращения – 30.04.2015).

² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=177259> (дата обращения – 29.04.2015).

³ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=177259> (дата обращения – 29.04.2015).

⁴ Фомиченко М. П. Основные направления реформы местной власти в свете Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 5 (43). 2014. С. 25.

также другие вопросы из числа установленных нормами федерального закона ФЗ № 131 вопросов местного значения городских поселений¹.

Таким образом, в соответствии с ч. 3 ст. 14 № 131-ФЗ в редакции закона № 136-ФЗ к вопросам местного значения сельского поселения отнесены следующие вопросы²:

- составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;
- формирование архивных фондов поселения;
- утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм);
- присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в

¹ Волков В. В. Новый этап в осуществлении муниципальной реформы // Практика муниципального управления. 2014. № 7. С. 10.

² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=177259> (дата обращения – 29.04.2015).

границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

– содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

– организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

– оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

По данным мониторинга принятия законов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений закона № 136-ФЗ, перечень вопросов местного значения сельских поселений, предусмотренный ч. 3 ст. 14 закона № 136-ФЗ, расширен в 39 субъектах Российской Федерации, в том числе в Республике Башкортостан, Республике Удмуртия, Пермском крае, Оренбургской области, Саратовской области¹.

Городские округа, которые обладают высоким уровнем социально-экономического развития и в которых проживает политически активное население, способное участвовать в решении вопросов местного значения не только на общегородском, но и внутригородском уровне, не нарушая единство городского хозяйства, согласно положениям закона № 136-ФЗ могут быть наделены статусом городских округов с внутригородским делением. В последней редакции закона № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 16) устанавливается, что законами субъектов РФ могут определяться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств². В первую очередь в данном случае речь идет о закреплении за указанными городскими округами дополнительных вопросов местного значения, необходимых для развития их экономического и инновационного потенциала (участие в определении вопросов промышленной и научно-технической политики, здраво-

¹ Мониторинг принятия в субъектах Российской Федерации законов, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/> (дата обращения – 30.04.2015).

² Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/search/?q=136-%D0%A4%D0%97> (дата обращения – 24.04.2015).

охранения, высшего и среднего профессионального образования и др.)¹. При этом необходимо учитывать, что данные вопросы могут устанавливаться законами субъектов РФ только в сферах общественных отношений, на которые не распространяются пределы действия государственных полномочий Российской Федерации и государственных полномочий субъектов РФ, т. е. дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением не могут одновременно являться государственными полномочиями Российской Федерации или субъектов РФ.²

Также в свою очередь, закон № 136-ФЗ предлагает в № 131-ФЗ установить перечень вопросов местного значения внутригородского района. К вопросам местного значения внутригородского района относятся³:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района;
- создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры;
- обеспечение условий для развития на территории внутригородского района физической культуры и массового спорта;
- создание условий для массового отдыха жителей внутригородского района и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- формирование и содержание архива внутригородского района;
- утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, устанавливающих, в том числе, требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их

¹ Фомиченко М. П. Основные направления реформы местной власти в свете Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 5 (43). 2014. С. 26.

² Волков В. В. Новый этап в осуществлении муниципальной реформы // Практика муниципального управления. 2014. № 7. С. 11.

³ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/search/?q=136-%D0%A4%D0%97> (дата обращения – 24.04.2015).

выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории внутригородского района;

– создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и добровольчества;

– организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;

– создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Данный перечень не является окончательным. Закон № 136-ФЗ предусматривает, что законами субъекта РФ, уставом городского округа с внутригородским делением и принятым в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных в соответствии с законом № 131-ФЗ вопросов местного значения городских округов¹. При этом необходимо учитывать, что полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению указанных вопросов местного значения внутригородских районов могут разграничиваться законами субъекта РФ между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов. Как отмечалось в материалах к законопроекту, данная норма позволит, не нарушая единства городского хозяйства, избежать дублирования полномочий по решению вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, а также возможных правовых споров между органами местного самоуправления указанных муниципальных образований относительно пределов их компетенции.²

В целом принятие закона № 136-ФЗ способствовало упорядочиванию моделей формирования органов местного самоуправления, появлению новых типов муниципальных образований для крупных городских округов, более рациональному перераспределению полномочий между муниципальными образованиями разных уровней. Данный закон предоставил возможность субъек-

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/search/?q=136-%D0%A4%D0%97> (дата обращения – 24.04.2015).

² Пронина Л. И. Совершенствование организации, экономики и финансирования местного самоуправления // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2014. № 7. С. 25.

там федерации определить основы организации местного самоуправления с учетом региональной специфики.

Многообразие вариантов моделей местного самоуправления приводит к большей вариативности, большему разнообразию организации местной жизни, т.к. невозможно в стране с федеративным политическим устройством, состоящей из разных в национально-культурном, производственном, демографическом планах территорий, унифицировать и «сгладить» все особенности, приводя их к единому формату. В предоставлении возможности регионам и муниципалитетам сознательного выбора конфигурации муниципальной власти с участием населения заключается потенциал роста гражданского сознания, ответственности муниципальных служащих и руководителей за развитие своего муниципального образования.

Раздел IV. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОМ РЕГИОНЕ

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ НА СЕЛЕ КАК ПРОЯВЛЕНИЕ ЕГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ¹

Р. А. Галин

В методологическом плане в воспроизводстве городского и сельского населения никаких принципиальных различий не имеется. Поэтому в большинстве развитых стран ввиду отсутствия различий в его воспроизводстве не было необходимости анализировать демографическую ситуацию отдельно в сельском и городском населении. Сказанное нашло отражение и в учебниках по демографии, в которых нет даже упоминания об особенностях воспроизводства городского и сельского населения.

Между тем, отсутствие раздельного анализа особенностей воспроизводства российского населения по признаку его проживания сказывается не только на глубине самого познания демографических процессов, но и находит проявление в управлении и организации социально-экономического развития города и деревни. Например, несмотря на значительные различия в воспроизводстве городского и сельского населения, в таком важном государственном документе, как «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», эта проблема не только не рассматривается, но и даже не упоминается.

Актуальность изучения проблем воспроизводства сельского населения в современных условиях связана с несколькими обстоятельствами.

Во-первых, сельская часть в совокупном населении страны и большинства ее регионов многочисленна и занимает большой удельный вес. Протекающие в ней демографические процессы оказывают влияние на воспроизводство населения страны в целом. Численность сельского населения России на начало 2014 г. насчитывала 37118,2 тыс. человек, а его доля в населении страны составила 25,8 процентов. В Башкортостане указанные показатели соответственно составляют 1569,8 тыс. человек и 38,6 процентов.

Соотношение численности городского и сельского населения тесно связано с процессами урбанизации. Ее особенность заключается в том, что урба-

© Галин Р. А., 2015

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ и Академии наук Республики Башкортостан в рамках научного проекта № 15-12-02018.

низация в нашей стране началась относительно позже и протекала более интенсивно, чем в развитых странах. За несколько десятков предвоенных и первых послевоенных лет РСФСР из аграрного региона превратилась в крупную индустриальную республику. На базе крупной промышленности возникли новые, выросли старые города. Численность городского населения России в современных границах с 15,7 млн. человек в 1914 г. выросла до 61,1 млн. в 1959 г. и до 108,0 миллионов в 1989 году. В 2014 г., составив 106,6 млн. человек, численность населения по сравнению с 1914 г. увеличилась в 6,8 раза, с 1959 г. в 1,7 раза, с 1989 г. сократилась на 1,7 процента. За указанный период сельское население сократилось с 74,2 млн. в 1914 г. до 56,1 в 1959 г., до 39,9 в 1989 г. и до 37,1 миллионов в 2014 году. Причем нужно заметить, урбанизация охватила регионы неравномерно, что создало большую региональную дифференциацию по удельному весу сельского населения.

Особенно высокими темпами урбанизация протекала в Башкортостане. Если в 1913 г. в городах проживало только 148,0 тыс. человек, а их удельный вес составлял лишь 4,0%, то в 1959 г. указанные показатели выросли соответственно до 1991,1 тыс. и до 38,7%, в 1989 г. до 2516,6 тыс. и до 63,8 процентов. В 2014 г. численность горожан составила 2499,9 тыс., а удельный вес в совокупном населении 61,4 процента. За 2014 год численность городского населения по сравнению с 1913 годом выросла в 16,9 раза, с 1959 года в 1,6 раза, по сравнению с 1989 г. уменьшилась на 0,1%. Нужно отметить, столь высокие темпы урбанизации оказали свое влияние на социально-экономическое развитие не только города, но и деревни.

Несмотря на интенсивный рост городского населения за счет высокого естественного прироста, численность и удельный вес сельского населения в Башкортостане сохраняется в значительных размерах. Поэтому демографические процессы в сельском населении оказывают большое влияние на общую ситуацию воспроизводства населения в регионе.

Во-вторых, сельские поселения в отличие от городов формировались и развивались как однопациональные образования, поэтому демографическое развитие сельского населения выступает основой сохранения национального его многообразия. В сельской местности проживает подавляющая часть этносов, имеющих свои национально-административные образования (По данным переписи населения 2010 г. здесь проживало более половины численности башкир, чувашей, чеченцев, удмуртов, марийцев, кабардинцев, якутов, ингушей, тувинцев, коми, балкарцев, коми-пермяков, адыгейцев, бурят). Удельный вес остальных этносов, проживающих в сельской местности, значительно превышал соответствующий показатель удельного веса русского этноса (23,2%).

Поскольку в отличие от городов селения в основном сформировались и развиваются как однопациональные, то демографическая ситуация в сельской местности выступает важной предпосылкой сохранения культуры, традиций народов многонациональной России, в конечном счете и самих этнических со-

обществ. Поэтому отдельный анализ воспроизводства сельского населения даст возможность отслеживать развитие и сохранение этнического многообразия российского населения

В-третьих, несмотря на тенденцию выравнивания уровня и социальных условий жизни городского и сельского населения в годы советской власти с развалом страны ситуация изменилась. По многим позициям уровень и условия жизни сельского населения ухудшились, его разрыв с городским населением усилился. В результате социальные проблемы сельской местности стали сказываться на его демографическом развитии.

В-четвертых, сельское население – основной производитель сельскохозяйственной продукции, поэтому демографическая ситуация в сельской местности в известной мере определяет продовольственную безопасность страны. За годы реформ производство сельскохозяйственной продукции в большинстве регионов и в целом в стране резко сократилось. Хотя политические процессы и последующие за ними социальные и экономические трансформации охватили страну в целом, тем не менее, их демографические проявления для горожан и сельчан были неодинаковыми.

Основные социально-экономические различия в условиях жизни городского и сельского населения в значительной мере определяются системой расселения. Сложившееся деление населения по месту проживания на городское и сельское по существу условное, что на первый взгляд не предполагает раздельный их анализ. Однако в формировании и развитии населения городов и сельских поселений имеются принципиальные различия, которые, на наш взгляд, требуют отдельного анализа. Именно размеры и плотность сельских поселений тесно связаны с одной стороны с воспроизводством населения, с другой стороны с особой ролью земли как основного средства производства и предмета труда.

Анализируя современные демографические процессы в сельском населении важен учет особенностей развития деревни в прошлом. Необходимость ретроспективного подхода связана с тем, что современная демографическая ситуация отражает тесные социальные связи разных поколений. С этой позиции противоречивы социально-экономические последствия коллективизации в деревне.

Коллективизация в нашей стране, сопровождавшаяся раскулачиванием и коренной ломкой сложившихся экономических и социальных отношений в деревне, привела сельское население к серьезному социальному стрессу. В последующем сельское население в течение длительного времени продолжало испытывать социальную несправедливость. Она была связана с необоснованным обложением крестьянских хозяйств натуральными налогами, лишением сельчан паспортов, длительным отсутствием пенсионной системы и т. д.

В годы отечественной войны горожане и сельчане понесли неравноценные людские потери. В городах была сосредоточена вся оборонная промыш-

ленность, поэтому значительная часть горожан имела «бронь» и не призывалась в армию. Что касается сельского населения в призывном возрасте, то оно не имело таких льгот. Массовый призыв сельчан в армию означал массовые людские потери. Если учесть, что большинство демобилизованных не вернулись обратно в деревню, а также миграцию послевоенной сельской молодежи в города, то можно говорить о том, что сельское население практически за все годы советской власти испытывало социальную селекцию. Лучшая, наиболее энергичная, здоровая часть сельчан «вымывалась» из деревни.

На сельское население оказал серьезный социальный стресс распад страны и последовавший за ним роспуск колхозов и совхозов как предприятий, не отвечающих требованиям рыночной экономики. Однако вместо реформированных, а по существу разрушенных крупных сельскохозяйственных предприятий других форм хозяйствования создано не было. Насаждение фермерства пока еще значительных результатов не принесло. Поэтому аграрная «реформа» имела и продолжает иметь долговременные негативные экономические, социальные и демографические последствия.

В то же время, нельзя не учитывать и то, что организация крупного производства в лице колхозов и совхозов позволила улучшить условия труда, резко повысить его производительность, существенно поднять уровень, условия и качество жизни сельского населения. Советское государство многое сделало для выравнивания социальных условий жизни крестьян с городским населением. Изменения социально-экономических условий жизни села также не могли не сказаться на демографическом поведении сельского населения.

Распад колхозной и совхозной системы привел к резкому сокращению производства сельскохозяйственной продукции. Реальные экономические последствия «реформирования» колхозов и совхозов в полной мере стали проявляться в условиях принятия европейскими странами экономических санкций против России.

Результаты развала крупного сельскохозяйственного производства можно показать на следующих данных. В 2012 г. по сравнению с 1990 г. посевная площадь в сельском хозяйстве России сократилась с 117705 тыс. до 76325 тыс. гектаров, или в 1,5 раза. За указанные годы поголовье крупного рогатого скота уменьшилось с 57,0 до 20,0 млн. голов, или в 2,8 раза, в т. ч. коров с 20,5 до 8,9 млн. или в 2,3 раза, свиней с 38,3 до 18,8 млн., т. е. в 2 раза, овец с 58,2 до 24,2 млн. голов или в 2,4 раза. Мало чем отличались сдвиги в сельскохозяйственном производстве Башкортостана. За 1996 – 2013 гг. площадь сельскохозяйственных угодий с 8379,5 тыс. гектаров сократилась до 7088,8 тыс. гектаров, т. е. на 1280,7 тыс. гектаров, в том числе пашни с 4808,5 до 3647,4 тыс. га, т. е. на 1161,1 тыс. га, что составляет 14,9 процентов. Особенно резко уменьшилось поголовье скота. На начало 2013 г. численность крупного рогатого скота составила 1254,3 тыс. голов, в т. ч. 496,6 тыс. коров, что по сравнению с 1997 г. меньше соответственно на 347,9 тыс. и 186,7 тыс. голов.

Развал крупного производства нашел свое проявление в сельском расселении. В первую очередь стали исчезать селения, в которых раньше функционировали животноводческие комплексы, фермы, машинно-тракторные мастерские. Ликвидация их стала первым серьезным фактором сокращения постоянных рабочих мест и усиления миграции населения. Вторым фактором, выталкивающим селян из своих поселений, стала политика закрытия «неэффективных» малокомплектных школ, фельдшерских пунктов и других объектов социальной инфраструктуры.

Свертывание учреждений социальной сферы и последовавшее сокращение рабочих мест сказалось на миграции сельского населения. Своеобразие современной миграции сельского населения заключается в том, что оно направляется не в города, как это происходило прежде, а в районные центры или в крупные селения. Однако за счет перераспределения населения из мелких поселений в крупные сложившаяся система сельского расселения оказалась нарушенной. В результате такой внутрисельской миграции населения часть земельных угодий оказались заброшенными и перестали использоваться.

Возникла прежде не присущая сельскому населению вахтовая миграция населения. Таким образом, в целом сельское население стало сокращаться незначительно. Рост безработицы в деревне способствовал расширению этой специфической формы миграции. Материалы переписи 2010 г. показывают, что если в городах Башкортостана в расчете на 1000 человек, работающих на территории своего населенного пункта, приходилось только 35 человек, занятых на территории других субъектов, то среди сельского населения данный показатель составил 107 человек.

В-пятых, актуальность отдельного демографического анализа сельского населения связана с особенностью экономической роли современной сельской семьи. Современная сельская семья выступает экономической основой, обеспечивающей продовольствием население страны, тем самым она формирует одну из важнейших направлений государственной безопасности. Поэтому укрепление сельской семьи имеет значение не только с точки зрения сохранения специфических семейных и демографических функций, но и экономических и социальных функций.

Как показывает динамика производства сельскохозяйственной продукции, пока она с этой функцией не справляется. С одной стороны, сложившаяся аграрная политика и ее сохранение в таком виде сдерживает не только экономическое и социальное развитие, но и оказывает негативное влияние на функционирование семьи. С другой же стороны, состояние современной сельской семьи сдерживает развитие самой аграрной экономики. Она перестала быть сложной, состоящей из нескольких поколений. Однако возможно ли возрождение сельской семьи в прежнем сложном составе? Конечно, нет. Поэтому производство сельскохозяйственной продукции, основанное на личном подворье, как это происходит в настоящее время, не может иметь перспективы для

своего развития. На наш взгляд, для возрождения аграрного сектора экономики нужны некие организованные коллективные формы хозяйствования. Там, где возможно, целесообразно реанимировать колхозы и совхозы. Если таких возможностей нет, следует организовывать кооперативы по обработке земли, переработке и реализации продукции и т. д.

Современное состояние репродуктивности сельского населения заметно выше, чем у горожан, тем не менее, вряд ли можно рассчитывать на ее сохранение в таком виде в перспективе. Показатели рождаемости сельского населения имеют тенденцию сближения с показателями городского населения, тем не менее, их уровень остается заметно выше.

Таблица 1

**Динамика показателей рождаемости
населения Республики Башкортостан**

Пока- затели	Единица измерения	Годы						
		2000	2002	2004	2006	2008	2010	2013
Общий коэффициент рождаемости								
город	промилле	9,2	10,7	11,0	11,0	13,1	13,9	14,9
село	промилле	11,8	11,8	11,5	11,3	14,0	14,2	14,1
Суммарный коэффициент рождаемости на женщину 15-49 лет								
город	человек	1,20	1,33	1,37	1,27	1,49	1,59	
село	человек	1,93	1,99	1,75	1,70	2,03	2,14	
Удельный вес детей, родившихся по порядку рождений третьими и более								
город	%	6,3	7,5	7,6	6,6	8,5	9,9	12,3
село	%	21,4	26,7	25,9	21,3	26,8	23,7	25,4
Из родившихся детей зарегистрированы по совместному заявлению родителей								
город	%	22,7	24,0	24,0	29,2	22,7	21,2	19,2
село	%	21,8	23,6	25,7	29,0	25,0	24,4	13,2
В том числе зарегистрированы по заявлению матери								
город	%	12,8	13,5	12,7	13,3	11,8	10,9	9,7
село	%	11,0	12,1	14,2	18,0	15,2	15,8	10,0

С одной стороны, на селе сохраняется относительно высокая рождаемость. Это проявляется в высоком показателе суммарного коэффициента рождаемости, в высоком удельном весе детей, родившихся по порядку рождений третьими и более. С другой же стороны, в составе сельских новорожденных велик удельный вес детей, родившихся вне зарегистрированного брака. Обращает на себя внимание высокий удельный вес зарегистрированных новорожденных по заявлению матери. Указанный парадокс можно объяснить тем, что сельская семья по сравнению с городской находится в более глубоком кризисе. Сельская семья, выделявшаяся в прошлом своей прочностью, в настоящее время характеризуется высоким показателем разводимости.

Что касается смертности, то здесь ситуация, пожалуй, хуже, чем с рождаемостью населения. На протяжении многих лет сельское население выделялось высокой смертностью. Начиная с 1993 г. численность умершего сельского населения непрерывно и устойчиво превышает численность новорожденных и формирует естественную его убыль. За 1995-2009 гг. число умерших селян в расчете на тысячу человек населения ни разу не опустилось ниже 14.

Некоторые показатели смертности и средней продолжительности жизни сельского населения характеризуют данные табл. 2.

Таблица 2

Динамика показателей смертности и ожидаемой продолжительности жизни населения Республики Башкортостан

	Единица измерения	Годы						
		2000	2002	2004	2006	2008	2010	2013
Общий коэффициент смертности								
город	промилле	12,0	13,2	13,0	12,3	12,5	11,8	11,9
село		14,9	15,7	15,8	15,6	15,5	15,1	15,1
Смертность детей до 1 года (на 1000 родившихся)								
город	промилле	15,4	13,2	10,2	9,8	8,5	6,1	7,4
село		13,3	12,0	11,2	12,6	10,6	8,3	8,2
Ожидаемая продолжительность жизни								
город	лет	67,3	66,35	66,19	68,41	68,86	69,84	70,59
село		65,6	65,29	66,18	66,01	66,63	67,35	67,97

Для сельского населения характерно то, что возрастные коэффициенты смертности мужчин и женщин значительно выше соответствующих показателей горожан. Например, коэффициент смертности сельских мужчин во всех возрастных группах до 65 лет и в большинстве возрастов женщин превышал показатели городского населения.

Смертность сельского населения выделяется не только своим высоким показателем, но и различается по составу причин. Среди них, как у горожан, так и селян, на первом месте находятся причины смерти от болезней сердечно-сосудистой системы. Что касается второго места, то здесь имеются различия. Если у горожан среди причин смертности второе место занимают смерти от болезней, связанных с новообразованиями, то у селян это место занимают неестественные причины (несчастные случаи, отравления, травмы, и т. п.). Несмотря на то, что техническая оснащенность сельской экономики намного ниже города, сельское население чаще гибнет от всевозможных травм.

Большую тревогу вызывает чрезвычайно высокая смертность от самоубийств. В 2013 г. в расчете на 100 тысяч сельского населения пришлось 66,3 завершённых самоубийств, против 20,9 у горожан. Иначе говоря, коэффициент смертности по этой причине на селе превышал показатель в городах в 3,2 раза.

На наш взгляд, такое положение было бы неверным связывать только с современной социально-экономической ситуацией в сельской местности (безработицей, низкими доходами, алкоголизацией и т. д.). Высокий уровень самоубийств среди сельского населения, скорее всего, представляет кумулятивный показатель, в котором отразились не только современные, но и прошлые социальные проблемы.

В условиях перехода к рыночным отношениям социально-экономическое давление на село многократно усилилось. Разрушение крупного производства, диспаритет цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, резкое снижение цены труда, рост безработицы и некоторые другие факторы значительную часть крестьян привели к грани социальной деградации. Это нашло проявление, прежде всего, в распространении алкоголизации населения.

Индикатором смертности населения выступает показатель средней продолжительности его жизни. За все приведенные в таблице годы средняя продолжительность жизни сельского населения сложилась ниже, чем у городских жителей. Например, в 2013 г. средняя продолжительность жизни горожан достигла 70,59 лет. У сельского населения данный показатель заметно ниже и составил только 67,97 года.

Характерной чертой сельской миграции является однонаправленность ее потоков: исторически миграция сельского населения постоянно была ориентирована на его отток из села. Размеры притока населения были незначительными. Сельское население на протяжении всей истории советского периода выступало существенным источником формирования населения и трудовых ресурсов городов и слабо освоенных территорий страны. Интенсивная урбанизация страны, освоение восточных территорий в довоенные и послевоенные годы в основном происходили за счет сельского населения. Причем отток сельского населения, прежде всего, охватывал образованные и предприимчивые его слои.

Сама коллективная собственность колхозов на селе изначально была создана путем экспроприации имущества крестьян. Огромный урон сельскому социуму нанесло раскулачивание наиболее трудолюбивых, успешных крестьян, которые были сселены с родных мест. Постоянный социальный и экономический прессинг в отношении крестьянства со стороны Советского государства приводил к определенной селекции селян, постепенно ухудшая качественный состав человеческого потенциала сельского населения. Все это нашло свое проявление в высокой смертности и низкой средней продолжительности жизни сельского населения.

Развал промышленного производства и социальной сферы в первой половине 90-х гг. изменил сложившийся миграционный поток из села в город в обратном направлении. Определенная часть бывших сельских мигрантов, после закрытия промышленных предприятий, стала возвращаться в свои села.

Это были в основном молодые мигранты, не успевшие адаптироваться в городских условиях.

Низкая рождаемость в сочетании с высокой смертностью, а также интенсивный отток сельского населения отразились в демографической структуре населения. Сельское население стало интенсивно стареть. В 2013 г. среди сельского населения удельный вес лиц старше трудоспособного возраста составил 22,4%, против 20,3% среди горожан. Своеобразие демографической структуры сельского населения находит свое отражение в высокой нагрузке иждивенцев на трудоспособную часть населения. В расчете на тысячу лиц в трудоспособном возрасте в 2013 г. в городах приходилось 612 детей и пожилых, тогда как в сельской местности – 756, или на 23,5% больше. Высокая демографическая нагрузка на трудоспособное население требует дополнительных расходов на социальное содержание иждивенцев. В сложившихся в деревне социально-экономических условиях повышенная демографическая нагрузка еще более способствует обнищанию ее населения.

Обращает на себя внимание дисбаланс в соотношении мужчин и женщин в наиболее дееспособных возрастных группах сельского населения, который сложился как за счет больших различий в смертности мужчин и женщин, так и более интенсивной миграции женщин из села. По состоянию на начало 2013 г. в Башкортостане в возрастной группе 20–24 года на тысячу мужчин в городах приходится 1124 женщины, в сельской местности – 856, в возрастной группе 25–29 лет, соответственно, – 1032 и 876, в группе 30–34 года – 1050 и 854 женщины. Если нарушение гендерного баланса в городах особого влияния на ситуацию на брачном рынке и в формировании семьи большой роли не играет, то для сельского населения его значение велико. Дело в том, что городское население расселено концентрированно и это, несомненно, расширяет возможности выбора брачного партнера. Для сельского же населения, которое рассредоточено по небольшим поселениям, такие возможности крайне ограничены.

Наряду с демографическим фактором формированию семьи препятствует социальная неустроенность сельской молодежи: безработица, низкие заработки, сложность решения жилищной проблемы и некоторые другие факторы. Сложное социальное положение сельской молодежи нашло свое отражение в широком распространении сожительства.

Городская экономика, исходя из специфики промышленного производства, располагает возможностями его концентрации на относительно небольшой территории. Отсюда и система размещения городов, как правило, отличается не только большим сосредоточением населения в одном поселении, но и возможностями высокой концентрации капитала. В этих условиях города выгодно отличаются от деревни с точки зрения организации социального обслуживания населения.

В сельской местности демографические процессы тесно переплетаются с экономическими и социальными. Такая связь обусловлена особой ролью

земли, которая в сельской экономике одновременно выступает основным средством производства и предметом труда. Указанная особенность определяет своеобразие расселения сельского населения, которое в отличие от городской системы расселения носит рассредоточенный характер. Сельская сеть населенных мест исторически сложилась таким образом, чтобы были использованы все пригодные для производства сельскохозяйственной продукции земли.

Развал колхозов и совхозов нарушил сложившееся гармоничное соотношение между землей и расселением населения. Это проявилось в особенностях миграционных процессов сельского населения. Во-первых, ослабла миграция населения между городскими и сельскими поселениями. Дороговизна жилья, сокращение общежитий, спад промышленного производства, приведшие к сокращению спроса на дополнительную рабочую силу, и некоторые другие факторы сократили приток сельских мигрантов в города. Во-вторых, выросла миграция внутри самой сельской местности. Распад крупных сельскохозяйственных предприятий с одной стороны, оптимизация социальной сферы, выразившейся в закрытии «неэффективных» школ, других социальных объектов с другой, привели к оттоку населения из небольших сельских поселений в районные центры и крупные селения. В-третьих, расширились вахтовые и маятниковые формы миграции населения.

Следует отметить, что сложная современная демографическая ситуация результат не только ошибок, сделанных в условиях перехода к рыночным отношениям. Она формировалась постепенно еще с советских времен. Система государственного управления экономикой и социальной сферой в нашей стране исторически сложилась таким образом, что она функционировала без учета особенностей демографического развития населения.

Демографическая ситуация в сельской местности тесно переплетается с аграрной экономикой. Существенной трансформации подверглась сфера сельскохозяйственного производства. Если прежде основными производителями сельскохозяйственной продукции выступали крупные предприятия: колхозы и совхозы, то в настоящее время ими стали личные подсобные хозяйства населения. В 2013 г. на долю последних приходилось 61,6% продукции сельского хозяйства, против 33,3% в 1990 году. За последние годы это соотношение практически не изменилось, что свидетельствует о стагнации экономики села. За указанный период удельный вес сельскохозяйственных предприятий с 66,7% упал до 33,8 процента. Причем структурное изменение произошло в основном за счет сокращения объемов производства продукции на крупных предприятиях. Ликвидация колхозов и совхозов привела к выводу из оборота значительной части сельскохозяйственных угодий.

На наш взгляд, сложившее современное положение российской деревни связано с тем, что разработка и осуществление государственной аграрной политики в экономической ее составляющей протекает без учета демографического фактора. В настоящее время накопленные и накапливаемые негативные

факторы нарушили психику населения и формируют у него такие качества, как пассивность, апатию. Подталкиваемые кризисным состоянием сельской экономики, указанные качества усиливаются и постепенно ставят население на грань деградации. Непродуманное реформирование экономики проявилось в затянувшемся кризисе производства и социальной сферы, что совпало с демографическим переходом. В настоящее время государство потеряло рычаги регулирования миграционными процессами между городом и селом.

Реформирование сельскохозяйственных предприятий в течение последнего десятилетия носило формальный, поверхностный характер. Хотя в начале 90-х гг. были приняты Закон о земельной реформе, отменивший государственную монополию на землю, Постановления Российского Правительства о реорганизации колхозов и совхозов и о порядке приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, тем не менее, они не сформировали на селе рыночные отношения.

В сельской местности не создана рыночная инфраструктура. Практически на селе не сформировался малый и средний бизнес. Например, в 2009 г. в сельской местности функционировали всего лишь 4948 малых предприятий, или 12,3% ко всему их числу. Хотя в развитии фермерства происходят некоторые позитивные изменения, тем не менее, его роль в производстве продукции крайне низка и пока не видно экономических оснований для его развития на ближайшую перспективу.

В тяжелом состоянии находится социальная инфраструктура. Заметно отстававшая от города в советское время социальная сфера села в настоящее время еще более увеличила разрыв. Резко возросли различия в реальных доходах между городским и сельским населением. Невысокими размерами заработной платы выделяются не только работники сельского хозяйства, но и других отраслей: образования, здравоохранения, культуры и т. д.

Значение трудовых доходов в формировании совокупных доходов сельского населения крайне низко. Перепись показала, что в числе указавших источники средств существования удельный вес доходов от трудовой деятельности сельских жителей составил только 21,4 процента. В то же время на доходы от личного подсобного хозяйства приходилось 25,7%, на социальные выплаты (пенсии, стипендии, пособия и др.) – 29,3 процента.

В результате ухудшения условий медицинского обслуживания, существенного снижения уровня жизни, распространения алкоголизации и влияния других факторов социально-психологического характера не могли отрицательно сказаться на состоянии здоровья сельского населения, особенно подрастающего поколения, что найдет неблагоприятное отражение в будущем демографическом развитии населения.

Произошли изменения в миграции сельского населения. Расширение коммерческого образования, сокращение системы профессионально-технических училищ ограничили возможность сельской молодежи в получении высше-

го и среднего, а также профессионального образования. Сокращение рабочих мест на промышленных предприятиях стало сдерживающим фактором притока сельской молодежи в города. Наряду с указанным фактором на миграцию большое влияние оказывают снижение уровня жизни, безработица, недоступность жилья, рост цен на транспорт, напряжение на рынке труда и другие.

В результате сельская молодежь теряет конкурентоспособность на рынке труда, а на селе формируется скрытая безработица. Если не принять комплексные меры, то сложившаяся социально-демографическая ситуация в сельской местности в перспективе еще более ухудшит условия развития населения. Следует иметь в виду, что под влиянием предыдущих демографических процессов уже началось сокращение трудовых ресурсов. Пока его темпы не велики, однако в будущем они будут нарастать. Другим проявлением воспроизводства населения в перспективе является еще большее его старение.

Развитие сельскохозяйственного производства в этих условиях будет невозможным без серьезного реформирования. Необходимо принятие решительных мер по укреплению экономики на селе. Основная отрасль сельской экономики – сельское хозяйство без значительных финансовых вливаний выйти из кризиса вряд ли способна. Инвестирование не должно ограничиваться только производственной сферой. Нужны коренные меры, направленные на развитие социальной инфраструктуры сферы села. Между тем Концепция демографической политики Республики Башкортостан до 2025 года предусматривает меры по регулированию воспроизводства населения в целом по республике, без выделения городской и сельской местности. Складывающаяся сложная демографическая ситуация может быть выправлена при условии разработки обоснованной демографической политики отдельно для сельского населения. Меры по регулированию демографических процессов должны иметь целевое финансирование. Только комплексное рассмотрение проблем села будет способствовать улучшению воспроизводства его населения.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

Я. А. Скрябина

Активно проводимая в последние годы в Республике Башкортостан демографическая политика дала заметные положительные результаты: выросла рождаемость, несколько снизилась смертность, соответственно, выросла про-

должительность жизни. Однако параметры демографического развития как в целом в стране, так и в республике все еще весьма далеки от оптимальных.

Для закрепления позитивных сдвигов и если мы действительно хотим улучшить демографическую ситуацию, необходима корректировка приоритетных направлений и мер, определенных в Концепции демографической политики Республики Башкортостан на период до 2025 года. Совершенствование программных мероприятий в сфере реализации демографической политики невозможно без комплексного, углубленного анализа социально-демографических процессов, происходящих в республике в последние двадцать лет.

Согласно Концепции демографической политики Республики Башкортостан на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Республики Башкортостан от 14 июля 2008 г. № УП-333 (далее – Концепция), определены приоритеты и основные направления в области охраны здоровья и увеличения продолжительности жизни населения; в области стимулирования рождаемости и укрепления семьи; в области миграции и расселения; в области труда и занятости населения. В соответствии с основной целью Концепции предполагается 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 и довести ожидаемую среднюю продолжительность жизни населения до 70 лет. На третьем этапе (2015–2025 гг.) предполагается довести численность населения до 4150 тыс. человек, увеличить среднюю продолжительность жизни до 75 лет.

На основе указанной Концепции разработана Программа по улучшению демографической ситуации в Республике Башкортостан, срок реализации которой был рассчитан на 2008–2010 годы.

Проанализируем, насколько реализовались ожидаемые результаты за период 2007–2014 годы.

Численность населения в стране или отдельном регионе оказывает влияние на экономический потенциал, на развитие производительных сил общества. Существует большая зависимость между высокой заселенностью регионов, обеспеченностью высококвалифицированными кадрами и размещением наукоемких отраслей и отраслей, определяющих научно-технический прогресс. Знание темпов прироста (убыли) численности населения, характеризующих воспроизводство населения на административно-территориальном и государственном уровнях, имеет важное социально-экономическое значение. Численность населения изменяется под действием двух процессов – естественного движения населения и миграции. Динамика численности населения представлена в табл. 1.

**Динамика численности населения
Республики Башкортостан, на начало года, чел.**

годы	Все население	Городское население	Сельское население	Среднегодовой прирост (убыль) к предыдущему году		
				все население	городское население	сельское население
2006	4066257	2430877	1635380	-	-	-
2007	4053439	2425175	1628264	-12818	-5702	-7116
2008	4054821	2433648	1621173	1382	8473	-7091
2009	4059373	2440163	1619210	4552	6515	-1963
2010	4068545	2451597	1616948	9172	11434	-2262
2011	4072085	2465847	1606238	3540	14250	-10710
2012	4064245	2472276	1591969	-7840	6429	-14269
2013	4060957	2480222	1580735	-3288	7946	-11234
2014	4069698	2499944	1569754	8741	19722	-10981
2015	4071617	2512623	1558994	1919	12679	-10760

На I этапе реализации Концепции удалось стабилизировать численность населения и даже несколько увеличить за счет миграционного прироста, который в основном был обусловлен изменением порядка учета регистрируемой миграции с 2007 года¹. Так, в соответствии с законодательством теперь статистическому учету подлежат и мигранты, впервые получившие разрешение на временное проживание и зарегистрированные по месту жительства. В период с 2010 г. наблюдались колебания численности населения республики (табл. 1). По предварительным данным на начало 2015 г. она составила 4071617 человек².

Особое значение имеет соотношение численности городского и сельского населения, характеризующее степень урбанизации территории (рис. 1). Процесс урбанизации вносит изменения в размещение производительных сил и прежде всего в расселение населения; в социально-профессиональную и демографическую структуры населения; в образ жизни людей и т. п. Демографические процессы (рождаемость, смертность, брачность, миграция), протекающие в городской и сельской местности, имеют существенные различия.

Республика Башкортостан традиционно относится к регионам страны с высоким удельным весом сельского населения. В 2010 г. удельный вес сельского населения составил 40,1%, в 2014 г. снизился до 38,6 процентов.

¹ Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О численности населения Республики Башкортостан и отдельных субъектов Российской Федерации на 1 января 2015 г. // http://bashstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/bashstat/ru/statistics/population/ (дата обращения – 10.05.2015 г.).

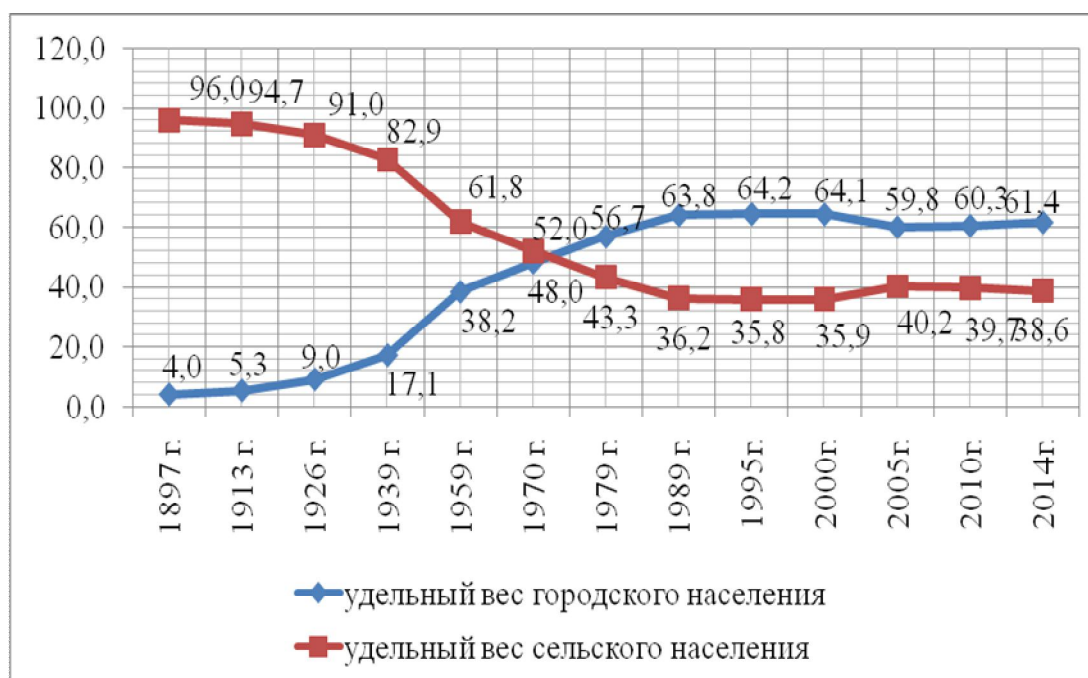


Рис. 1. Динамика численности городского и сельского населения, Республика Башкортостан, 1997–2014 гг.

Следующий целевой индикатор – это показатель ожидаемой продолжительности жизни, который выступает интегральной характеристикой уровня смертности в стране, регионе и, соответственно, является одним из наиболее важных показателей уровня социального развития общества и уровня управления государством, т. е. мерой общего качества жизни в стране или административно-территориальном образовании. Рассмотрим динамику данного показателя по Республике Башкортостан (рис. 2).

Как видно на рис. 2, ожидаемая продолжительность жизни в 2013 г. по сравнению с 2007 г. немного выросла и для всего населения составила 69,63 года, для мужчин 63,66 лет, для женщин – 75,84 лет, но пока не достигла целевого значения 70,0 лет.

По данным, приведенным на сайте «Деловая жизнь»¹, среди 192 стран, входящих в ООН, Россия по ожидаемой продолжительности жизни занимает 129-е место. Самая высокая продолжительность жизни в Андорре, Японии, Сан-Марино, самая низкая – в Замбии, Анголе, Свазиленде; посередине данного списка находятся Египет, Самоа, Марокко (табл. 2).

¹ См.: Средняя продолжительность жизни в России и странах мира в 2014 году. Источник: Средняя продолжительность жизни в России и странах мира в 2014 году сайт [bs-life.ru](http://bs-life.ru/makroekonomika/prodolzitelnost-zizni2013.html) // <http://bs-life.ru/makroekonomika/prodolzitelnost-zizni2013.html>

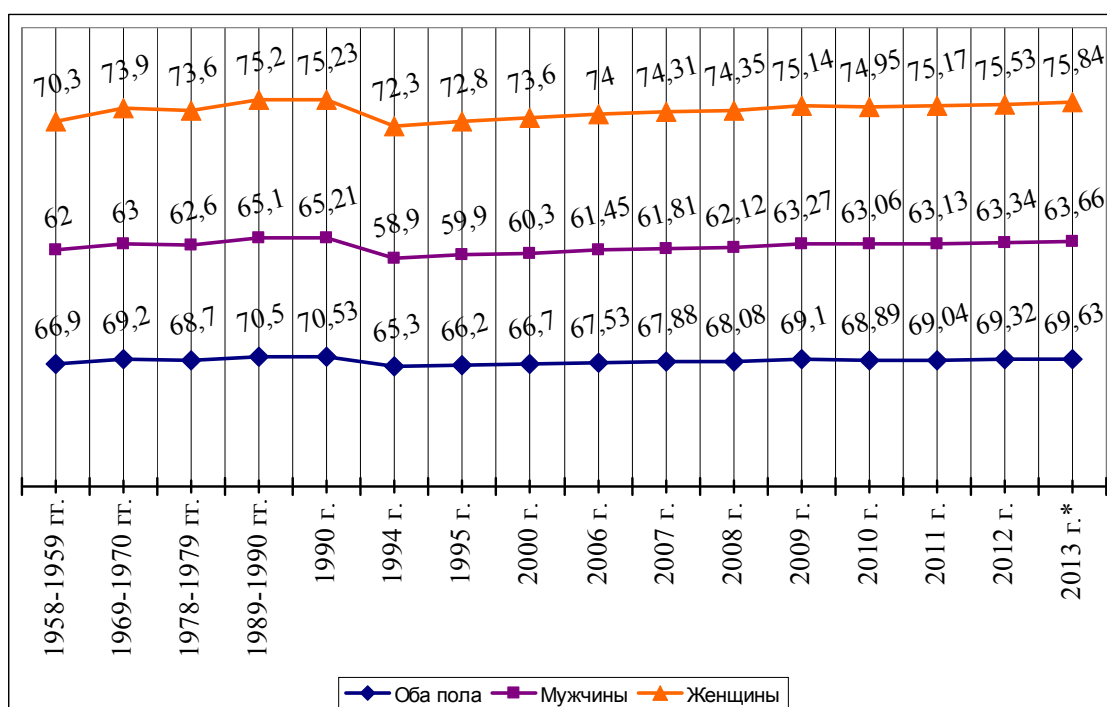


Рис. 2. Динамика ожидаемой продолжительности жизни населения Республики Башкортостан за период 1958–2013 гг., лет¹

Таблица 2

Средняя продолжительность жизни по странам мира в 2014 году

Место	Страна	Средняя продолжительность жизни, лет		
		общая	мужчин	женщин
1	Андорра	82,75	80,4	85,1
2	Япония	82,15	78,7	85,6
3	Сан-Марино	82	78,4	85,6
4	Сингапур	82	79,3	84,7
5	Франция	81	77,7	84,3
...				
96	Самоа	71,4	68,5	74,3
97	Марокко	71,3	68,9	73,7
98	Вьетнам	71,2	68,3	74,1
99	Кабо-Верде	71,05	67,7	74,4
100	Никарагуа	70,95	68,8	73,1
...				
127	Боливия	66,25	63,5	69
128	Гайана	66,25	63,5	69
129	Россия	66,05	59,1	73

¹ Галин Р. А. Население Республики Башкортостан: тенденции и особенности развития на пороге нового тысячелетия. Уфа, 1998. С. 98; Демографические процессы в Республике Башкортостан: стат. сб. – Уфа: Башкортостанстат, 2014. С. 92.

Окончание табл. 2

130	Багамы	65,7	62,4	69
131	Папуа – Новая Гвинея	65,7	63,4	68
132	Гренада	65,25	63,4	67,1
133	Узбекистан	65,1	61,6	68,6
134	Мальдивы	64,8	63,4	66,2
135	Таджикистан	64,7	61,6	67,8
...				
188	Лесото	39,95	40,7	39,2
189	Зимбабве	39,5	40,6	38,4
190	Замбия	38,4	38,3	38,5
191	Ангола	37,65	36,7	38,6
192	Свазиленд	32,2	31,5	32,6

По данным за 2013 г. Республика Башкортостан, повторяя общероссийскую динамику по показателям ожидаемой продолжительности, занимала среди 83 субъектов Российской Федерации 49-е место¹ (табл. 3).

Таблица 3

**Средняя продолжительность жизни
по регионам Российской Федерации в 2013 году**

Место	Регион	Средняя продолжительность жизни, лет		
		общая	мужчин	женщин
1	Республика Ингушетия	78,84	75,97	81,32
2	г. Москва	76,37	72,31	80,17
3	Республика Дагестан	75,63	72,31	78,82
4	г. Санкт-Петербург	74,22	69,43	78,38
5	Республика Северная Осетия-Алания	73,94	68,46	79,06
...				
13	Республика Татарстан	72,12	66,35	77,73
...				
44	Ивановская область	69,84	63,9	75,42
45	Свердловская область	69,81	63,64	75,86
46	Алтайский край	69,77	64,11	75,44
47	Брянская область	69,75	63,32	76,32
48	Омская область	69,74	63,86	75,57
49	Республика Башкортостан	69,63	63,66	75,84
50	Челябинская область	69,52	63,48	75,46
51	Нижегородская область	69,42	63,06	75,75

¹ www.statdata.ru – Сайт о странах, городах, статистике населения и пр. // http://www.statdata.ru/spg_reg_rf (дата обращения 24.03.2015).

52	Тульская область	69,41	63,22	75,57
53	Самарская область	69,4	63,28	75,5
...				
80	Ненецкий авт. округ	65,76	60,22	75,21
81	Еврейская автономная область	64,94	58,84	71,66
82	Чукотский авт. округ	62,11	58,65	66,42
83	Республика Тыва	61,79	56,37	67,51

Помимо того, что мы отстаем по ожидаемой продолжительности жизни не только от развитых, но даже и от многих развивающихся стран, особую тревогу вызывает огромная разница между продолжительностью жизни женщин и мужчин как в целом по России, так и в республике. Так, в 1990 г. указанная разница составила 10,02 года, в 1994 г. – 13,4 года (максимум), в 2000 г. – 13,3 года, в 2010 г. – 11,9 лет, в 2013 г. – 12,2 года. Практически во всех странах мира мужчины живут меньше женщин, но в развитых странах и в странах с развитой системой здравоохранения разница составляет 3–5 лет, а у нас колеблется плюс-минус на отметке 13 лет. По мнению ученых, к основным причинам, почему мужчины умирают раньше, чем женщины, можно отнести следующие: женщины больше заботятся о своем здоровье, чаще посещают врачей, систематически проходят профилактические осмотры, следят за рационом питания, внешним видом, мужчины же ведут более непродуманный образ жизни: пьют больше алкоголя, больше курят, чаще едят жирную пищу и перекусывают на ходу, меньше времени уделяют физическим нагрузкам, но при этом больше подвержены риску на работе и во время отдыха.

В целом поддержка здоровья на протяжении всей жизни, высокое самосохранительное поведение приведут к росту ожидаемой продолжительности жизни, здоровой жизни, что благотворно отразится не только на жизни индивида, но и на экономическом, социальном развитии страны, региона. Следует отметить, что в реализации увеличения продолжительности жизни как женщин, так и мужчин важную роль играет политика здравоохранения и социальная политика, т. е. качество системы здравоохранения и общий объем расходов на здравоохранение.

Проанализируем, каких результатов удалось достичь в плане сокращения уровня смертности населения Республики Башкортостан за период 2008–2014 годы. В целом уровень смертности за указанный период не изменился, но в последние годы незначительно снизился (табл. 4).

Младенческая смертность, т. е. смертность детей в течение первого года жизни, снижалась в России на протяжении всего XX в. Если в начале XX в. на 1000 родившихся живыми в возрасте до 1 года умирало порядка 300 детей, в 1960 г. в Башкортостане этот показатель равнялся 44,2 ребенка, то в 2013 г. он снизился до 7,7. Уменьшение младенческой смертности считается одним из

важных достижений как страны в целом, так и нашей республики в социально-экономической и медицинской сферах. Но этот показатель у нас выше, чем в развитых европейских странах более чем в 3 раза.

Таблица 4

**Динамика смертности населения
Республики Башкортостан, 1960–2014 гг.**

Годы	Всего умерших		Городская местность		Сельская местность	
	всего, чел.	на 1000 чел.	всего, чел.	на 1000 чел.	всего, чел.	на 1000 чел.
2007 г.	55144	13,6	29874	12,3	25270	15,5
2008 г.	55568	13,7	30351	12,5	25217	15,6
2009 г.	53227	13,1	28623	11,7	24604	15,2
2010 г.	54457	13,4	29757	12,1	24700	15,3
2011 г.	54404	13,4	29715	12,0	24689	15,4
2012 г.	53624	13,2	29177	11,8	24447	15,4
2013 г.	53346	13,1	29594	11,9	23752	15,1
2014 г.	53568	13,2	...	...	...	...

Рассмотрим смертность населения по возрастным группам.

Первое место среди причин младенческой смертности принадлежит отдельным состояниям, возникающим в перинатальный период (в первые 7 суток). В большинстве случаев эта смерть – прямой брак работы системы родовспоможения. Согласно данным, представленным в Программе Республики Башкортостан «Развитие здравоохранения»¹, у нас по-прежнему сохраняются недостатки в диагностике внутрибольничных инфекций и внутриутробных инфекций среди новорожденных. Второе место принадлежит врожденным аномалиям; третье – внешним причинам (случайное удушение и повреждения с неопределенными намерениями). Высоки показатели смертности от инфекционных и паразитарных болезней, что характеризует прежде всего состояние медучреждений и медицинского обслуживания женщин и детей. Особое внимание следует обратить на то, что в малых городах и сельских районах республики показатели здоровья детей хуже, чем в больших городах. Так, в некоторых сельских районах в последние годы не было ни одного случая младенческой смертности, а в других, наоборот, показатель младенческой смертности превышает среднее значение по республике. Данная ситуация свидетельствует о проблемах доступности и качества медицинской помощи, о сложностях предоставления высокотехнологичных видов медицинской помощи, о нехватке и низком уровне квалификации медицинских кадров.

¹ Программа Республики Башкортостан «Развитие здравоохранения» (в ред. Постановления Правительства РБ от 18.04.2014 № 189) http://tubrb.ru/document/project_RB.pdf (дата обращения – 28.04.2015 г.).

Детская смертность (смертность детей от 1 года до 15 лет) имеет сложную структуру, которая определяется в основном причинами смерти и возрастом умерших детей. По данным за 2013 год структура смертности детей по причинам в Республике Башкортостан¹ выглядит следующим образом: во всех трех возрастных группах 1–4 лет, 5–9 лет, 10–14 лет первое место занимает смертность от несчастных случаев, отравлений и травм, на втором месте в возрасте 1–4 лет и 5–9 лет – болезни органов дыхания, в возрасте 10–14 лет – новообразования, на третьем месте 1–4 лет и 5–9 лет – новообразования, в возрасте 10–14 лет – болезни органов дыхания; на четвертом месте – некоторые инфекционные и паразитарные болезни только в возрастной группе 5–9 лет.

В структуре смертности от несчастных случаев, отравлений и травм выделяют смертность от транспортных травм, самоубийств, убийств, случайных утоплений. В 2013 г. в возрасте 1–4 года первое место занимают транспортные травмы, второе – убийства, третье – случайные утопления, случаев самоубийства нет; в возрасте 5–9 лет: на первом месте – случайные утопления, на втором месте – транспортные травмы, на третьем – самоубийства, случаев убийства нет; в возрасте 10–14 лет: на первом месте – самоубийства, на втором месте – транспортные травмы, третье место делят убийства и случайные утопления.

Особую тревогу вызывают случаи суицида у детей и подростков. В целом по данным Роспотребнадзора, Российская Федерация занимает первое место в Европе по количеству самоубийств среди детей и подростков, а Республика Башкортостан относится к регионам с высокими показателями завершенных суицидов среди несовершеннолетних². Во многих случаях суициды подростка – это привлечение к себе внимания и крик о помощи. Взрослые чаще всего недооценивают те проблемы, с которыми сталкиваются подростки, воспринимая подростковый период за самое беззаботное время. Исследование, проведенное в республике в 2008 г., показало, что корни склонности к суициду следует искать в семье. Огромное значение имеют климат и атмосфера в доме, взаимоотношения родителей, наименьшее значение для подростка имеют отношения со сверстниками, его позиционирование в группе. Таким образом, ситуация в Республике Башкортостан с детскими и подростковыми суицидами является крайне неблагоприятной и требует создания системы профилактики суицидального поведения у детей и подростков, в т. ч. в дневных общеобразовательных учреждениях необходимо ввести в штат не просто психолога, а специалиста по кризисным ситуациям, который профессионально проконсультирует детей, подростков, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, поможет и поддержит ребенка, поймет глубину его переживаний и эмоций.

¹ См.: Смертность населения Республики Башкортостан: стат. сб. – Уфа: Башкортостан-стат, 2014. – С. 35.

² О суицидальной ситуации в среде несовершеннолетних [Электронный ресурс]. URL // <http://mylovekid.ru/p/mlk-19480.html> (дата обращения – 31.03.2015 г.).

В связи с остротой проблемы хотелось бы отметить, что в настоящее время на детей и подростков обрушивается масса негативной информации, распространяемая с использованием СМИ, сетей Интернет, рекламы продукции и услуг, компьютерных игр, аудио- и видеоматериалов, которая оказывает психотравмирующее и развращающее влияние, побуждает несовершеннолетних к агрессивному, жестокому, рискованному, антиобщественному поведению¹. Для защиты детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие, Статья 14.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 № 124-ФЗ² предоставляет всем субъектам возможность самостоятельно регулировать правоотношения в сфере информационной безопасности детей³, а органы местного самоуправления на своем уровне также могут принимать соответствующие акты. Таким образом, дети и подростки должны быть защищены от информации, побуждающей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и/или здоровью, в т. ч. подталкивающих к суициду.

Высокая смертность в трудоспособном возрасте во многом зависит от внешних причин и обусловлена ухудшением качества жизни большинства населения относительно периода 1970–80-х гг., некачественным питанием, снижением доступности медицинской помощи, связанной с коммерциализацией услуг здравоохранения, высокой стоимостью лекарств, неблагоприятной экологической ситуацией. Перечисленные факторы ухудшают здоровье населения, что приводит к преждевременной смерти. Немаловажной предпосылкой высокой смертности является и нездоровый образ жизни значительной части населения. Алкоголизация, наркомания, табакокурение повышают вероятность преждевременной смерти населения.

Общие тенденции в сверхсмертности населения как России, так и Республики Башкортостан во многом определяет сверхсмертность людей трудоспособного возраста, среди которых 80% составляют мужчины, т. е. смертность мужчин в трудоспособном возрасте практически в 4 раза выше, чем смертность женщин в этом же возрасте.

Основные причины смерти мужчин и женщин в трудоспособном возрасте имеют свои особенности и различия.

¹ Туманин С. С. Обеспечение правовой защиты несовершеннолетних от воздействия информации, наносящей вред их здоровью и нравственному развитию // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 4 (38). С. 70–74.

² Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Закон Республики Башкортостан от 04.03.2014 № 62-з «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «Об основных гарантиях прав ребенка в Республике Башкортостан»» (принят Государственным Собранием – Курултайем РБ 27.02.2014) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

К основным причинам смертности женщин в трудоспособном возрасте можно отнести: относительно низкий уровень жизни; дискриминацию женщин на рынке труда; двойную занятость (в домашнем хозяйстве и в оплачиваемом секторе занятости); политику запрета аборт и др. Сверхсмертность и высокая заболеваемость мужчин в трудоспособном возрасте связана с низким самосохранительным поведением; чрезмерным употреблением алкоголя; неприспособленностью мужчин к рыночной конкурентной среде; стрессовыми ситуациями; неудовлетворительным уровнем и качественным составом продуктов питания. Таким образом, избыточная смертность мужчин в трудоспособном возрасте зависит от устранимых причин, которые во многих странах контролируются гораздо более успешно, чем в России. Отсюда и большая разница в уровне смертности мужчин и женщин.

Городское и сельское население дифференцируется по процессам смертности: у селян смертность более высокая, чем у городских жителей. Различия в уровне смертности во многом обуславливаются различиями в возрастной структуре городского и сельского населения, образом и качеством жизни, включая медицинское обслуживание. В 1990 г. в городской местности республики от всех причин смерти на 100 тыс. человек населения умерло 867,8, в 2013 г. – 1188,5, в сельской местности, соответственно, 1141,7 и 1507,8¹. Предполагается, что различия в уровне смертности городского и сельского населения постепенно сократятся.

Распределение основных причин смертности всего населения Республики Башкортостан выглядит следующим образом: в 1990 г. первое место занимали болезни систем кровообращения, второе – новообразования, третье – несчастные случаи, отравления и травмы; в 2013 г. на первом месте также – болезни систем кровообращения, на втором – несчастные случаи, отравления и травмы, на третьем – новообразования (табл. 5). Первые три группы причин обуславливают порядка 75,0% всех смертей. Среди несчастных случаев, отравлений и травм на 1 месте – самоубийства, на 2 – ДТП, на 3 – убийства, на 4 – случайные утопления, на 5 – отравления алкоголем.

Таблица 5

**Смертность населения РБ по основным классам
причин смертности в расчете на 100 000 чел.**

Годы	1990г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2013 г.
Всего умерших от всех причин	960,2	1265,4	1302,0	1419,4	1337,9	1312,2
в т. ч.						
инфекционных и паразитарных болезней	10,9	13,8	16,0	17,1	19,4	16,7
новообразований	147,0	154,7	154,1	150,1	144,7	146,9

¹ Смертность населения Республики Башкортостан: ст. сб.– Уфа: Башкортостан, 2014. С. 81, 82.

болезней системы кровообращения	498,1	617,2	707,8	817,9	659,5	601,8
Болезней органов дыхания	67,5	82,0	77,1	69,6	74,6	64,2
Болезней органов пищеварения	23,7	28,2	28,5	41,7	52,0	53,0
Несчастных случаев, отравлений и травм	121,5	219,8	185,0	179,3	159,6	150,0

Достаточно неблагоприятным следует считать повышение смертности от болезней органов пищеварения до уровня смертности от болезней органов дыхания. Природа потерь от болезней системы кровообращения (ССБ) в трудоспособном и пожилом возрастах различна. В трудоспособном возрасте смертность от ССБ экзогенна, т. е. связана с воздействием внешних условий, она физиологически не обусловлена, и основной фактор риска – это злоупотребление алкоголем. В пожилом возрасте смертность от ССБ связана прежде всего с внутренним состоянием организма человека (со старением) и относится к внутренним, эндогенным причинам смерти.

Таким образом, в Республике Башкортостан, как в целом в России и в большинстве субъектов в соответствии со шкалой общих коэффициентов смертности, уровень смертности, начиная с 1992 г. и по настоящее время, оценивается как высокий¹. У нас неадекватно высокая смертность от предотвратимых причин, т. е. от причин, которые могут быть частично или полностью исключены усилиями современных медицинских и организационных технологий и изменением стиля жизни самого человека, – это, во-первых, заболеваемость, связанная с чрезмерным потреблением алкоголя и табака, с травмами в результате дорожно-транспортных происшествий, уровнем преступности; во-вторых, заболевания, за которые ответственна вторичная профилактика, позволяющая в результате комплекса медицинских, социальных, санитарно-гигиенических, психологических и иных мер, выявлять заболевания на ранней стадии (как правило, онкологические заболевания) и своевременно их лечить²;

¹ Исходя из тенденций XXI века, шкала оценки уровня смертности выглядит следующим образом: значение общего коэффициента смертности до 5‰ оценивается как низкий уровень, 5–9,9‰ – средний, 10–14,9‰ – высокий 15–19,9‰ – очень высокий 20,0‰ и выше – чрезвычайно высокий. В ряде российских регионов уровень смертности оценивается как очень высокий (Владимирская, Тверская, Новгородская, Псковская области и др.). Есть регионы, где уровень смертности средний (Республики Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская республики, г. Москва).

² К сожалению, динамика онкологической заболеваемости имеет тенденцию к росту. Так, в 2013 г. численность пациентов, состоящих на учете в лечебно-профилактических организациях РБ, по сравнению с 1990 г. увеличилась почти в 2,2 раза. В 1990 г. при профилактических осмотрах было выявлено 298 человек со злокачественными новообразованиями, в 2000 г. – 458, в 2013 г. – 2047 (См.: Здравоохранение в Республике Башкортостан: ст. сб.). – Уфа: Башкортостанстат, 2014. С. 22.

в-третьих, заболевания, связанные с качеством лечения и оказания медицинской помощи (внутрибольничные инфекции¹, полученные больными в лечебных учреждениях).

С 2000 г. в Республике Башкортостан начался новейший этап снижения рождаемости. Причины снижения рождаемости многочисленны – это и материальные, и жилищно-бытовые, и социальные, и политические, и медицинские, и собственно демографические, и многие другие. Отметим, что снижение рождаемости в сельской местности республики происходит более быстрыми темпами, чем в городской.

Решение задачи в области стимулирования и укрепления семьи согласно Концепции предполагает повышение уровня рождаемости в 1,5 раза путем постепенного перехода к среднететному типу репродуктивного поведения за счет рождения второго ребенка и последующих детей. Таким образом, если в 2008 г. в Республике Башкортостан суммарный коэффициент рождаемости (СКР) равнялся 1,708 детей на одну женщину, то к концу третьего этапа реализации Концепции он должен достичь значения 2,562. Суммарный коэффициент рождаемости показывает, сколько в среднем детей родила бы одна женщина за репродуктивный период. Значение СКР ниже 2,1 характеризует воспроизводство населения как суженное, при котором поколение детей не замещает поколение родителей, численность населения снижается. В настоящее время уровень рождаемости в республике, как и в целом в России, несмотря на некоторое повышение, оценивается как низкий. Динамика суммарного коэффициента рождаемости представлена на рис. 3.

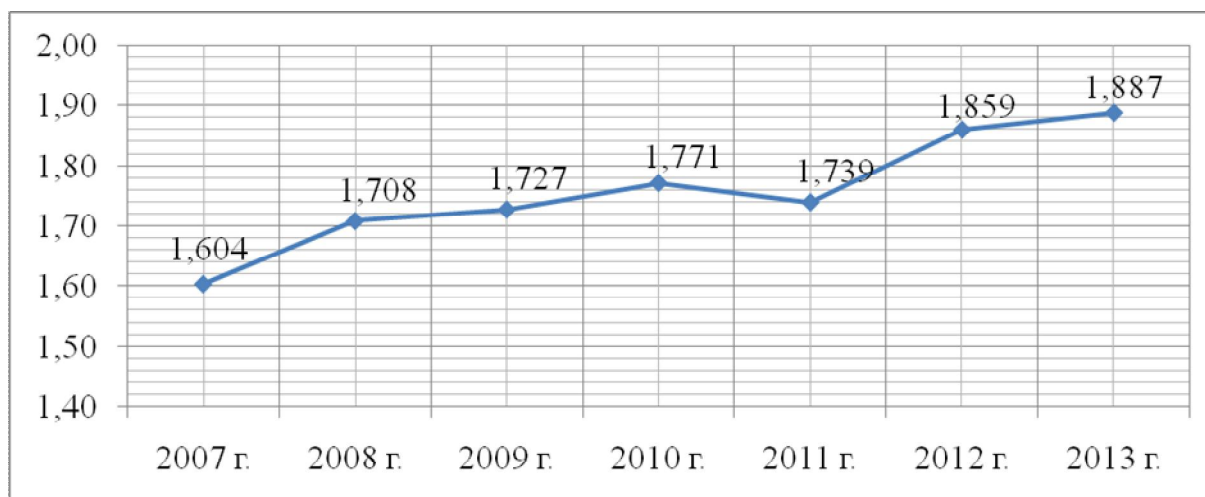


Рис. 3. Динамика суммарного коэффициента рождаемости, Республика Башкортостан, все население, 2007–2013 гг.

¹ Смертность от ВБИ в медицинских стационарах выходит на первое место [Электронный ресурс]. URL // [Внутрибольничные заболевания Эпидемиолог.ру](http://Внутрибольничные_заболевания_Эпидемиолог.ру) (дата обращения – 29.04.2015 г.).

За период 2008–2013 гг. СКР увеличился в 1,1 раза. За последние 8 лет рождаемость выросла, но по-прежнему не обеспечивается простое воспроизводство населения. В 2009 г. впервые за последние почти два десятилетия хотя и не очень большой, но сложился естественный прирост населения. Указанные позитивные сдвиги, с одной стороны, стали результатом реализации мер государственной политики материального стимулирования рождаемости, с другой – сложившейся благоприятной половозрастной структурой населения.

Анализ факторов рождаемости, которые можно разделить на демографические, экономические и социальные, позволил нам сделать следующие выводы.

На снижение уровня рождаемости в Республике Башкортостан повлияли следующие демографические факторы:

- повышение возраста вступления в первый брак, что сокращает период возможного (брачного) зачатия – на протяжении последних 20 лет в республике прослеживается тенденция к росту среднего возраста вступления в брак: если в 1990 г. средний возраст вступления в первый брак у мужчин составил 24,1 лет, у женщин – 22,1, то в 2012 г., соответственно, у мужчин – 27,1 лет, у женщин – 24,9 лет;

- увеличение возраста матери при рождении первого ребенка – в начале 1990-х гг. в Башкортостане началось откладывание рождения детей на более поздние сроки: в 1990 г. средний возраст матери при рождении первого ребенка составил 23,10 лет, в 2012 г. – 25,11 лет. В республике рожают в несколько более позднем возрасте, чем в среднем в России, но различия невелики. Основная причина «постарения» материнства: приоритетность профессионально-карьерного роста для женщин с высоким уровнем образования;

- изменения в брачной структуре населения, оказавшие негативное влияние на состояние семьи и выразившиеся в росте юридически неоформленных брачных союзов, пробных браков, недолговременности и непрочности брачных союзов, что подтверждается данными Всероссийской переписи населения 2010 г. по Республике Башкортостан. Например, в период между переписями населения 1989 и 2010 гг. в расчете на 1000 взрослых мужчин и женщин в республике сократилось число состоящих в браке. Зато выросло число вдовцов, вдов и число разошедшихся и разведенных среди мужчин и женщин. А если учесть распад юридически не оформленных браков, то реальный показатель распавшихся семей значительно выше. Вполне естественно, что чем меньше заключено браков и чем больше распадется супружеских пар в текущем году, тем меньше родится детей в будущем году;

- рождаемость очень сильно зависит от соотношения количества мужчин и женщин в определенных возрастах. Если в половозрастной структуре населения число женщин в репродуктивном возрасте превышает число мужчин в данном возрасте и удельный вес населения в младших возрастах (0–14 лет) низкий, а удельный вес в старших возрастах (50 лет и старше) высокий, то происходит нарушение половозрастных соотношений, что усложняет процесс формирования брачных пар. В период 2007–2013 гг. половозрастная структура

населения республики была благоприятная: в 2013 г. в наиболее репродуктивном возрасте удельный вес мужчин составил 50,1%, женщин – 49,9%. В 1997 г. удельный вес в возрасте 0-14 лет составил 23,6%, в 2013 г. – 17,7%, в возрасте 50 лет и старше, соответственно, – 25,4% и 32,8%. Диспропорции в половозрастной структуре населения приводят к низкой рождаемости и сокращению численности населения;

- сверхсмертность населения в репродуктивном возрасте, которая наблюдается в республике с начала 1990-х гг. Так, смертность в наиболее активном репродуктивном возрасте 25–29 лет у мужчин в 2013 г. по сравнению с 1990 г. в Башкортостане выросла в 1,3 раза, у женщин – в 1,6 раза, в возрасте 30–34 года – у мужчин в 1,8 раза, у женщин – в 1,9 раза¹;

- на протяжении всего XX в. наблюдалось существенное снижение уровня младенческой и детской смертности, высокий уровень которой выступал одной из причин многодетности, когда родители стремились высокой рождаемостью обеспечить себя потомством, чтобы дети оказывали помощь престарелым родителям, а также в случае болезни или инвалидности родителей. Сегодня необходимость в многодетности отпала.

Среди социально-экономических факторов рождаемости выделим следующие:

- стремительный процесс урбанизации стал одним из катализаторов демографических изменений, способствуя трансформации репродуктивного поведения из многодетного типа в среднететный, а затем в малодетный. В настоящее время урбанизация – это не только рост числа городов и сосредоточение населения в крупных городах, но и изменение образа жизни сельских жителей за счет проникновения городских отношений в деревню и все большее распространение малодетного типа репродуктивного поведения в сельской местности. Поэтому с середины 1960-х гг. остро стоит вопрос, насколько уровень рождаемости в сельской местности, в малых и средних городах приблизится к уровню рождаемости в крупнейших и крупных городах. За период 1990–2012 гг. СКР в городской местности Республики Башкортостан снизился на 13,0%, в сельской – на 25,0 процентов;

- по мере роста уровня образования разрыв между желаемым и имеющимся числом детей увеличивается как у мужчин, так и у женщин. Социологические опросы, проведенные автором в г. Уфе, городской и сельской местности Республики Башкортостан, показали, что среднее желаемое число детей у мужчин с высшим образованием, 2,8 детей, у женщин – 2,6, а имеющееся почти в два раза меньше;

- высокий уровень профессиональной занятости женщин, т. е. массовое вовлечение женщин в общественное производство, их активное участие в политической и общественной жизни страны, активизация женского бизнеса и предпринимательства, привели к тому, что сегодня женщине очень трудно со-

¹ О причинах и различиях в причинах смерти мужчин и женщин написано выше.

вмещать одновременно трудовую деятельность и выполнение семейных обязанностей, что препятствует реализации их репродуктивных ориентаций;

– число детей в родительской семье формирует представление детей и подростков о будущей семье: чем больше число детей в родительской семье, тем выше идеальное, желаемое, ожидаемое и, самое главное, имеющееся число детей. Наши исследования подтвердили, что однодетность родителей, как правило, проявляется в однодетности их детей, двухдетность – занимает промежуточное положение между однодетностью и двухдетностью, а значительное число респондентов из многодетных семей стремится к трехдетности;

– эффективность системы здравоохранения играет значительную роль в увеличении уровня рождаемости. Низкий уровень отечественного здравоохранения приводит к тому, что люди имеют детей меньше, чем они хотят в действительности. На наш взгляд, в общей системе медико-социальных мероприятий, направленных на диагностирование, лечение, профилактику, раннее выявление патологий у детей, охрану здоровья детей в нашей республике, имеется ряд серьезных проблем. С одной стороны, данные статистики не свидетельствуют о существенном росте заболеваемости среди детей, с другой стороны, современное качество и доступность медицинской помощи не способны «на сто процентов» удовлетворить потребности пациентов в получении медицинской помощи.

Изучив мнение родителей, имеющих детей в возрасте до 18 лет, о степени удовлетворенности, доступности и качестве медицинской помощи с использованием таких методов социологического исследования, как неформализованное интервьюирование, экспресс-опрос¹ и наблюдение, мы выявили следующие негативные моменты: большинство опрошенных родителей не удовлетворены качеством оказываемых их детям медицинских услуг, вынуждены пользоваться услугами платного педиатра; многие родители не имеют материальной возможности пользоваться услугами платной медицины; практически нереально записаться на прием к педиатру и узким специалистам – чтобы дозвониться до регистратуры детской поликлиники родителям в среднем требуется порядка двух-четырех часов, ближайшая запись в лучшем случае через 2 недели; врачи-педиатры неотзывчивые, грубые, не всегда грамотные, равнодушные, невнимательные, часто меняется расписание врачей, длинные очереди, трудно попасть на прием к врачу, отсутствие узких специалистов и/или необходимых лабораторных методов исследования; постоянно предлагают платные приемы; много случаев, когда после осмотра ребенка педиатром

¹ Социологический опрос в виде интервьюирования предполагает личное общение с опрашиваемым, когда исследователь сам задает вопросы и фиксирует ответы. Неформализованное (неструктурированное, открытое) интервьюирование может проводиться без вопросника, а исследователь имеет возможность корректировать характер вопросов в зависимости от хода разговора. Экспресс-опрос является разновидностью разведывательного исследования и проводится с целью быстрого получения отдельных сведений, в данный момент особенно интересующих исследователя. Обычно нацелен на выявление отношения общества к актуальным событиям и фактам.

и неправильного диагноза дети по скорой помощи попадают в больницу. Врачи, в свою очередь, обвиняют родителей в недостаточной медицинской активности, проявляющейся в поздней обращаемости в поликлинику при заболеваемости ребенка, невыполнении рекомендаций медицинских работников, в отсутствии мотивации здорового образа жизни у родителей и, соответственно, в непривитии его своим детям.

В целом, неудовлетворительное состояние российского здравоохранения выступает одной из причин, мешающих семьям, особенно молодым, иметь большее число детей, чем они желают, т. е. сдерживает реализацию их репродуктивных установок. По мнению экспертов, в настоящее время проблемы в отечественной медицине связаны с тем, что модернизацию отечественного здравоохранения проводят неквалифицированные и не имеющие достаточного опыта люди; уровень затрат на систему здравоохранения низкий¹; высокие медицинские технологии для лечения сложных заболеваний практически недоступны; нет эффективной системы контроля качества медицинской помощи; отсутствует ответственность со стороны самих врачей. В развитых странах минимальный уровень затрат на систему здравоохранения составляет 6–9% ВВП, в России – 3,6% (2012 г.), в Республике Башкортостан – 2,7% от ВРП (2012 г.)². В свою очередь, низкий уровень доходов основной части населения и отсутствие во многих населенных пунктах республики платных клиник ограничивает возможности пользоваться платными медицинскими услугами.

Несмотря на разнообразие факторов, влияющих на процессы воспроизводства населения, основными, определяющими эти процессы факторами являются экономические: уровень денежных доходов, обеспеченность жильем, статус на рынке труда и др.

Денежные доходы населения как один из важнейших экономических факторов влияет на репродуктивное поведение: снижение благосостояния семьи может снизить репродуктивные намерения, потому что для рождения ребенка необходимы определенные материальные условия и вряд ли семейная пара решится на рождение ребенка, если испытывает материальные трудности, т. к. рождение каждого ребенка сокращает доход семьи и увеличивает расходы. При опросе почти 70,0% респондентов отметили, что материальные трудности мешают им иметь большее (желаемое) число детей.

Необеспеченность жилой площадью является одним из основных факторов, сдерживающих рождаемость, но особенность влияния жилищных условий на рождаемость проявляется в том, что характер этой связи зависит от того, какой по счету ребенок рождается в семье. Так, рождение первого ребенка практически не зависит от жилищных условий, а вот рождение второго или

¹ Лебединая песня комиссии по здравоохранению [Электронный ресурс]. URL // http://www.medvestnik.ru/articles/lebedinaya_pesnya_komissii_po_zdravoohraneniyu/

² Россия и страны – члены Европейского союза. 2013.: Стат. сб./ Росстат. – М., 2013. С. 95; Здравоохранение в России. 2013: Стат. сб. / Росстат. – М., 2013. С. 335; Здравоохранение в Республике Башкортостан: ст. сб. – Уфа: Башкортостанстат, 2014. С. 114.

третьего ребенка уже сдерживается отсутствием нормальных жилищных условий. В 90-е гг. государство переложило финансирование жилищного строительства на само население, которое не в силах справиться с высокими ценами на жилье. Среднемесячная номинальная заработная плата по Республике Башкортостан в 2013 г. равнялась 22377,4 руб., средняя цена 1 кв. м на первичном рынке жилья – 49558,0 руб., на вторичном – 53174,0 рублей¹. Размер среднемесячной номинальной заработной платы намного ниже, чем средняя стоимость одного квадратного метра как на первичном, так и на вторичном рынках жилья региона. Таким образом, высокие цены на квартиры и дома, высокий процент по ипотечному кредитованию с нереальной суммой для первоначального взноса при современном уровне заработной платы делают бесперспективным приобретение жилья для большинства населения, имеющего доходы, несравнимые со средней стоимостью жилья. Следовательно, высокая стоимость жилья, особенно в крупных и крупнейших городах, сдерживает решение жилищных проблем молодых семей, которые, не видя перспектив улучшения жилищных условий из-за низких доходов, не желают иметь детей.

Как бы нам не хотелось, навряд ли величина СКР поднимется выше значения 1,9-2,0 ребенка на одну женщину. Более того, в перспективе следует ожидать сокращения рождаемости. Существует несколько концепций, в которых делается попытка объяснить изменения, происходящие с рождаемостью. На наш взгляд, снижение рождаемости соответствует, с одной стороны, концепции «социальной капиллярности» французского социолога А. Дюмона, суть которой состоит в стремлении индивидов добиться продвижения вверх по социальной лестнице, что побуждает ограничивать число детей в семье. С другой стороны, многое объясняет теория второго демографического перехода, выдвинутая бельгийским демографом Р. Лестейгом и его голландским коллегой Д. Ван де Каа, в основе которой лежит распространение индивидуального контроля над рождаемостью. Главное в этой теории то, что в постиндустриальном (информационном) обществе расширилась множественность выбора индивидуальных стратегий формирования семьи за счет развития индивидуального контроля над рождаемостью; расширения свободы выбора индивидуальных стратегий поведения во всех сферах жизни (в т. ч. свободы выбора брачного партнера и форм совместной жизни); контрацептивной революции. Таким образом, универсальная модель формирования семьи и обзаведения потомством в раннем возрасте постепенно уступает место более позднему родительство с более широким спектром возможных календарей демографических событий.

Для определения приоритетов в области стимулирования рождаемости и укрепления семьи, соответственно, путей их реализации, необходимо понять, что в целом в основе каждой концепции рождаемости лежит то, что сокращение рождаемости является результатом принятия новых форм репродуктивно-

¹ Уровень жизни населения Республики Башкортостан: ст.сб. – Уфа: Башкортостанстат, 2014. С. 28; Российский статистический ежегодник. 2008: стат. сб. М., 2008. С. 585.

го поведения, характеризующихся преднамеренными действиями супругов по ограничению деторождения после того, как в семье появилось определенное количество детей, и что снижение рождаемости – закономерный процесс, который определяется конкретными социально-экономическими условиями общества. В настоящее время у большинства населения имеется потребность в одном – максимум двух детях. Для того чтобы республика, как и страна в целом, вышла из депопуляции, нужно, чтобы по крайней мере 50,0% семей были с тремя детьми. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г. по Республике Башкортостан удельный вес семей, имеющих трех детей в возрасте до 18 лет, составляет 5,5% от всех семей данной категории; удельный вес однодетных семей – 62,7%, двухдетных – 30,4%.

Таким образом, анализ количественных и качественных целей в области воспроизводства и динамики населения Республики Башкортостан, определенных в республиканской Концепции демографической политики на период до 2025 г., показал, что в основе решения демографических проблем должен быть комплексный подход, что позволит снизить вероятность возникновения критической ситуации в воспроизводстве населения и добиться положительной динамики.

УРОВЕНЬ ЖИЗНИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ (ПО МАТЕРИАЛАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ)¹

Р. Р. Яппарова

Кризисные явления в российской экономике привели к значительному сокращению доходов населения, росту цен на продукты питания, безработицы и ухудшению социального самочувствия людей. Совокупность данных факторов способствует углублению бедности в стране в целом и ее регионах. В особо тяжелом положении оказываются сельские жители, доля которых составляет почти треть населения в Российской Федерации. Стоит отметить, что сельское население за последние два десятилетия находилось в более уязвимом положении. Выражалось это не только в более низких доходах сельских жителей, но и в ограниченном доступе к возможностям развития и реализации человеческого потенциала.

Одной из особенностей сельских территорий является то, что здесь хронологически кризисные явления в экономике не совпадают с общероссийскими тенденциями. Можно сказать, что здесь уже на протяжении более двадцати лет идет бесконечный процесс кризиса. Указанное состояние вызвано, с одной

© Яппарова Р. Р., 2015

¹ Глава подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 15-12-02018.

стороны, развалом колхозов и совхозов, советского агропромышленного комплекса, с другой стороны, отсутствием комплексной политики по развитию сельских территорий, адекватных государственных мер по восстановлению и развитию аграрной сферы. Поэтому современный российский кризис, сопровождаемый значительным количеством внешних вызовов, более негативно отражается на сельских территориях, значительно снижает уровень и качество жизни их жителей.

В Республике Башкортостан 40% населения являются сельскими жителями, поэтому обозначенная проблема более чем актуальна. Обратимся к некоторым статистическим данным, отражающим уровень жизни населения (табл. 1).

Таблица показывает некоторое снижение уровня жизни населения за 2014 год. Причем снижение материальной обеспеченности населения наблюдалось уже в 2013 г. до введения санкций и ответного продовольственного эмбарго.

Таблица 1

**Соотношение среднедушевого дохода
к величине прожиточного минимума по Республике Башкортостан¹**

	2002	2008	2009	2011	2012	2013	2014 ²
Среднедушевые доходы населения	3133,8	14245,4	16124,8	19029,8	21267,5	23892,3	25 945,0
Величина прожиточного минимума	1519	3876	4296	5607	5628	6368	7234 ³
Соотношение	2,1	3,7	3,8	3,4	3,8	3,7	3,6

Несмотря на положительную динамику изменения среднедушевых доходов населения, их соотношение к усредненному прожиточному минимуму показывает некоторое снижение уровня жизни населения за 2010 и 2011 г., в 2013 и 2014 г.

Стоит отметить, что в период с 2000 г. уровень материальной обеспеченности населения страны и региона в целом повышался. В 1998 году, например, уровень бедности (доля населения, имеющего доходы ниже установленного прожиточного минимума) составил 26,8%, в 2000 г. – 33%, 2004 г. –

¹ Рассч. по стат. сб.: «Социально-экономическое положение Республики Башкортостан и отдельных субъектов Российской Федерации: стат. обоз. / Башкортостанстат. – Уфа, 2013. С. 10–11.

² Среднедушевые денежные доходы по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс]: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_11sub.htm.

³ Постановление Правительства РБ от 12 февраля 2015 г. № 30 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Республике Башкортостан в среднем за месяц IV квартала 2014 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mintrudrb.ru/relations/living_wage/9222/.

17,8%, в 2011 г. – 12,6%, в 2012 г. – 10,2%¹. Анализ динамики темпов роста располагаемых денежных доходов показал, что доходы наиболее интенсивно росли в период с 2000 по 2008 г. После кризиса 2008 г. темпы роста доходов населения значительно снизились. Подобная ситуация наблюдается и при анализе реальной заработной платы и реального размера пенсий. Таким образом, после кризиса 2008 г. темпы роста доходов населения не смогли вернуться на уровень докризисных 2000-х гг.

По итогам выборочных обследований домохозяйств в 2014 г. располагаемые ресурсы сельских домашних хозяйств составляли 79% от ресурсов городских домохозяйств. Причем денежные доходы у сельчан составили всего две трети доходов горожан. Около половины сельских жителей имеют доходы на уровне половины среднедушевых доходов населения. По итогам третьего квартала доходы до 12000 рублей, например, получали около половины сельчан (46%), в то время как среди горожан таковых было 37,3 процента. Количество малообеспеченных сельчан постоянно в среднем на 10% выше, чем горожан. Почти четверть сельчан имеют доходы, не превышающие уровень прожиточного минимума.

Одними из основных причин низкого уровня жизни сельчан являются высокий уровень безработицы и низкая оплата их труда. Сельское население преимущественно занято в тех отраслях экономики, которые в целом традиционно являются наиболее низко оплачиваемыми отраслями: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство, оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования, образование, здравоохранение и предоставление социальных услуг, предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства на протяжении ряда лет не достигала и 40% средней заработной платы по республике. В последние годы она составляет чуть более половины среднереспубликанского уровня оплаты труда.

В условиях современного кризиса негативные тенденции, наблюдаемые на селе, особенно углубляются. В целях выявления влияния кризисных явлений на социально-экономическое положение сельчан автором статьи в рамках работы над грантом РГНФ в апреле 2015 г. было проведено социологическое исследование методом анкетирования, в ходе которого было опрошено 640 сельских жителей из пятнадцати муниципальных районов республики.

По результатам опроса более половины сельчан отметили, что их нынешнее материальное положение стало хуже, чем оно было год назад, причем 24,2% указали на значительные ухудшения. При этом почти треть респондентов ответили, что их материальное положение не изменилось.

¹ Уровень жизни населения Республики Башкортостан: статистический сборник – Уфа: Башкортостанстат, 2013. С. 54.

Среди наиболее волнующих проблем более всего сельчан закономерно беспокоил рост цен (80,7%). Почти половину (45%) опрошенных тревожит «безработица» (45%), четверть респондентов – возможные военные конфликты (24,8%), еще 20,1% – качество работы больниц и поликлиник (табл. 2).

Таблица 2

Наиболее волнующие сельчан проблемы

Варианты ответов	Абсолютное значение	% к ответам
рост цен	486	80,7%
безработица	271	45,0%
падение курса рубля	108	17,9%
приток мигрантов с Украины	70	11,6%
качество работы больниц и поликлиник	121	20,1%
возможные военные конфликты	149	24,8%
коррупция	61	10,1%
состояние экологии	45	7,5%
ситуация в сфере ЖКХ	63	10,5%
хамство, неуважение и агрессия людей друг к другу	98	16,3%
беззаконие и произвол правоохранительных органов	39	6,5%
международная изоляция России	29	4,8%
алкоголизм	89	14,8%
наркомания	86	14,3%
другое	8	1,3%
все беспокоит	3	,5%
всего	1726	286,7%

Из негативных последствий кризиса респондентов более всего волнует проблема снижения доходов (43%). С учетом того, что уже более половины опрошенных почувствовали снижение уровня жизни, тревога по поводу возможного дальнейшего ухудшения материального положения вполне закономерна. Почти треть опрошенных боятся потерять работу, переживают о возможных вынужденных отпусках, возможном сокращении рабочего дня. Почти четверть респондентов беспокоятся о том, что кризисные явления в экономике вызовут чувство тревоги и депрессии у людей. Примерно столько (23,3%) волнуются по поводу трудностей с выплатой взятых кредитов, а 16,1% испытывают дискомфорт из-за задержек заработных плат, пенсий, стипендий, пособий и других выплат. В то же время возможный дефицит товаров (продуктов, лекарств и т. д.) или митинги, волнения, демонстрации населения беспокоят население в меньшей степени (чуть более 5% на каждый вариант ответа).

Тревоги сельских жителей по поводу негативных изменений на рабочих местах не случайны. С момента начала кризиса у каждого пятого респондента

снизилась заработная плата, 8,7% отметили, что потеряли работу. Заработную плату задерживали 4,6% респондентам. Еще 3,7% опрошенных стали напряженнее работать, так как работодатель повысил нагрузку, удлинил рабочий день, в основном, за счет сокращения кого-то из сотрудников. Более четверти опрошенных (26,3%) отметили, что кризис не отразился на их трудовой деятельности. Некоторые респонденты впервые слышали про кризис из уст анкетеров.

Повышение цен негативно отражается на структуре расходов населения. По оценкам известных американских экономистов Самуэльсон П. А. и Нордхаус В. Д., «нищета начинается там, где на питание семья тратит уже более $\frac{1}{3}$ своих денежных доходов»¹. По оценкам Госкомстата РФ по итогам 2014 г., российское население расходовало на питание 30,6% своих доходов, сельское население чуть больше – 34,3%. В предыдущие более стабильные докризисные 2012 и 2013 гг. расходы на питание в общей структуре расходов населения составляли 23,5% и 27%, соответственно. В Республике Башкортостан самые бедные домохозяйства расходует на питание половину своих доходов. Домохозяйства из I дециля, например, в 2014 г. на питание потратили 46% своих доходов. По сравнению с 2013 г. данный показатель повысился на 2,4% пункта. С нашей точки зрения, в 2015 г., в связи с дальнейшим повышением цен, ситуация ухудшится.

По результатам социологического опроса, проведенного в апреле 2015 г., уже 65% респондентов расходовали на питание свыше 50% своих доходов. Из них почти 20% опрошенных тратили на питание две трети всех расходов. Подобная структура расходов значительно ограничивает возможности сельского населения, так как большая часть доходов расходуется на питание и обязательные платежи.

Одним из важнейших показателей уровня и качества жизни является структура питания населения. По ответам респондентов оказалось, что 41,8% опрошенных в связи с повышением цен отказались или существенно ограничили потребление фруктов, более четверти опрошенных ограничили потребление мяса и рыбы, 15,7% – потребление молочных продуктов (сыров, творога, сливочного масла). Таким образом, налицо снижение покупательской способности и изменение потребительского поведения сельских домохозяйств, что говорит о существенном и резком понижении уровня жизни населения.

Несмотря на негативные процессы в экономике на момент опроса не наблюдалось резких изменений в социальном самочувствии населения, а именно в уровне удовлетворенности людей своей жизнью в целом. Половина сельчан (49,2%) своей жизнью в целом удовлетворена, при этом 19,4% удовлетворена своей жизнью в полной мере. Более трети опрошенных (35,3%) отметили вариант ответа «как удовлетворен(а), так и не удовлетворен(а)» (табл. 4).

¹ Руднев В. Реформы идут – население нищает // Диалог. 2013. № 2. С. 22.

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос «Укажите, пожалуйста, какую часть доходов Вы (Ваша семья) тратите на питание?»

Варианты ответов	Процент	Процент без учета не ответивших	Кумулятивный процент
примерно две трети доходов (75%)	18,0	19,1	19,1
половину доходов (50%)	43,0	45,8	64,9
одну треть доходов (более 30%)	20,9	22,3	87,2
около 10% доходов	2,8	3,0	90,2
затрудняюсь ответить	8,9	9,5	99,7
другое	,3	,3	100,0
итого	93,9	100,0	
не ответили	6,1		
всего	100,0		

Таблица 4

В какой мере Вы удовлетворены своей жизнью в целом?

Варианты ответов	Частота	Процент
удовлетворен в полной мере	124	19,4
в большей мере удовлетворен	191	29,8
как удовлетворен, так и не удовлетворен	211	33,0
в большей мере неудовлетворен	44	6,9
не удовлетворен	28	4,4
затрудняюсь ответить	42	6,6
затрудняюсь ответить	640	100,0

На сегодняшний день в экспертном сообществе нет единого мнения по поводу оценки последствий происходящих процессов для населения страны. В то же время результаты социологических исследований говорят о существенном влиянии экономического кризиса на уровень и качество жизни населения. Особенно негативно кризис отражается на социально-экономическом благополучии сельского населения.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ЖЕНСКОЙ МИГРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ

Д. Р. Пескова, О. П. Кошулько

Теневая экономика существует во всем мире, ее невозможно искоренить совсем как явление, но в разных странах она существует в большей или меньшей

степени. В одних странах теневая экономика очень сильно влияет на жизнедеятельность и качество жизни людей, в других она сведена к минимуму. Так же как и теневая экономика, миграция существует во всем мире, только в разных странах и в разной степени. Существует ли взаимосвязь между этими двумя явлениями, является ли миграция из одних стран в другие причиной либо следствием теневой экономики – в этом предстоит разобраться в данном исследовании.

Целью исследования является теоретическое исследование феномена и последствий женской трудовой миграции на международном и региональном уровнях, взаимосвязи между теневой экономикой и женской миграцией, обоснование введенных в научный оборот понятий и т. д.

Методология исследования включает в себя анализ информации, сопоставления, умозаключения, выводы, сравнение, систематизацию информации и т. д.

Вопросы теневой экономики и ее влияния на миграционную активность людей изучаются во всем мире. В Европе и Азии вопросы теневой экономики исследуют ученые Т. Breusch¹, А. Dreher², С. Elgin³, Е. Friedman, S. Johnson, D. Kaufman, С. Moreno⁴, J. Roca⁵, N. Milewski, İ. Sirkeci, M. Yüceşahin, A. Rolls⁶, а в Российской Федерации – В. Авдийский и В. Дадалко⁷, А. Бекряшев и И. Белозеров⁸, В. Есипов и Д. Макаров⁹, Ю. Лагов и С. Ковалев¹⁰, Л. Тимофеев¹¹ и др.

¹ Breusch T. (2005), Estimating the Underground economy using MIMIC models, Econometrics 0507003, Econ WPA.

² Dreher A., Schneider F. (2010). Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis, Public Choice, 144. P. 215–238.

³ Elgin C., Oztunali O. (2012). Shadow Economies around the World: Model Based Estimates, Working Papers 2012/05, Bogazici University, Department of Economics.

⁴ Friedman E., Johnson S., Kaufman D., Zoldo-Lobaton P. (2000). Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries, Journal of Public Economics, 76(3), P. 459–493.

⁵ Roca J., Moreno C., Sanchez, J. (2001). Underground economy and aggregate fluctuations, Spanish Economic Review, 31. P. 41–53.

⁶ Milewski N., Sirkeci İ., Yüceşahin M.M. & Rolls, A.S. (2015). Family and Human Capital in Turkish Migration. Transnational Press London: London.

⁷ Авдийский В. И. Теневая экономика и экономическая безопасность государства: учебное пособие / В. И. Авдийский, В. А. Дадалко. – 2-е изд., доп. М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2010. – 496 с.

⁸ Бекряшев А. К., Белозёров И. П. Теневая экономика и экономическая преступность: электронный учебник // А. К. Бекряшев, И. П. Белозёров. – Режим доступа: <http://newasp.omskreg.ru/bekryash/intro.htm>

⁹ Есипов В. М., Макаров Д. Основы теневой и криминальной экономики // <http://newasp.omskreg.ru/bekryash/ch1p1.htm>

¹⁰ Лагов Ю. В., Ковалёв С. Н. Теневая экономика: Учебное пособие для вузов. – М.: Норма, 2006. – 336 с.

¹¹ Тимофеев Л. М. Теневые экономические системы современной России: теория - анализ - модели: Учебник для вузов. М.: Издат. Центр РГГУ, 2008. – 322 с.

На международном уровне женскую миграцию изучают ученые и исследователи М. Morokvasic¹, G. Buijs², S. Castles³, L. Day, A. Icduygu⁴, V. Calderón, M. Gafaro, A. Ibáñez, J. Guzmán, A. Morrison, M. Sjöblom, S. Martin, H. Zlotnik⁵, E. Frątczak, D. Praszalowicz, B. Sakson, M. Kindler, M. Szulecka, K. Slany, A. Malek, M. Kontos, M. Liapi⁶, P. Góis, J. Marques, J. Castro, M. Gonçalves, A. Figueiredo, K. Wall, C. Nunes, M. Raquel, C. Hellerman, J. Miranda, E. Sertório, F. Pereira^{7,8}, E. Goffman⁹, S. Pirozhkov, O. Malynovska, N. Marchenko, V. Volodko¹⁰, L. Pei-Chia¹¹, F. Piperno, F. Vianello^{12,13}, A. Sánchez Urios¹⁴, C. Boswell, T. Straubhaar¹⁵, и др. В Российской Федерации женскую миграцию изучают исследователи Зайончковская Ж. А., Карачурина Л. Б., Мкртчян Н. В.,

¹ Morokvasic, M. (1984). Women in Migration, International Migration Review. N. 68. Vol. 18. – 511 p.

² Buijs, G. (1996). Migrant Women: Crossing Boundaries and Changing Identities. Bloomsbury Academic; 1st edition, 204 p.

³ Castles, S., Miller, M. J. (1998). The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. The Guilford Press, New York, in: The Feminization of Migration: Dreams and Realities of Migrant Women in Four Latin American Countries, by Cecilia Lipszyc.

⁴ Day L. H., Icduygu A. (1997). The Consequences of International Migration for the Status of Women: A Turkish Study, International Migration. Vol. 35. Issue 3. P. 337–372.

⁵ Calderón V., Gafaro M., Ibáñez A. M. (2011). Forced Migration, Female Labor Force Participation, and Intra-Household Bargaining: Does Conflict Empower Women? University of Chicago, CEDE No. 2011–28.

⁶ Frątczak E., Praszalowicz D., Sakson B. (2006). Female Migration Visio. Identification of Intra-European Female Migration. Poland, The Research Project Fondazione Brodolini.

⁷ Góis P., Marques J. C., Castro J. (2013). Impactos das Políticas de Reagrupamento Familiar em Portugal, comunicação apresentada na/o Family reunification - a barrier or facilitator of integration?, Acidi, IP., Lisboa, Portugal, 01 a 01 de Março.

⁸ Gonçalves M., Figueiredo A. (2005). Mulheres imigrantes em Portugal e o mercado de trabalho: Diferentes percursos, inserções laborais semelhantes. In Imigração e Etnicidade: Vivências e Trajetórias de Mulheres em Portugal, Lisboa, SOS Racismo.

⁹ Goffman E. (1997). Frame Analysis of Gender. From The Arrangement between the Sexes. Goffman Reader. Lemert C. and Branaman A. (eds.) Blackwell Publ. P. 201–208.

¹⁰ Volodko V. (2011), Transnational Family Practices of Ukrainian Female Labour Migrants in Poland, in Isaoski J., Luczys P., Selling One's Favourite Piano to Emigrate: Mobility Patterns in Central Europe at the Beginning of the 21st Century, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne. P. 105–118.

¹¹ Pei-Chia, L. (2006). Global Cinderellas: Migrant Domesticity and Newly Rich Employers in Taiwan. Durham, NC: Duke UP, 320 p.

¹² Piperno, F. (2006). Welfare for whom? The impact of care drain in Romania and Ukraine and the rise of a transnational welfare.

¹³ Vianello, F.A. (2012). Transnational families between Ukraine and Italy. Lviv Polytechnic National University. pp. 98-115.

¹⁴ Sánchez Urios, A. (2010). Ukrainian Migration to European Union Countries: The Case of Spain. Canadian Slavonic Papers, Vol. 52, No. 1/2, pp. 153-167.

¹⁵ Boswell, C., Straubhaar, T. (2005). Does Germany Need Labour Migration? Focus migration. Policy Brief No. 2. http://focus-migration.hwwi.de/Does_Germany_Need_La.1197.0.html?&L=1

Полетаев Д. В., Флоринская Ю. Ф.¹, Тюрюканова Е. В.², Хоткина З. А.³, а на региональных уровнях – Абдуразакова Н. Г.⁴, Захаров Б. Ф.⁵, Галин Р. А. и Хилажева Г. Ф.⁶, Бритвина И. Б.⁷, Гобеджишвили Л. Г.⁸, Жиикин А. А.⁹, и др. ученые.

Изучение женской миграции как сложного и многогранного феномена

Женская миграция является частью глобальной миграции, потому что, начиная с прошлого тысячелетия, миллионы женщин по всему миру мигрируют из одних стран в другие в поисках средств выживания, лучшей жизни, перспектив, заработка. Уезжая за рубеж, они не знают, как сложится их дальнейшая судьба в принимающей стране.

Женская миграция – это сложный и многогранный феномен, изучаемый во всем мире. Феминизация миграционного процесса на сегодняшний день достигает рекордного уровня, потому что женская миграция не уступает мужской в процентном соотношении по всему миру. Безусловно, женщинам намного тяжелее дается миграционный процесс уже хотя бы потому, что они – слабая половина человечества. Но в силу разных жизненных обстоятельств и причин женщины все же решаются на миграцию.

Чтобы выживать в принимающих странах, женщины-мигрантки выстраивают свою стратегию выживания, которую мы назвали «миграционным коридором». Женщины проходят по миграционному коридору тяжелый путь, потому что, приезжая в принимающую страну, они, как правило, не знают языка принимающей страны, они легко уязвимы и подвержены разного рода дис-

¹ Зайончковская Ж. А., Карачурина Л. Б., Мкртчян Н. В., Полетаев Д. В., Флоринская Ю. Ф. Женщины-мигранты из стран СНГ в России / Под общ. ред.: Е. В. Тюрюканова. М.: МАКС Пресс, 2011.

² Тюрюканова Е. В. Миграция женщин из России: еще одна «стратегия успеха»? // Гендерные аспекты социальной трансформации. Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН. М., 1996. С. 84–102.

³ Хоткина З. А. Женская безработица и неформальная занятость в России // Вопросы экономики. 2000. № 3. С. 85–93.

⁴ Абдуразакова Н. Г. Женская трудовая миграция в контексте глобализации. Автореф. дис. ... канд. социол. наук. 22.00.03.

⁵ Захаров Б. Ф. Миграционные потоки в Республике Татарстан / Б.Ф. Захаров // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.pandia.ru/text/77/354/79629.php>

⁶ Галин Р. А., Хилажева Г. Ф. Трудовая миграция в Республике Башкортостан // Экономика и управление. 2012. № 2. С. 16–23.

⁷ Бритвина И. Б. Гендерная детерминация адаптации вынужденных мигрантов: социологический анализ. Автореф. дис. ... д-ра социол. наук. 22.00.06.

⁸ Гобеджишвили Л. Г. Процессы трудовой миграции в контексте институционально-правового обеспечения национальной безопасности современной России / Л. Г. Гобеджишвили. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005.

⁹ Жиикин А. А. Торговля людьми и использование рабского труда: проблемы квалификации и соотношение со смежными составами преступлений / А. А. Жинкин. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006.

криминациям и домогательствам. И даже тогда, когда они изучают язык и адаптируются, их «миграционный коридор» не заканчивается для них, потому что в связи с экономическими, политическими, законодательными изменениями принимающих стран женщины должны менять их стратегию выживания, и соответственно, их «миграционный коридор» меняется тоже.

Также на «миграционный коридор» очень сильно влияют приоритеты и цели женщин. Приоритеты и цели женщин-мигранток в принимающей стране могут быть самые разные:

- зарабатывать денег путем выполнения неквалифицированной работы с целью воспитания и образования своих детей, которые чаще всего остаются в стране происхождения;

- изучение языка принимающей страны;
- обучение в университетах принимающей страны;
- построение карьеры;
- построение бизнеса;
- замужество;
- поиск работы по специальности.

Также, безусловно, многое в принимающей стране зависит от статуса женщин-мигранток. Если женщины находятся за границей абсолютно официально, то все приоритеты и цели они могут внедрять в жизнь по своему желанию, но если они попали за границу нелегальным или полулегальным путем, тогда они чаще всего находятся в чьей-то власти и являются субъектами трудовой либо сексуальной эксплуатации.

Переезд из страны происхождения может круто изменять жизнь женщин, и в принимающей стране - либо поднять их на вершину успеха, либо опустить на самое дно. Эту ситуацию мы назвали «миграционным лифтом», что сродни «социального лифта», но за границей.

И только правильно расставленные приоритеты, личные качества, незаурядный ум, настойчивость и сила духа могут помочь женщинам выстоять в непростых условиях принимающего общества, дать им возможность подняться по миграционному лифту в стране-реципиенте. Безусловно, мы можем говорить о таких понятиях только тогда, когда женщины находятся в принимающих странах абсолютно легально, и имеют право выбора.

Почему мы обозначили данный процесс именно понятием «миграционный коридор»? Потому что, хотя женщины и находятся в обществе принимающей страны, все трудности и испытания они переживают сами, испытывая на себе все тяготы и проблемы мигрантской жизни, потому что вряд ли кто-нибудь из принимающего общества, не имея подобных проблем в прошлом, может понять и поддержать женщин-мигранток. Причем «миграционный коридор» может не ограничиться одной принимающей страной. Если приоритетом являются деньги и женщины знают, что в соседней с принимающей страной за выполняемую ими работу платят больше, они обязательно продолжат свой «миграционный коридор», несмотря на все риски и новые испытания. Если

же приоритетом для них является карьера, их «миграционный коридор» может трансформироваться в «миграционный лифт», и данное понятие мы рассматриваем в двух категориях – «миграционный лифт – вверх» и «миграционный лифт – вниз».

Какие предпосылки могут существовать для женщин-мигранток для поднятия «миграционным лифтом» вверх, то есть в среду лучших представителей принимающего общества?

«Миграционный лифт – вверх» обеспечит:

- брак с обеспеченным иностранцем;
- хорошее образование, полученное в принимающей стране или стране происхождения;
- наличие капитала для учреждения собственного бизнеса;
- превосходные физические данные, позволяющие найти высокооплачиваемую работу (модели, спортсменки, фотомодели);
- талант (музыканта, художника, дизайнера, конструктора одежды) и незаурядный ум.

Существует еще один, медленный путь поднятия своего статуса в принимающей стране путем ежедневной кропотливой работы над собой, изучения языка, обучения в университете для достижения поставленных перед собой целей или подтверждения уже имеющегося диплома, даже если поначалу женщинам приходится выполнять тяжелую или неприятную неквалифицированную работу. Только единицы из женщин с сильной мотивацией и волей к победе способны пройти этот путь. Но именно такой путь обеспечит женщине «миграционный лифт – вверх» раз и навсегда. Это путь, когда женщина самостоятельно, без чьей-либо помощи добьется успеха в принимающей стране, и этот «миграционный коридор», переходящий в «миграционный лифт - вверх» будет самым успешным для нее, и самым стабильным. Потому что другие виды «миграционного лифта - вверх», такие как брак с иностранцем или собственный бизнес, могут не пройти испытание временем.

Кроме того, важно отметить, что женская миграция имеет и ряд позитивных моментов: женщины могут раскрыть свои таланты и возможности, попадая в благоприятную атмосферу. Многие из женщин-иммигранток пишут книги, картины, стихи, музыку, успешно изучают иностранные языки, приобретают новые профессии и профессиональные знания, становятся успешными предпринимателями в принимающих странах – Business Women и т. д.

Женщины, как правило, не являются абсолютно одинокими особями. Как правило, они имеют семью, детей, и родителей. Поэтому, когда женщина «выпадает» из обычной семейной жизни в связи с трудовой миграцией, страдают все те, кто находился с ней рядом до этого: муж, дети, родители, друзья и конечно же сама женщина.

В связи с этим последствия женской трудовой миграции могут быть разными: от развода с мужем до физической потери родителей.

Предпосылками «миграционного лифта – вниз» являются:

- сексуальное, трудовое или психологическое рабство в принимающей стране;
- добровольный или принудительный аморальный образ жизни;
- добровольное или принудительное занятие проституцией;
- тяжелые физические и психологические условия труда в принимающей стране («каторжный труд»);
- психоэмоциональные проблемы, депрессии и нервные срывы.

Самыми распространенными последствиями являются: отсутствие пособий и пенсий после периода трудовой миграции; сложности с реинтеграцией в общество страны происхождения; проблемы со здоровьем; трудности с поиском работы; депрессии, нервные срывы и т. д. Но самыми тяжелыми последствиями женской трудовой миграции мы считаем социальное сиротство детей при живых родителях. Потому что годы, прожитые детьми в вынужденной разлуке с матерями, без их опеки и влияния на процесс воспитания детей, являются пагубными как для психического, так и физического здоровья детей.

Кроме того, огромной проблемой и даже трагедией является судьба детей, родившихся у женщин-мигранток в принимающих странах. Если судьба женщин-мигранток не устроена должным образом в принимающих странах, они находятся там нелегально или без постоянной работы и места проживания, судьба их новорожденных детей может быть не только тяжелой, а подчас и трагичной.¹ В лучшем случае, дети, рожденные женщинами-мигрантками, в первую очередь теми женщинами, которые находятся нелегально и без постоянного места работы в приемных странах, могут находиться в детских домах и домах малютки, или приемных семьях. Также существуют многократные случаи использования женщин-иммигранток в целях суррогатного материнства.

*Проведение социологического опроса на региональном уровне
на тему «Взаимосвязь теневой экономики и распространения миграции»*

Изучая миграцию длительное время, мы исследовали много факторов, влияющих на динамику миграционных потоков. В данном случае мы хотели бы исследовать влияние теневой экономики на динамику этих потоков. Была подготовлена анкета для проведения социологического опроса на региональном уровне на тему «Взаимосвязь теневой экономики и распространения миграции», состоящая из таких вопросов: существует ли теневая экономика; с чем лично у людей ассоциируется понятие «теневая экономика»; существует ли связь между теневой экономикой и желанием людей мигрировать; ухудшает ли теневая экономика качество и уровень жизни; прекращается ли влияние теневой экономики на жизнь людей в момент их миграции в другую страну; возникает ли у людей желание эмигрировать в другие страны; является ли теневая экономика фактором утечки мозгов и интеллектуальной миграции.

¹ Ашакеева Г., Жолдошев К. Судьба женщин-мигрантов – национальная трагедия. Радио Азаттык, 2012. http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_woman/24517233.html

В рамках нашего исследования на региональном уровне был проведен социологический опрос «Взаимосвязь теневой экономики и распространения миграции», выборка составила 129 человек. Средний возраст респондентов составил 36,5 лет, из них 34,5% респондентов составили мужчины и 65,5% – женщины. Нас интересовали качественные характеристики выборки – то есть, респонденты с высшим образованием, способные четко понимать суть наших вопросов и так же отвечать на них. Поэтому все из опрошенных имели на момент проведения опроса высшее образование, из них 21% респондентов учились в аспирантуре и докторантуре и 38% имели ученую степень (табл. 1).

Таблица 1

**Качественные характеристики
выборки респондентов в рамках социологического опроса**

Вопросы	Ответы, %
Пол:	
Мужской	34,5
Женский	65,5
Образование:	
Высшее образование	41
Обучение в аспирантуре (докторантуре)	21
Ученая степень	38

Как уже отмечалось, респондентам были заданы вопросы об их видении ситуации о влиянии теневой экономики на распространение миграции. Первый вопрос был о существовании теневой экономики как явления в целом.

Итак, на вопрос, существует ли теневая экономика в вашей стране, 90% респондентов ответили: существует, и в больших масштабах, и 10% опрошенных ответили, что существует, но они не интересуются этой проблемой вообще (табл. 2).

Таблица 2

**Ответы респондентов на вопросы
о существовании теневой экономики как явления в целом**

Вопросы	Ответы, %
Существует ли теневая экономика в вашей стране?	
существует, и в больших масштабах	90
существует, но я не интересуюсь этой проблемой вообще	10

На вопрос, с какими явлениями у респондентов ассоциируется понятие «теневая экономика», было получено 70 ответов (табл. 3).

В данном случае примем 70 ответов за 100%. Итак, в 16% случаев ответившие ассоциируют «теневую экономику» с фактами коррупции в правоох-

ранительных органах; также 16% – с фактами коррупции в судебной системе; из них 14% с системой образования; кроме того 21% случаев с системой государственного управления; из них 13% с системой здравоохранения, и 20% из них с деятельностью предприятий.

Таблица 3

**Ответы респондентов на вопрос
об их ассоциациях с понятием «теневая экономика»**

Вопросы	Ответы, %
С чем лично у вас ассоциируется понятие «теневая экономика»?	
с фактами коррупции в правоохранительных органах	16
в судебной системе	16
в системе образования	14
в системе государственного управления	21
в системе здравоохранения	13
с деятельностью предприятий	20
Всего	100

Следующий вопрос был посвящен изучению взаимосвязи теневой экономики и желания людей мигрировать. В связи с этим был задан вопрос, существует ли связь между теневой экономикой и желанием людей мигрировать, на который 76% опрошенных ответили, что теневая экономика способствует распространению миграции, и 24% не видят никакой связи между этими двумя явлениями (табл. 4).

Интересен тот факт, что в основном респонденты не чувствуют влияния теневой экономики на них самих, они больше воспринимают это явление как абстрактное понятие. Так, на вопрос, считают ли они, что теневая экономика ухудшает качество и уровень их жизни, только 28% из них ответили, что теневая экономика оказывает очень сильное влияние на качество и уровень их жизни, тогда как 69% ответили, что теневая экономика оказывает очень сильное влияние на качество и уровень жизни других людей, а 3% опрошенных вообще не думают об этом.

Кроме того, один из опрошенных респондентов высказал мнение, что теневая экономика оказывает очень сильное влияние на качество и уровень жизни, но это связано с уровнем экономики, так как переход к прозрачным механизмам без повышения уровня жизни населения в целом негативно скажется на благосостоянии людей.

Следующий вопрос, который нас интересовал в этом опросе, это точка зрения респондентов о том, прекращается ли влияние теневой экономики на жизнь людей с момента их миграции в другую страну. На этот вопрос мы получили 32 ответа, которые примем за 100% (табл. 5).

Таблица 4

**Ответы респондентов на вопросы
о связи между теневой экономикой и желанием людей мигрировать**

Вопросы	Ответы, %
Как Вы считаете, существует ли связь между теневой экономикой и желанием людей мигрировать?	
теневая экономика способствует распространению миграции	76
не вижу никакой связи	24
Считаете ли Вы, что теневая экономика ухудшает качество и уровень Вашей жизни?	
теневая экономика оказывает очень сильное влияние на качество и уровень моей жизни	28
теневая экономика оказывает очень сильное влияние на качество и уровень жизни людей	69
я вообще не думаю об этом	3

Таблица 5

**Ответы респондентов на вопрос о влиянии теневой экономики
на жизнь людей с момента их миграции в другую страну**

Вопросы	Ответы, %
Как Вы считаете, с момента миграции людей в другую страну влияние теневой экономики на их жизни прекращается?	
прекращается, если они мигрируют легально в развитые страны с рыночной экономикой по специальным миграционным программам	28
все зависит от них самих, ведь если они мигрируют нелегально, они могут стать жертвами сексуальной и трудовой эксплуатации	9
все зависит от их рода деятельности, ведь случается, что люди мигрируют, а их нелегальный бизнес процветает на родине, принося им прибыль и дальше	25
влияние теневой экономики на жизни мигрантов может продолжиться в другой стране, но в видоизмененной форме	16
существует только несколько стран в мире, в которых теневая экономика не оказывает существенного влияния на жизнь людей	22
Всего	100

Таким образом, 28% ответивших считают, что влияние теневой экономики на жизни людей прекращается с момента их миграции в другую страну при условии, если они мигрируют легально в развитые страны с рыночной экономикой по специальным миграционным программам. Также 9% опрошенных считают, что все зависит от самих мигрантов, ведь если они мигрируют нелегально, то могут стать жертвами сексуальной и трудовой эксплуатации. Кроме того, 25% опрошенных считают, что все зависит от рода деятельности мигрантов, ведь случается, что люди мигрируют, а их нелегальный бизнес процветает на родине, принося им прибыль и дальше. Из всех ответов респон-

дентов 16% согласились с мнением, что влияние теневой экономики на жизни мигрантов может продолжиться в другой стране, но в видоизмененной форме. 22% уверены, что существует только несколько стран в мире, в которых теневая экономика не оказывает существенного влияния на жизнь людей.

Далее наши вопросы касались эмиграции и утечки мозгов (табл. 6). На вопрос о том, возникало ли у опрошенных желание эмигрировать в другие страны, из всех респондентов 14% ответили, что их вполне устраивает уровень и качество их жизни на родине; из всех опрошенных 28% ответили, что у них возникало желание, но они не будут мигрировать; из них 14% ответили, что серьезно думают над этой идеей и хотят уехать из страны; из всех опрошенных 20% респондентов сознались, что уедут при малейшей возможности; и 24% респондентов ответили, что не будут мигрантами ни за что и никогда.

Таблица 6

Ответы респондентов на вопросы об эмиграции и утечке мозгов

Вопросы	Ответы, %
Возникало ли у Вас желание эмигрировать в другие страны?	
меня вполне устраивает уровень и качество моей жизни на родине	14
у меня возникало желание, но я не буду мигрировать	28
я серьезно думаю над этой идеей, и я хочу уехать из страны	14
уюду при малейшей возможности	20
я не буду мигрантом ни за что и никогда	24
Как Вы считаете, является ли теневая экономика фактором утечки мозгов, интеллектуальной миграции из страны?	
теневая экономика является фактором утечки мозгов	72
затрудняюсь ответить	21
не вижу связи	7

Также один из опрошенных респондентов высказал мнение, что все зависит от поступившего предложения (соотношения по категориям: уровень жизни, развитость страны, перспективность, стабильность). На последний вопрос о том, является ли теневая экономика фактором утечки мозгов, подавляющее большинство, а именно 72% опрошенных, ответили, что теневая экономика является фактором утечки мозгов, тогда как 21% опрошенных затруднялись ответить на этот вопрос и 7% не увидели связи между этими явлениями.

Таким образом, женская миграция является частью глобальной миграции. Уезжая за рубеж, они не знают, как сложится их дальнейшая судьба в принимающей стране. Это сложный и многогранный феномен, изучаемый во всем мире. Феминизация миграционного процесса на сегодняшний день достигает рекордного уровня, потому что женская миграция не уступает мужской в процентном соотношении по всему миру.

Также миграция из одних стран в другие является как причиной, так и следствием теневой экономики, и, кроме того, теневая экономика является фактором утечки мозгов из одних стран в другие.

Раздел V.
**ДИАЛОГ ГОСУДАРСТВА
И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ
И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР КАК ФОРМА
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ¹**

Р. Ф. Латыпов

Концепция общественного договора (контракта) является одной из ключевых идей западноевропейской политической мысли. Основоположники современной западной политологии, как Т. Гоббс, Д. Локк, Ж. Ж. Руссо, рассматривали идею общественного договора как ключ к пониманию таких важнейших политических проблем, как генезис государства, роль гражданского общества в политическом процессе. В основу теории общественного договора была положена гипотеза так называемого «естественного состояния», то есть такого типа социального взаимодействия, для которого характерна «война всех против всех» (*Bellum omnium contra omnes*). По мнению Т. Гоббса, перманентная угроза жизни каждого индивида привела к осознанию необходимости арбитража высшего надличностного института, наделенного силой, достаточной для «принуждения к миру». Индивиды изначально наделены свободой и равными правами, однако они заключают добровольный конкордат, отказываясь от части своих прав и свобод в пользу суверена (государства)², гарантирующего не только безопасность, но и соблюдение «правил игры». В случае ненадлежащего исполнения сувереном своих функций Т. Гоббс оставлял за гражданским обществом право на восстание в целях восстановления общественного договора

Д. Локк полагал, что общественный договор выступил инструментом защиты свободы и частной собственности, который обязывал политическую власть соблюдать правила игры в виде законов в обмен на политическую лояльность граждан³.

Ж.-Ж. Руссо выстроил модель утопии, согласно которой идеального политического устройства, основанного на принципах общего блага и демокра-

© Латыпов Р. Ф., 2015

¹ Глава подготовлена при поддержке Академии политической науки (г. Москва).

² Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М.: Мысль», 2001. – 478 с.

³ Локк Дж. Сочинения в трех томах: Т. 3. М.: Мысль, 1988. – 668 с. (Филос. Наследие. Т. 103). С. 135–406.

тии, можно достичь, убедив власть заключить общественный договор с гражданским обществом¹.

Современные достижения наук об обществе – этнологии, антропологии, истории и социологии – позволяют с точностью установить научную необъективность взглядов Гоббса, Локка и Руссо на систему отношений между людьми в догосударственный период исторического развития. Как показали исследования этнологов и антропологов, никакого «естественного состояния», «свободы» и «равенства» в том виде, как его представляли философы-просветители, первобытнообщинный строй не знал. Человек не мог выжить вне системы связей на уровне рода, фратрии, трибы (племени) или племенного союза. Однако включенность в эти связи подавляла личность человека (в западноевропейском смысле этого понятия) гораздо сильнее, нежели человека как подданного государства. Достаточно отметить, что во многих языках отсталых племен нет местоимения «я», а имеется только «мы».

Состояния «войны всех против всех» также не существовало, так как племенные табу не допускали кровопролития внутри данных коллективов, а военные стычки между племенами серьезно ограничивались институтом кровной мести. Индивид догосударственного периода развития человечества не мог пожертвовать частью своей свободы или равенства в пользу государства, так как он их просто не имел. В свою очередь первые государства взаимодействовали не с индивидами, а с кланами, племенами, религиозными общинами.

Однако будучи исторически необъективной, теория общественного договора, разработанная знаковыми фигурами эпохи Просвещения, стала объективно существующим явлением политической идеологии, оказав колоссальное влияние на либеральную политическую мысль, а также теорию социал-демократии. Соответственно, как и всякая идея, получившая признание в общественно-политическом сознании, теория общественного договора стала объективно существующей материальной силой, оказывающей влияние на политический процесс.

История ранней государственности не знает института общественного договора, однако общественный договор стал объективной реальностью в обществах постмодерна. Например, одним из политических компонентов «сингапурского чуда», произведенного премьер-министром Ли Куан Ю, стал «негласный «социально ориентированный договор» между правящей группой политиков и всеми остальными. <...> Такое соглашение, чтобы были четко и недвусмысленно прописаны обязательства и права обеих сторон, которые должны подписантами такого виртуального документа неукоснительно соблюдаться. Ясное дело, что подписей как таковых под такой бумагой нет и не будет. Значит, должно быть полное доверие между обществом и властью, и никто никого при этом даже пытаться не имеет права «кидать» или водить за

¹ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М.: Канон Пресс Центр, 1998. – 413 с.

нос»¹. На сегодняшний день социально-ориентированный договор является одним из важнейших элементов политической системы Сингапура наряду с институтом выборов, а также фактором роста качества жизни граждан этого города – государства.

Другим примером может служить опыт Великобритании. Одной из важнейших управленческих идей англо-саксонской политической мысли постмодерна является модель трехстороннего партнерства или сотрудничества между государством, бизнесом и некоммерческим сектором. Трехстороннее партнерство предусматривает возможность передачи в негосударственный сектор некоторых государственных функций, а также поощрение практики привлечения некоммерческих организаций к выполнению определенной деятельности, которую государство считает для себя полезной. В Великобритании вот уже более двадцати лет действует так называемое «Соглашение о взаимоотношениях между Правительством и некоммерческим сектором Англии – «Кодекс лучшей практики», в рамках которого волонтерские НКО и правительство Великобритании берут на себя взаимные обязательства в отношении друг друга. В частности, правительство обязуется осуществлять инвестиции в волонтерскую деятельность.

В 2001 году в Канаде принято «Соглашение между Правительством Канады и добровольческим сектором». В роли договаривающихся сторон выступили институт государства и канадские НКО волонтерской направленности. В рамках данного общественного договора правительство Канады взяло на себя обязательства:

- признавать и учитывать воздействие законодательства, постановлений, политики и программ на организации добровольческого сектора, в том числе значение политики и практики финансирования для дальнейшего развития отношений и повышения потенциала добровольческого сектора;

- признавать необходимость вовлечения добровольческого сектора в открытый, информированный и непрерывный диалог и предоставления ему возможности применить свой опыт, экспертизу, знания и идеи для формирования более совершенной государственной политики для разработки и осуществления программ;

- принимать во внимание ответственность министерств и агентств ради дальнейшего развития отношений с добровольческим сектором.

В свою очередь некоммерческие организации обязались:

- продолжать практику выявления важнейших проблем и тенденций, возникающих в сообществе, действовать в соответствии с ними или представлять их на рассмотрение Правительства Канады;

- выступать в качестве выразителя мнений всех групп добровольческого сектора на уровне Правительства Канады, обеспечивая всю полноту и разнообразие представления мнений и участия;

¹ Сигиров Ю. Сингапур: Восьмое чудо света. – М.: Альпина нон-фикшн, 2012. – С. 20.

– учитывать эту ответственность ради дальнейшего развития отношений с Правительством Канады.

В становлении политической системы современной Российской Федерации общественный договор сыграл ключевую роль в так называемый переходный период 1994–1999 гг. К началу 1994 года политическая система постсоветской России отличалась крайней неустойчивостью. Либерализация цен, массовые рейдерские захваты государствообразующих промышленных предприятий под вывеской «приватизации», фактическая конфискация банковских вкладов граждан под разговоры о священном характере института частной собственности, маргинализация десятков миллионов людей, ставших «свободными» от гнета всех социальных завоеваний Октябрьской революции, полностью лишило власть легитимности. Расстрел собственного парламента с применением тяжелой бронетехники ставил под сомнение не только легитимность, но и легальность существования режима Б. Ельцина не только среди граждан, но и в глазах региональных элит. Достаточно сказать, что большинство субъектов Российской Федерации поддержали Дом Советов в дни кризиса октября 1993 года, таким образом можно говорить о том, что Кремль утратил контроль над регионами.

В этой ситуации Администрация Президента РФ выдвинула идею подписания общественного договора между исполнительной властью, оппозиционными партиями и политическими элитами регионов. Договор получил название «Договор об общественном согласии» и был подписан в апреле 1994 г. президентом Б. Ельциным, премьер-министром В. Черномырдиным, председателем Совета Федерации В. Шумейко, председателем Государственной Думы Федерального собрания И. Рыбкиным, главами исполнительной власти и главами представительных органов субъектов Федерации, лидерами ряда политических партий и движений, профсоюзов и других общественных организаций.

В настоящее время текст договора стал библиографической редкостью, поэтому ниже мы приводим его текст полностью:

ДОГОВОР от 28.04.1994 ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ СОГЛАСИИ

Сегодня России как никогда необходимо общественное согласие. Слишком сложны и трудны задачи, стоящие перед обществом, чтобы расточать его силы в политическом противоборстве. Диалог, поиск точек соприкосновения и общих позиций, разумные компромиссы должны стать фундаментальной нормой общественной и политической жизни. Наша общая цель – сделать Российскую Федерацию процветающим государством, пользующимся высоким авторитетом на международной арене, государством, в котором живут свободные люди, гордые своей историей, своим настоящим, уверенно смотрящие в будущее. Достичь ее можно лишь на путях общественного со-

гласия, складывающегося на основе уважения достоинства человеческой личности, различных политических убеждений, национальных, культурных и религиозных традиций.

Во имя общественного согласия Президент Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, Общественная палата при Президенте Российской Федерации, политические партии, профсоюзы, другие общественные объединения, религиозные объединения (далее – Участники Договора), действуя в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации, ставя общие интересы выше групповых, партийных, ведомственных, региональных, исключая возможность разрешения возникающих в обществе проблем через насилие в каких бы то ни было формах, заключают настоящий Договор.

1. Достижение политической стабильности в обществе

1. Участники Договора обязуются в своей деятельности строго придерживаться приоритета прав и свобод человека, уважения прав народов, принципов демократии, правового государства, разделения властей, федерализма. Участники Договора исходят из того, что политическая жизнь общества должна развиваться в рамках Конституции Российской Федерации.

Участники Договора считают, что в Конституцию должны вноситься только такие изменения, которые будут способствовать стабилизации обстановки в обществе. При этом Участники Договора в ходе подготовки предложений будут использовать согласительные процедуры. Участники Договора считают основными направлениями изменения Конституции: усиление гарантий прав человека, совершенствование системы разделения властей, местное самоуправление, развитие федерализма. Участники Договора берут на себя обязательство не инициировать политических кампаний с целью проведения досрочных, не предусмотренных Конституцией, выборов федеральных органов власти.

2. Совет Федерации, Государственная Дума берут на себя обязательство принять в ближайшее время законодательство о выборах, законы о референдуме, о партиях, о праве граждан на объединение, законы, определяющие порядок проведения митингов, шествий, демонстраций.

3. Участники Договора обязуются принимать все необходимые меры для обеспечения стабильности в стране, без которой невозможен выход из экономического кризиса. Организаторы митингов, демонстраций, органы власти и правопорядка на местах берут на себя не только юридическую, но и морально-политическую ответственность за обеспечение мирного характера этих акций и за их проведение в строгом соответствии с действующим законодательством.

4. Участники Договора считают, что Президент Российской Федерации, руководители федеральных государственных органов должны поддерживать постоянный диалог с обществом, политическими партиями, движениями и другими общественными объединениями.

5. Участники Договора считают, что величие российской истории с ее героическими и трагическими страницами обязывает избегать упрощенных и оскорбительных оценок прошлого, не допускать искажения исторических фактов.

6. Участники Договора обязуются всемерно содействовать укреплению международного авторитета и обороноспособности России, проведению единого внешнеполитического курса страны.

II. Преодоление социально-экономического кризиса.

1. Для стабилизации социально-экономической ситуации Правительство Российской Федерации обязуется в 1994 году на основе законодательства Российской Федерации и в пределах своих полномочий решить следующие первоочередные задачи:

- снизить уровень инфляции и контролировать ее;
- добиться повышения инвестиционной активности и создать предпосылки для экономического подъема;
- разработать концепцию налогообложения, стимулирующего развитие производства;
- создать условия для реализации прав собственников и формирования конкурентной среды;
- развернуть структурную перестройку экономики, имея в виду преодоление структурных деформаций, приспособление к платежеспособному спросу с минимумом потерь и издержек, интеграцию российской экономики в мировое хозяйство;
- создать приемлемые экономические условия для функционирования агропромышленного комплекса, осуществлять реформы на селе преимущественно на основе экономических методов, максимально исключая административные меры;
- принять меры по ликвидации бюджетной задолженности по выплате заработной платы;
- проводить активную социальную политику, направленную на стабилизацию и последующее повышение жизненного уровня, адаптацию трудоспособного населения к новым условиям, адресную защиту наиболее уязвимых его слоев от негативных проявлений от переходных процессов, снижение уровня дифференциации доходов населения, реализацию принципов социального партнерства;
- разработать Федеральную программу содействия занятости населения и другие социальные программы и организовать их выполнение.

2. Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации обязуются стимулировать процессы интеграции в рамках СНГ и укреплять позиции России на мировом рынке.

3. Совет Федерации, Государственная Дума обязуются на основе согласованного с Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации плана законопроектной деятельности принять законы, призванные обеспечить преодоление социально-экономического кризиса, в том числе конституционный закон о Правительстве, закон о бюджете на 1994 год, гражданский кодекс, земельный кодекс, кодекс законов о труде, закон о свободных экономических зонах, законы о банковской деятельности и организации эффективной платежной системы, законы, направленные на совершенствование системы налогообложения, законы о рынке ценных бумаг, о прожиточном минимуме.

4. На время проведения мер по стабилизации экономики:

- профсоюзы и их объединения обязуются не проводить и не участвовать в организации забастовок в целях перераспределения бюджетных средств, выделения отдельным отраслям или территориям дотаций, льгот по государственным кредитам или налогообложению, в иных целях, не имеющих непосредственного отношения к вопросам заработной платы, условий труда, сохранения рабочих мест;

- государственные хозяйственные органы, объединения товаропроизводителей и предпринимателей обязуются воздерживаться от неоправданных остановок производственной деятельности, не нарушать обязательств перед работниками, поставщиками и покупателями, бюджетом и банками, участвовать в заключении коллективных договоров и соглашений;

- органы государственной власти, объединения товаропроизводителей и предпринимателей обязуются использовать согласительные процедуры для урегулирования трудовых конфликтов, предоставлять профсоюзам достаточную информацию о состоянии соответствующих бюджетов, положении предприятий, обеспечивать профсоюзам организационную возможность для их уставной деятельности.

5. Участники Договора придают важное значение реализации соглашений, заключенных между профсоюзами, работодателями и Правительством Российской Федерации, в том числе Генерального Соглашения на 1994 год.

III. Упрочение федеративного устройства

1. Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума и Правительство, субъекты Российской Федерации обязуются принять меры по:

- укреплению единства экономического, политического и правового пространства Российской Федерации;

– организации и поддержанию единого рынка труда на основе неукоснительного соблюдения законодательства о труде, международных договоров и конвенций, заключенных Российской Федерацией;

– координации деятельности органов власти субъектов Федерации в решении задач, выходящих за рамки отдельных регионов, согласованности действий федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации в решении общенациональных задач;

– компенсации регионам в случае, если федеральные органы власти в пределах своей компетенции принимают решения, приводящие к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджетов регионов.

2. Совет Федерации, Государственная Дума обязуются в течение текущего года принять федеральные законы:

– о более детальном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;

– об общих принципах организации представительной и исполнительной власти субъектов Федерации.

3. Участники Договора подчеркивают, что реализация прав субъектов Федерации возможна только при обеспечении государственной целостности России, ее политического, экономического и правового единства.

4. Участники Договора признают необходимость расширения экономической самостоятельности субъектов Федерации путем укрепления налоговой базы их бюджетов и федеральных гарантий среднедушевого минимума бюджетного обеспечения региона за счет Федерального фонда субвенций.

Субъекты Федерации подтверждают свою ответственность за сбор федеральных налогов на их территории и направление этих средств в федеральный бюджет.

5. В целях укрепления местного самоуправления Совет Федерации, Государственная Дума обязуются разработать и принять федеральные законы, устанавливающие:

– общие принципы организации органов местного самоуправления;

– гарантии самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

– обеспечение местного самоуправления самостоятельной налоговой базой и правом устанавливать нормативы платежей в свой бюджет при гарантиях бюджетного минимума со стороны государства;

– права органов местного самоуправления на участие в решении общерегиональных и общероссийских проблем.

V. Национальные отношения

1. Участники Договора обязуются обеспечивать:

– поддержку равных прав всех народов на их национальное развитие;

– поддержку национальных культур и языков;

– поддержку национальных ассоциаций, объединений, землячеств и других национально-культурных объединений;

– развитие многонационального российского общества в режиме диалога, мирное решение конфликтов, отказ от территориальных притязаний друг к другу внутри государства и применения силы в решении спорных вопросов, кроме необходимых мер со стороны государства при нарушении прав человека;

– создание механизмов реализации Закона о реабилитации репрессированных народов.

2. Участники Договора обязуются строго придерживаться принципа, согласно которому источником власти на всей территории Российской Федерации является многонациональный народ. Ни одна этническая общность не обладает исключительным правом контроля над территорией, институтами власти и ресурсами.

3. Участники Договора подчеркивают необходимость защиты интересов малочисленных народов. Проведение социально-экономических преобразований в районах их традиционного проживания должно сопровождаться комплексом мер по сохранению культурно-исторической и природной среды обитания этих народов.

4. Участники Договора считают необходимым усилить государственный и общественный контроль за соблюдением прав человека в сфере национальных отношений, не допускать и пресекать любые проявления дискриминации по этническому, расовому и религиозному признаку.

5. Органы государственной власти признают своей обязанностью активно защищать права и интересы россиян, проживающих в других государствах, принимать и обустривать вынужденно переселяющихся в Россию соотечественников, оказывая им всестороннюю поддержку.

V. Безопасность гражданина и общества

1. Участники Договора считают наиважнейшей задачей обеспечение личной безопасности граждан, борьбу с организованной преступностью и коррупцией.

Совет Федерации, Государственная Дума обязуются в течение текущего года создать необходимую законодательную базу, в том числе для укрепления правоохранительных органов.

2. Участники Договора в соответствии с Конституцией Российской Федерации выступают против создания политическими партиями, движениями и общественными объединениями каких бы то ни было вооруженных и военизированных формирований, а при наличии таковых – за их немедленное расформирование.

3. Участники Договора рассматривают как противоправные и безнравственные попытки привлечь силовые структуры государства для поддержки политических программ и требований.

4. Участники Договора считают насущной задачей разработку конкретных мер по следующим направлениям:

– укрепление и повышение эффективности деятельности силовых структур государства в соответствии с реальными потребностями обеспечения безопасности гражданина и государства;

– правовое и материальное обеспечение деятельности силовых структур государства и установление над ними гражданского контроля, включая реформу военного судопроизводства, формирование кадровой политики, обеспечение открытости бюджетных расходов в соответствии с международными нормами;

– обеспечение жесткого контроля за перемещением грузов и лиц через границы с целью исключения незаконного вывоза из страны материальных и культурных ценностей, ввоза оружия, наркотиков и экологически опасных грузов;

– создание необходимых материальных условий и усиление ответственности правоохранительных органов за обеспечение законности и правопорядка;

– оздоровление окружающей среды в экологически неблагополучных районах.

5. Для формирования согласованной государственной политики в сфере безопасности Участники Договора признают целесообразным участие в работе Совета Безопасности Российской Федерации председателей Совета Федерации и Государственной Думы, а также привлечение к работе в межведомственных комиссиях Совета Безопасности представителей соответствующих комитетов палат Федерального Собрания.

6. Органы государственной власти обеспечивают возможность участия политических партий, движений, общественных объединений в разработке концепции национальной безопасности.

VI. Нравственность, наука, образование и культура

1. Участники Договора подчеркивают, что любовь к Отечеству, свобода и нравственный долг перед обществом, творческий труд, все общечеловеческие ценности, духовные и нравственные традиции многонационального народа Российской Федерации должны стать основой ее возрождения. Участники Договора обязуются словом и делом утверждать нормы нравственного поведения в политике, экономике, общественной жизни. Особая роль в этом принадлежит средствам массовой информации, учреждениям образования, науки, культуры, религиозным организациям, усилия которых должны поддерживаться государством и обществом.

2. Участники Договора обязуются вести согласованную политику в области нравственного, духовного, культурного, патриотического и эстетического воспитания детей и молодежи. Изыскивать возможности для стимулирования детского и юношеского творчества, физического воспитания и

спорта, организации досуга детей и подростков, для чего поощрять соответствующие действия общественных объединений и иных организаций.

3. Органы государственной власти в субъектах Федерации обязуются содействовать сохранению системы бесплатного полного среднего, среднего специального и профессионально-технического образования, а также не допустить снижения существующего уровня финансирования высшего образования; поощрять создание негосударственных учреждений высшего образования, готовящих специалистов для жизненно важных областей экономики, общественной жизни, науки, культуры, образования.

4. Участники Договора предпримут все меры для преодоления кризиса отечественной науки. Накопленный научный потенциал является достоянием российского общества. Федеральные органы власти обязуются изыскивать средства для финансирования учреждений науки и культуры на достаточном уровне.

5. Совет Федерации, Государственная Дума обязуются принять законы, обеспечивающие налоговые и другие льготы в отношении учреждений науки, культуры, образования, здравоохранения, организаций ветеранов и инвалидов, закон о благотворительной деятельности и благотворительных организациях.

6. Участники Договора обязуются содействовать созданию общенационального фонда поддержки российских талантов, финансирование деятельности которого будет осуществляться силами государства, общественных, коммерческих и иных структур.

7. Федеральные органы власти обязуются разработать общероссийскую программу по обеспечению культурных и иных связей с этническими россиянами, проживающими за рубежом, и их общественными объединениями.

VII. О реализации настоящего Договора. Для обсуждения наиболее важных вопросов реализации настоящего Договора Президент Российской Федерации проводит регулярные встречи с представителями организаций и учреждений, подписавших Договор. Для ведения постоянной координационной работы создается Согласительная комиссия, состоящая из полномочных представителей Президента Российской Федерации, Правительства, Совета Федерации, Государственной Думы, субъектов Федерации, фракций и групп Государственной Думы, Общественной палаты при Президенте Российской Федерации, политических партий, профсоюзов, иных общественных объединений, казачества. Согласительная комиссия организует работу совещаний, «круглых столов» и временных рабочих групп из представителей Участников Договора, готовит вопросы для встреч с Президентом Российской Федерации. В развитие Договора будут разрабатываться приложения и протоколы, конкретизирующие его отдельные положения и являющиеся неотъемлемой частью Договора после их подписания его Участниками. Участники Договора подчеркивают, что выполнение настоящего Договора должно осуществляться строго на базе действующей Конституции и законов Российской Федерации.

VIII. Ответственность Участников, подписавших настоящий Договор
Участники, подписавшие настоящий Договор, сознают свою высокую ответственность перед обществом за выполнение взятых на себя обязательств. Согласительная комиссия контролирует соблюдение положений, закрепленных настоящим Договором.

Для освещения средствами массовой информации хода выполнения настоящего Договора его Участниками обеспечивается полная информация.

IX. Процедура подписания Договора. Настоящий Договор подписывается Президентом Российской Федерации, Председателем Совета Федерации Федерального Собрания, Председателем Государственной Думы Федерального Собрания, Председателем Правительства, главами республик, главами администраций, руководителями представительных органов власти субъектов Российской Федерации или их полномочными представителями, а также руководителями фракций, политических партий, общественных объединений, представленных в Государственной Думе, профсоюзов и их объединений, религиозных объединений, Общественной палаты при Президенте Российской Федерации, руководителями Российской академии наук, казачества; после чего Договор открывается для подписания другими его Участниками.

X. Срок действия Договора и условия присоединения к нему новых Участников. Настоящий Договор заключается сроком на два года и может быть продлен при согласии Участников, подписавших его.

Договор открыт для подписания представителями общественных объединений в течение срока его действия.

XI. Заключительные положения. Участники Договора едины в том, что установление общественного согласия в России – процесс, к активному участию в котором приглашаются все силы общества, придерживающиеся принципов настоящего Договора. Участники Договора обращаются ко всем конструктивным силам Российской Федерации с призывом поддержать настоящий Договор и способствовать его реализации. Участники Договора выражают уверенность, что за два года удастся преодолеть трудности и вывести страну из экономического кризиса, улучшить жизнь россиян, создать предпосылки для роста благосостояния. Настоящий Договор открыт для подписания 28 апреля 1994 года.

Договор об Общественном согласии 1994 «критиковали за то, что он содержал элементы программы действий обеих ветвей власти по улучшению социально-экономической ситуации в стране – в тех условиях, при том общеполитическом курсе, которого придерживалась администрация Ельцина, маловыполнимых»¹.

¹ Апрель 1994-го. Договор об общественном согласии. К 20-летию подписания // Родина. 2014. № 5. – С. 152.

На наш взгляд, такая точка зрения является недостаточно объективной. Общественный договор 1994 года сыграл весьма значительную политическую роль. Были заключены легитимные договоренности между Кремлем и региональными политическими элитами. Сам этот факт подготовил почву для подписания федеративного договора.

Сформировался политический институт системной оппозиции в лице Либерально-демократической партии России (ЛДПР) и Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ). Для государственного строительства новой политической системы постсоветской России этот факт имел ключевое значение, поскольку это придало системе устойчивость и легитимность. По нашей гипотезе, именно благодаря общественному договору власть существенно ослабила административный ресурс, что дало молодой оппозиции возможность одержать победу на выборах в Государственную Думу в 1995 году и де-факто «сыграть вничью» с партией власти в ходе избирательной кампании 1999 г.

Был достигнут негласный компромисс с оппозицией по кадровому вопросу о составе Правительства Российской Федерации, которое стали возглавлять представили умеренного крыла реформаторов – выходцев из советской номенклатуры и силовых структур: В. С. Черномырдин, Е. М. Примаков, С. В. Степашин и В. В. Путин. Либеральные экстремисты Е. Т. Гайдар, А. Б. Чубайс были постепенно выведены из состава высшего исполнительного органа власти России, а впоследствии и из Государственной Думы.

И, наконец, был произведен коренной перелом в информационной политике постсоветской России. Власть стала сворачивать кампанию по диффамации политической истории России с помощью государственных электронных средств массовой информации. Кампания самоочернения, запущенная в период перестройки, разрушавшая систему политической социализации граждан, была прекращена. Фактически в апреле 1994 года была прекращена «холодная гражданская война», начатая М. С. Горбачевым в 1987 г.

В условиях современности потенциал политической технологии общественного договора в качестве инструмента стабилизации политической системы как на общефедеральном, так и на региональном уровнях, далеко не исчерпан. С одной стороны, на сегодняшний день в нем нет первоочередной необходимости. С другой, политическая система с выраженной лидерской структурой, согласно нашей терминологии – «неопринципат»¹, крайне неустойчива в период смены лидера. Для России политическими кризисами обернулось пресечение династии Рюриковичей, завершение периода власти династии Романовых, смерть В. И. Ленина, И. В. Сталина, Л. И. Брежнева. Переход власти от М. С. Горбачева к Б. Н. Ельцину привел к распаду СССР. В подобные

¹ Лаврентьев С. Н., Латыпов Р. Ф. Неопринципат как модель политического режима на постсоветском пространстве // Власть. 2014. № 11. С. 44 – 48.

периоды институт общественного договора может стать эффективным инструментом сохранения единства политической системы, в том числе и на региональном уровне.

В апреле 2015 года Членами и экспертами Общественной палаты Республики Башкортостан был разработан проект регионального общественного договора, который был вынесен на рассмотрение власти. В рамках настоящей монографии полный текст этого политического документа приводится впервые.

*Проект был принят за основу
Общественной палатой
Республики Башкортостан
и внесен на рассмотрение
Главы Республики Башкортостан
Р. З. Хамитова
в марте 2015 года*

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Мы, представители государства и гражданского общества Республики Башкортостан в лице Хамитова Рустэма Закиевича, Главы Республики Башкортостан, представляющего государственную власть, с одной стороны, и Бигнова Рамиля Имамагзамовича, председателя Общественной палаты Республики Башкортостан, действующего на основании полномочий данных Гражданским форумом Республики Башкортостан, представляющего интересы большинства гражданского общества Республики Башкортостан, с другой стороны,

руководствуясь принципами Всеобщей декларации прав человека, уважая права и свободы, закрепленные в Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан, стремясь к идеалам демократии и социальной справедливости, заключили настоящий договор о нижеследующем:

1. Общие положения.

Договаривающиеся стороны, выражая добрую волю в совместном стремлении к общественному прогрессу, воплощению идеалов демократии и гуманизма, гражданскому миру, межэтническому согласию и межконфессиональному сотрудничеству, уважение к принципам межсекторного партнерства, разделяя устремления, направленные на достижение открытости и прозрачности власти, желая сплотиться перед лицом социально-экономических вызовов, совместно противостоять попыткам искусственной дестабилизации политической обстановки, пришли к единому консенсусу о добровольном возложении на себя нижеследующих обязательств.

2. Обязанности государственной власти Республики Башкортостан.

Институты государственной власти Республики Башкортостан обязуются:

2.1. Признать организации гражданского общества в качестве равноправного партнера в вопросах социального управления обществом.

2.2. Постоянно совершенствовать законодательство, регулирующие вопросы развития гражданского общества.

2.3. Учитывать фактор общественного мнения при принятии управленческих решений, затрагивающих интересы граждан путем организации Республиканских общественных слушаний на базе Общественной палаты Республики Башкортостан, систематических социологических опросов населения и электронных референдумов.

2.4. Обеспечить участие некоммерческих организаций (далее – НКО) в процессах разработки, принятия и реализации решений социально-экономического развития территорий муниципальных образований в рамках целевых программ и проектов. Привлекать представителей гражданского общества к процедуре разработки концепции (проведения «нулевых» чтений) Законов Республики Башкортостан.

2.5. Наделить координационный совет Гражданского форума Республики Башкортостан правом «гражданского вето» на действия отдельных должностных лиц, ущемляющие законные права граждан, а также вотума «гражданского недоверия» отдельным чиновникам путем выражения консолидированного общественного мнения с последующим представлением данных решений Главе республики для вынесения окончательного вердикта.

2.6. Включить показатель доверия населения к руководителям государственных и муниципальных органов власти в индикатор эффективности работы республиканских чиновников.

2.7. Признать существование института гражданской информационной политики, выражающейся в праве максимально широкого доступа к государственным средствам массовой информации. Не менее десяти процентов эфирного времени и печатных площадей должны быть предоставлены для освещения деятельности гражданских организаций и выражения их позиций.

2.8. Придать созданным при государственных и муниципальных органах общественным советам консультативные полномочия, выражающиеся в праве экспертной инициативы и повышения роли гражданских организаций в лице Общественной палаты Республики Башкортостан и Ассоциации НКО РБ при формировании персонального состава общественных советов.

2.9. Сформировать Республиканский ресурсный центр финансирования НКО и бизнес-ассоциаций. Признать важность развития инфраструктуры поддержки некоммерческого сектора (создание обществ, экспертных советов, фондов, центров обучения и кооперации).

2.10. Определить в каждом городском округе и сельском муниципальном районе республики площадку для проведения массовых акций, организация которых должна носить уведомительный характер в рамках совместного общественно-муниципального регламента общественной безопасности.

3. Институты гражданского общества Республики Башкортостан обязуются:

3.1. Рассматривать институт государства как легитимную базовую политической организации общества и выражение коллективной воли многонационального народа Республики Башкортостан.

3.2. Выражать и обеспечивать в своей деятельности решительное неприятие любых форм экстремистской деятельности, разжигания межконфессиональной розни и пропаганды этнического превосходства.

3.3. Преимущественно опираться на финансовую поддержку отечественных ресурсных организаций и иных источников в рамках законодательства.

3.4. Признать неприемлемой практику насильственного свержения власти путем организации массовых беспорядков, «цветных» революций, а также оказания давления на власть силовыми методами (блокирование автодорог и т. п.).

3.5. Использовать, прежде всего, медиационные возможности разрешения конфликтных ситуаций в форме обращений в органы власти, апелляции к арбитражу Главы республики и проведение переговоров.

3.6. Участвовать в процедурах экспертной оценки, социологических опросах и иной деятельности по интеллектуальной поддержке процедур принятия управленческих решений.

3.7. Оказывать содействие государству в формировании и реализации молодежной политики, осуществлять политическую социализацию молодого поколения в духе патриотизма и политической культуры гражданственности.

3.8. Поддерживать высокие стандарты осуществления уставной деятельности, исполнять обязательства по отчетности перед государством, ресурсными фондами и гражданами получателями социальных услуг.

3.9. Уделять постоянное внимание распространению передового опыта (лучших практик) общественной работы, обеспечить условия равных возможностей участия в грантовых конкурсах для всех организаций гражданского общества республики.

3.10. Активно сотрудничать с органами власти в преодолении последствий социально-экономических и политических вызовов и кризисов, оказывать государству моральную и организационную поддержку.

4. Формы реализации Общественного договора.

4.1. Контроль над соблюдением Общественного договора будет осуществляться в рамках ежегодной встречи между Правительством Республики Башкортостан и представителями Общественной палаты Республики Башкортостан.

4.2. Со стороны органов государственной власти контроль над соблюдением и реализацией Общественного договора осуществляет рабочая группа, возглавляемая заместителем премьер-министра Правительства Республики Башкортостан, курирующего социальную сферу.

4.3. Со стороны гражданского общества рабочая группа формируется из членов Общественной палаты во главе с ее председателем, а также ведущих организаций гражданского общества республики.

От имени государственных
органов
Республики Башкортостан:

От имени
гражданского общества
Республики Башкортостан:

Глава Республики Башкортостан
Р. З. Хамитов

Председатель Общественной палаты
Республики Башкортостан
Р. И. Бигнов

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И МОЛОДЕЖНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

Л. Б. Заманова

В основе любого государства лежит принцип ответственности власти за судьбу своих граждан. Сегодня Россия находится в центре глобальных политических и экономических процессов. Согласно Конституции, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на формирование условий для достойной жизни и свободного развития людей. При этом государству и обществу отводится важная роль для определения

стратегических приоритетов, в числе которых находится и молодежная проблематика, занимающая одно из ведущих мест.

Молодежь объективно является активным и заинтересованным участником происходящих в стране преобразований. Развитие позитивных тенденций в молодежной среде и использование потенциала инновационной активности молодежи в интересах создания гражданского общества могут быть устойчивыми лишь при условии формирования и реализации адекватной государственной молодежной политики.

Государственная молодежная политика представляет собой приоритетную часть социальной политики, постоянно развивающееся явление, находящееся в прямой зависимости от состояния общества и государства, происходящих в них процессов, охватывающее все стороны жизнедеятельности молодежи. При этом молодежная политика не сводится только к компенсаторным механизмам поддержки молодежи, а предполагает активное участие молодежи в жизни общества, что позволяет рассматривать эту политику как стратегическое развитие государства и ресурсы общества.

Государственная молодежная политика – одно из специфических направлений деятельности законодательных и исполнительных органов власти с целью реализации творческого потенциала молодежи и успешного вхождения ее в самостоятельную жизнь. Государственная молодежная политика – общее дело государства, политических партий, общественных объединений¹.

Основная цель молодежной политики – создание и укрепление правовых, экономических и организационных условий для гражданского становления и социальной самореализации молодежи.

Целостная и последовательная государственная молодежная политика является важнейшим фактором устойчивого развития страны и общества, роста благосостояния ее граждан и совершенствования общественных отношений.

На сегодня государственная молодежная политика представляет собой целенаправленную деятельность органов государственной власти, направленную на решение проблем молодежи во всех сферах ее жизнедеятельности и представляет собой целостную систему мер правового, организационно-управленческого, финансово-экономического, научного, информационного, кадрового характера. Она выступает ключевым фактором решения стратегических задач в сфере обеспечения преемственности поколений, раскрытия и развития инновационного и созидательного потенциала молодежи, ее конкурентоспособности, что должно обеспечить становление гражданского общества и дальнейшее поступательное развитие страны.

С учетом территориальных, национальных, религиозных и других особенностей нашей страны заявленная проблема особенно актуальна на региональном уровне.

¹ Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации №1760-р от 18 декабря 2006 года.

В Республике Башкортостан, которая является одним из динамично развивающихся субъектов Российской Федерации, молодежи уделяется самое пристальное внимание. В республике в 1991 году принят один из первых среди других регионов страны Закон «О государственной молодежной политике». Основные направления и принципы государственной молодежной политики в республике нашли свое закрепление в Законах «О государственной поддержке деятельности детских, подростковых, молодежных клубов и центров», «О государственной поддержке молодых семей в Республике Башкортостан», а также в около 100 других нормативно-правовых актах и многочисленных молодежных программах, затрагивающих интересы молодежи.

Важнейшим направлением государственной молодежной политики является формирование и укрепление правовых, экономических, экологических, духовно-нравственных и организационных условий для гражданского становления, воспитания и социальной самореализации молодежи. Современная концепция государственной молодежной политики в Республике Башкортостан в качестве главных приоритетов выделяет несколько направлений.

Одной из самых актуальных является *жилищная проблема молодых семей*. В соответствии с Законом Республики Башкортостан «О государственной поддержке молодых семей в Республике Башкортостан», подпрограммой «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы, утвержденной *Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050*, Правительство Республики Башкортостан утвердило *республиканскую программу государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011–2015 годы*¹.

Основными задачами данной программы являются:

- обеспечение предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилого помещения или создание объекта индивидуального жилищного строительства;
- обеспечение предоставления молодым семьям социальных выплат при рождении (усыновлении) ребенка (детей);
- обеспечение предоставления молодым семьям, нуждающимся в жилых помещениях, бесплатно однократно земельных участков для индивидуального жилищного строительства;
- создание условий для привлечения молодыми семьями собственных средств, дополнительных финансовых средств кредитных и других организаций, предоставляющих кредиты и займы, в том числе ипотечные жилищные кредиты, для приобретения жилого помещения или строительства индивидуального жилого дома;

¹ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/935122313>.

– повышение социальной защищенности молодых семей.

Ожидаемые конечные результаты реализации Программы – это оказание государственной поддержки в улучшении жилищных условий 7500 молодым семьям из расчета 1500 семьям в год.

За время реализации республиканской программы государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2003–2010 годы поддержку получили 11875 молодых семей: 2171 молодая семья получила льготные кредиты, 1602 семьи – квартиры на льготных условиях, 3343 семьи – социальные выплаты на приобретение жилого помещения или создание объекта индивидуального жилищного строительства, 4759 семей – субсидии при рождении (усыновлении) ребенка (детей).

Общий объем финансирования этой программы составил 1855 млн. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 710 млн. рублей, за счет средств бюджета Республики Башкортостан – 1145 млн. рублей. Вместе с тем, ситуация в данной сфере остается довольно сложной. Несмотря на достигнутые результаты, сегодня в очередях на улучшение жилищных условий находятся еще более 28 тысяч молодых семей.

Существенное значение в современных условиях приобретают и вопросы *трудоустройства и занятости молодежи*. Принимая во внимание качественные характеристики молодежи, образующей важный сегмент рынка труда, можно утверждать, что проблемы молодежной безработицы отличны от проблем безработицы других групп населения. Так, молодежь, с одной стороны, – наиболее мобильная, трудоспособная и перспективная, а с другой – слабо социализированная. В связи с этим основной задачей государственных органов и институтов является создание оптимальных условий для самоопределения каждого молодого гражданина, которые обеспечили бы ему стабильность социального статуса, реальные шансы на получение образования и работы, отвечающей его профессиональному уровню.

В 2014 году статус безработного получили 47,3 тыс. жителей республики, из них молодых людей в возрасте от 16–24 лет – 8,7%, 25–29 лет – 10,9%, 30 лет и старше – 80,3%¹. Таким образом, исходя из вышеуказанных данных, уровень безработицы среди молодежи остается высоким.

В целях обеспечения временной и постоянной трудовой занятости молодежи при Министерстве молодежной политики и спорта Республики Башкортостан было создано Государственное учреждение «Республиканский центр содействия трудовой занятости молодежи». Сегодня центр имеет 6 филиалов, расположенных в городских округах, городах Ишимбай, Мелеуз, Нефтекамск, Сибай, Стерлитамак, а также селе Шаран. Центром и филиалами ведется работа по обеспечению занятости, осуществляется подбор для молодежи

¹ Информационный портал занятости населения Минтруда РБ. – Режим доступа: http://www.bashzan.ru/departments_events

как постоянной, так и сезонной и временной работы. С этой целью осуществляется систематическое взаимодействие центра и его филиалов с организациями и предприятиями Республики Башкортостан.

Кроме того, специалистами центра проводятся научно-практические семинары, лекции и консультации среди выпускников школ и профессиональных учебных заведений по общим вопросам, касающимся трудоустройства. Эффективной формой экстренного подбора вакансий для молодежи, временного и постоянного трудоустройства стало проведение традиционных специализированных ярмарок вакансий, республиканских акций «Работу молодым!», «Кадровый перекресток». Данные акции позволяют уменьшить число безработной молодежи в республике, создать условия для реализации трудовых инициатив молодежи, информировать молодежь о деятельности государственных органов и учреждений по обеспечению занятости, а также эффективно способствовать снижению уровня преступности в молодежной среде¹.

Поддержке трудовой занятости и связанной с нею экономической самостоятельностью молодежи в Республике Башкортостан всегда уделялось большое значение. Экономическое благополучие общества – это необходимый фундамент для его поступательного социального развития в целом и формирования здорового в духовно-нравственном плане молодого поколения. А в связи с мировым финансовым кризисом, санкциями и ограничениями, введенными ЕС и США против России, эта проблема приобретает особую актуальность и остроту. В связи с данными обстоятельствами в республике активно ищутся новые формы трудовой занятости молодежи и поддерживаются экономические инициативы молодых людей.

Для обеспечения занятости молодежи в республике активно ведется работа и по развитию *молодежного предпринимательства*. Начиная с 2000 года идет регистрация молодежных предприятий с целью оказания адресной поддержки молодым предпринимателям. Традиционно проходят Недели малого бизнеса, конкурсы «Молодой директор года», «Студенты в свободном предпринимательстве» и т. д. С целью выявления и поддержки оптимальных и лучших проектов по обеспечению трудовой занятости молодежи уже несколько лет подряд проводятся Конкурсы проектов и программ, направленных на трудовую занятость молодежи Республики Башкортостан. С каждым годом возрастает количество поданных проектов в сфере организации трудовой занятости молодежи.

Одной из эффективных мер не только социализации, но и формирования у молодежи четкой гражданской активной позиции является вовлечение ее в *деятельность общественных организаций*. Объединяясь по мотивам удовлетворения общности интересов, детские и молодежные организации способствуют реализации основной стратегии молодежной политики – ориентирован-

¹ Официальный сайт министерства молодежной политики и спорта Республики Башкортостан. – Режим доступа: <http://www.mmpsrb.ru/>.

ное решение проблем конкретного человека, группы, сообщества. Помимо обсуждения способов решения той или иной проблемы, молодежные организации предоставляют некие преимущества для развития конкретного человека как личности в контексте определенной общественной культуры.

В республике функционируют свыше семи десятков детских и молодежных общественных организаций. Данные организации работают по разным направлениям, охватывая почти все сферы жизни молодежи: национальные, спортивные, творческие, экологические, волонтерские, студенческие, историко-культурные – это Пионеры Башкортостана, движение «Вместе», Союз демократической молодежи Башкортостана, Союз башкирской молодежи, Союз татарской молодежи «Азатлык» и др.¹.

В 2007 году больше половины молодежных организаций объединились в Республиканское движение молодежи (РДМ), в составе которого на сегодняшний день насчитывается более 220000 человек. Однако, РДМ – не единственная структура на республиканском уровне, призванная решать актуальную проблему повышения гражданской, общественной активности молодежи. В 2007 году в Башкортостане была создана Молодежная общественная палата при Госсобрании – Курултае РБ. Молодежная палата – это общественная консультативно-совещательная структура, призванная содействовать республиканскому парламенту в законодательном регулировании законных интересов молодежи, служить защите ее гражданских прав и инициатив. Главный принцип палаты отражен в Европейской Хартии об участии молодежи в местном самоуправлении «Ничего о нас без нас» или «Ни одного решения, касающегося молодежи, без участия самой молодежи». Члены Молодежной общественной палаты участвуют в заседаниях Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, проводят «Круглые столы» по актуальным вопросам, ведут просветительскую работу в молодежной среде.

Возникающие в молодежной среде проблемы требуют немедленного решения, которое невозможно без организации социальной работы, в которую входит развертывание деятельности социальных служб для несовершеннолетних и молодежи. В эту деятельность входят создание и развитие комплекса специализированных служб и учреждений по оказанию подросткам и молодежи разнообразных медико-социальных, психолого-педагогических, реабилитационных и социально-правовых услуг.

Огромную работу в этой сфере выполняет Государственное учреждение «Республиканский центр социально-психологической помощи семье, детям и молодежи», благодаря которой в республике создана комплексная система оказания психологической помощи населению. На сегодняшний день ГУ РЦСППСДМ ведет работу по нескольким направлениям:

– оказание социально-психологической, педагогической помощи всем

¹ Официальный сайт министерства молодежной политики и спорта Республики Башкортостан. – Режим доступа: <http://www.mmpsrb.ru/>

категориям населения развитие системы комплексной социально-психологической помощи семье, детям, молодежи в РБ;

- пропаганда здорового образа жизни;
- профилактика девиаций в подростково-молодежной среде;
- содействие в социально-психологической адаптации детей, подростков и молодежи РБ.

Одним из основных направлений государственной молодежной политики в республике является и *поддержка талантливой и одаренной молодежи*. Это создание условий, гарантий и стимулов для раскрытия творческих способностей талантливой молодежи в области науки и техники, образования, культуры, искусства, спорта в интересах ее социального становления и творческого развития. С этой целью в Республике Башкортостан ежегодно проводятся творческие конкурсы, фестивали и смотры. Это фестиваль юмора и смеха «Юморина», республиканские игры КВН, Дни молодежи в рамках республиканского фольклорного праздника «Салауат йыйыны», Межрегиональный молодежный сабантуй, Открытый республиканский туристический фестиваль молодежи, республиканский конкурс «Молодая семья» и многое другое.

Традиционно наиболее яркие представители творческой и научной молодежи Башкортостана поощряются Государственными молодежными премиями в области литературы, искусства и архитектуры им. Ш. Бабича и Государственными молодежными премиями в области науки и техники.

Здоровье человека является важнейшей ценностью жизни и зависит от множества факторов. Здоровый образ жизни – это оптимальный режим работы и отдыха, достаточная двигательная активность, отсутствие пагубных привычек, положительное восприятие жизни. Особую актуальность эти факторы приобретают в подростковой и молодежной среде – потенциально наиболее активной части нашего общества. От того, насколько здорова молодежь, зависит и наше будущее. Молодежь и подростки наиболее подвержены социально негативному влиянию среды и общества. Современный подход в решении данной проблемы говорит нам о том, что наряду с активным просвещением в вопросах различных видов зависимостей, обучением безопасному для здоровья поведению должна идти пропаганда здорового образа жизни. Огромную роль в *профилактике асоциальных явлений в подростково-молодежной среде и пропаганде здорового образа жизни* играют молодежные общественные объединения. Одним из первых начал проводить целенаправленную работу по профилактике употребления психоактивных веществ в подростково-молодежной среде Союз демократической молодежи Башкортостана, реализовав программу «Спасибо, нет!», направленную на формирование навыка сознательного отказа от наркотиков. Студентами – членами организации – проведена серия интерактивных семинаров на заданную тему. Ежегодно при участии органов по молодежной политике создаются и развивают свою деятельность добровольческие группы, занимающиеся пропагандой здорового образа жизни среди подростков и молодежи.

В рамках республиканской комплексной программы по формированию здорового образа жизни республиканские детские и молодежные общественные организации проводят в городах и районах республики акции «Мы – за здоровый образ жизни!», а также конкурсы агитбригад волонтеров, творческие и спортивные мероприятия. Ежегодно издаются методические сборники, выпускаются агитационно-пропагандистские брошюры и буклеты, карманные календари и другая печатная продукция, направленные на пропаганду здорового образа жизни и организацию работы волонтерских групп среди молодежи¹.

Изменения в социально-политической, экономической ситуации в стране, процессы, происходящие в детском и молодежном обществе, заставляют органы по молодежной политике уделять более пристальное внимание проблемам организации свободного времени подрастающего поколения, в том числе по организации отдыха, оздоровления и занятости детей. Сегодня как никогда важно заполнить социальную нишу потребностей молодежи в развивающем и творческом досуге. Ежегодно в Республике Башкортостан проводится целенаправленная работа по *организации летнего отдыха оздоровления детей*, подростков и молодежи. С целью улучшения данной работы проводятся конкурсы программ профильных лагерей в сфере отдыха, оздоровления детей, подростков и молодежи. Проводятся профильные лагеря различной направленности: экологические, военно-патриотические, этнографические, фольклорные, спортивно-туристические и прочие, детские площадки, многодневные походы и другие.

В настоящее время наметился переход к укреплению государственности, возрождению культурно-исторических и гражданско-патриотических традиций и устойчивому развитию общества. В этих условиях особую значимость приобретает задача консолидации общества на основе традиционных – патриотических – ценностей отечественной культуры. В стране в основном создана система патриотического воспитания граждан. Приняты и реализуются долгосрочные ведомственные и региональные программы патриотического воспитания, нормативные правовые акты в области патриотического воспитания, а также созданы условия для организационного, информационного, научного и методического обеспечения патриотического воспитания. В Республике Башкортостан в целях организации систематической работы по *гражданскому и военно-патриотическому воспитанию молодого поколения* функционируют 38 военно-патриотических клубов и кружков при подростковых клубах и молодежных центрах. Всего данной формой работы охвачено свыше 2000 подростков, детей и молодежи. На протяжении нескольких лет проводится Республиканский фестиваль военно-патриотических клубов, организуются военно-спортивные лагеря и т. д.².

¹ Официальный сайт министерства молодежной политики и спорта Республики Башкортостан. – Режим доступа: <http://www.mmpsrb.ru/>

² Там же.

Таким образом, молодежная политика в Республике Башкортостан является приоритетным направлением государственной политики. Реализация молодежной политики включает в себя законодательные акты, нормативные акты, организационные мероприятия и меры по установлению и поддержанию высокого социального статуса и качества жизни молодого поколения.

Однако несмотря на положительные тенденции в развитии молодежной политики в Республике Башкортостан можно сделать вывод, что сделано еще не все. Остается ряд нерешенных проблем, таких как: занятость молодежи, жилищный вопрос молодых семей, недостаточный уровень вовлеченности молодежи в общественную жизнь. Анализируя социально-экономическую ситуацию в республике, также следует отметить, что в данном направлении целесообразно развивать организационно-управленческие, финансовые и социальные технологии, направленные на решение проблем молодежи, распространение опыта их практического применения. Особенно важным является совершенствование механизмов взаимодействия всех заинтересованных органов, общественных организаций и граждан по реализации социальных программ молодежной политики в соответствии с основными направлениями работы с молодежью. Активизацию молодежной политики следует проводить через диалог и стратегическое взаимодействие с молодежными, студенческими общественными объединениями, с учетом своеобразия молодежных субкультур, новых и специфичных форм их взаимодействия с другими социальными субъектами, а также особых коммуникаций внутри самого молодежного сообщества. Большая роль должна отводиться средствам массовой информации при формировании нравственно-духовных ценностей у молодого поколения, которые должны исходить из лучших национальных, отечественных и мировых традиций и ценностей.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГРАЖДАН И ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ЕЖЕГОДНЫХ ДОКЛАДОВ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОИСК НОВЫХ ТРЕНДОВ РАЗВИТИЯ

С. А. Севастьянов

На протяжении текущего федерального электорального цикла 2011–2018 гг., итоги которого объективно определили основные черты и параметры современной российской публичной политики, наблюдается тенденция поиска точек соприкосновения и определения новых трендов развития в процессах

взаимодействия власти и общества. В рамках демократической политической традиции¹, модель политического взаимодействия граждан с органами власти следует рассматривать как деятельность с целью достижения оптимального баланса интересов (политических, социальных, экономических, культурных и других) граждан между собой, а также соотношения этих интересов с потребностями и интересами государства, иных социальных институтов и групп, и общества в целом.

На фоне всплеска политической и гражданской активности жителей крупных российских городов, произошедшего после подведения итогов парламентских выборов в Российской Федерации в декабре 2011 года, проблема поиска эффективных форматов политического взаимодействия граждан и органов власти перешла в разряд наиболее актуальных пунктов политической повестки. Публичные протестные акции выявили недостаточную эффективность, в том числе уязвимость перед внешними факторами сложившихся в эпоху 2000-х гг. форм и механизмов взаимодействия общества и власти. Ответом на озвученный на московских площадях и проспектах оппозиционными политическими силами вопрос о необходимости модернизации политической системы стала серия инициатив органов государственной власти, направленных на модернизацию не самой системы, а практики взаимодействия власти и общества. В течение «постболотных» 2012–2014 гг. при инициативном участии государства последовательно велась работа по поиску и выработке адекватных текущему общественно-политическому моменту эффективных форматов политического взаимодействия. В 2014 году в связи с событиями, связанными с принятием Крыма в состав Российской Федерации, вооруженным противостоянием на Юго-Востоке Украины и антироссийскими санкциями стран Запада, процесс настройки политического взаимодействия претерпел значительные изменения, дополнившись новыми идейными смыслами и содержанием.

Важной составляющей процесса обновления общественно-политической повестки и практики стали изменения, произошедшие в одном из ключевых институтов, призванных обеспечить взаимодействие граждан с властью – Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата). Согласно принятому 04.04.2005 г. Федеральному закону № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» (далее Федеральный Закон № 32) Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп (далее также – общественные объединения и иные некоммерче-

¹ 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.

ские организации) с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания¹.

Выступая в качестве института гражданского представительства и политической медиации Общественная палата на регулярной основе проводит мониторинг и анализ состояния политического взаимодействия граждан и власти. В статье 22 Федерального закона № 32 говорится о том, что Общественная палата ежегодно подготавливает и публикует в периодическом издании Общественной палаты доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Не останавливаясь подробно в рамках данной статьи на нормативно-правовом и институциональном аспектах деятельности Общественной палаты, мы предлагаем провести сравнительный анализ ежегодных докладов за период 2011–2014 гг. В ежегодных докладах Общественной палаты в сконцентрированном аналитическом виде представлены основные итоги ее деятельности и обозначены перспективы. В результате исследования основных параметров ежегодных докладов Общественной палаты мы сможем определить общее и особенное в их содержании, а также выявить тенденции развития политического взаимодействия граждан и органов власти с точки зрения одного из основных институциональных субъектов данного взаимодействия.

Ежегодный доклад Общественной палаты РФ за 2011 год. Главным содержательным лейтмотивом доклада за 2011 год стала тема итогов парламентской избирательной кампании. Во вступительной части доклада в частности говорится: «2011 год был годом насыщенной политической повестки – выборов в Государственную Думу и выдвижения кандидатов на пост Президента Российской Федерации. Результаты выборов 4 декабря устроили не всех... Митинги показали, что в обществе сформировался запрос на новое качество политической системы, государственного управления и диалога с властью... Налицо насущная необходимость адекватных перемен в методах, в работе, в самой стилистике власти в диалоге с гражданским обществом. Важно не только принимать верные решения, но и разъяснять обществу – заинтересованным его слоям и группам – мотивы принимаемых решений, условия их

¹ Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Режим доступа: <https://www.oprf.ru/about/1391/law/> (дата обращения – 23.04.2015).

принятия. Без этого вряд ли возможно восстановление «поврежденных» коммуникаций между властью и обществом, их взаимное доверие, а без них невозможно эффективное развитие страны»¹.

Структура доклада представлена в следующем виде. В первой части - «Гражданское общество: институты и процессы» – рассматриваются вопросы развития некоммерческого сектора, местного самоуправления, средств массовой информации, а также общественная дипломатия как фактор развития гражданского общества.

Во второй части доклада – «Общество и государство: обратная связь» – внимание уделено следующим аспектам: «Общественные инициативы», «Уровень гражданской активности», «Протестная активность», «Социальные сети и блогосфера: новые технологии гражданской активности», «Гражданский контроль и общественная экспертиза», «Формирование правовой культуры и защита прав граждан», «Инфраструктура общественно-государственного диалога».

В третьей части доклада – «Модернизация: взгляд гражданского общества» – рассматриваются следующие вопросы: «Противодействие коррупции», «Социальная модернизация», «Инновации и модернизация экономики», «Социально-экологические аспекты модернизации», «Образование», «Общественные инициативы в сфере культуры», «Межнациональные отношения», «Молодежь и модернизация».

В заключительной части доклада в качестве одного из ключевых сформулирован тезис о необходимости модернизации системы политического взаимодействия. «Сейчас в нашей стране постепенно складывается социальная коалиция тех, кто заинтересован в «жизни по правилам». В нее входят многие представители гражданского общества, бизнеса, государственных служащих. Налицо уникальный шанс использовать возросшую гражданскую активность как мощный импульс для модернизации, как способ укрепления общественно-государственного диалога. Использовать этот исторический шанс – вопрос взаимной ответственности власти и гражданского общества»².

Ежегодный доклад Общественной палаты РФ за 2012 год в целом продолжил заложенную в предшествующем докладе тенденцию обоснования и обзора новых практик развития институтов гражданского общества (общественные объединения, местное самоуправление, средства массовой информации). Значительное внимание было также уделено вопросам развития некоммерческого сектора.

В первой части доклада – «Гражданское общество России: институты и процессы» – представлена статистическая и социологическая информация, отражающая состояние этих институтов; дан экономический портрет некоммер-

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2011 год. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/documents/1151/1568/> (дата обращения – 23.04.2015).

² Там же.

ческого сектора, описана его инфраструктура; осуществлен анализ законодательных инициатив; приведены последние данные о социальном и гражданском климате в российском обществе, уровне его сплоченности и доверия органам власти.

Во второй части доклада – «Гражданское общество и государство: форматы диалога и проблемы взаимодействия» – рассмотрены форматы диалога и проблемы взаимодействия гражданского общества с государством, важным элементом которого, по мнению авторов доклада, выступает политическая конкуренция как основа равноправного партнерства гражданина и власти. Здесь же описана формирующаяся система общественного контроля и общественной экспертизы, а также инфраструктура государственной поддержки некоммерческого сектора и ее эффективность.

В третьей части доклада – «Гражданская активность в 2012 году» – рассмотрены основные формы гражданской активности, новые гражданские инициативы в связи с актуальной общественно-политической повесткой 2011–2012 гг.

В заключительной части авторы доклада отметили, в частности, следующие моменты: «В настоящее время в российском обществе происходят качественные перемены, связанные с тем, что для миллионов граждан ценности выживания сменяются ценностями самовыражения. Они акцентируют усилившееся стремление граждан к участию в принятии решений. В этом причины постепенного роста гражданской активности как на локальном уровне в виде новых гражданских инициатив, так и в формате массовых протестных акций.

Взаимоотношения власти и общества всегда находятся в центре дискуссий о гражданском обществе. Ведь яркая гражданская активность – это почти всегда активность в связи с государством, когда гражданское общество стремится заменить неэффективные государственные институты или протестует против государственной политики. Целенаправленное ответственное давление гражданского общества на власть ведет к демократизации политической и общественной жизни, создает спрос на качественное государство, принуждает его к переменам в интересах широких кругов граждан. В обществе необходимо утверждать новую стилистику общения с властью – стилистику содержательной и ответственной критики.

В последние годы усилиями законодателей были значительно улучшены условия деятельности некоммерческих организаций, осуществления благотворительной деятельности, участия в добровольчестве. Тем не менее, проявляющаяся в отдельных решениях непоследовательность политики государства в отношении третьего сектора негативно сказывается на доверии граждан к продекларированным «правилам игры», а общества, бизнеса и власти – к самим НКО. Наряду с определенным ужесточением деятельности НКО, связанным с принятием непопулярного в третьем секторе «закона об иностранных

агентах», заметно возросли объемы государственной поддержки некоммерческого сектора.

Стратегическая задача на ближайшие месяцы и годы – обеспечить трансфер активных граждан в ряды НКО и социально-ориентированных гражданских инициатив, а также рост масштабов их деятельности и влияния на все стороны общественной жизни. Этот процесс уже начался: митинговая активность частично преобразовалась в коллективную гражданскую ответственность, что вылилось в возросшее число наблюдателей на выборах. Путь к закреплению результатов возросшей активности лежит и в закреплении механизмов политического участия, способствовать которому должна проведенная в нашей стране политическая реформа»¹.

Ежегодный доклад за 2013 год. По мнению авторов доклада, развитие гражданского общества в России остается сложным многовекторным процессом. При этом в качестве тревожного симптома отмечается новая тенденция – рост агрессии и нетерпимости в обществе. Такие настроения, по мнению авторов доклада, отзываются в популярности идеи «сильной руки» – наведении «порядка» внеправовыми и недемократическими методами.

В первой части доклада – «Институты гражданского общества» – рассмотрены состояние и деятельность в 2013 году основных институтов гражданского общества: некоммерческих организаций (НКО), общественных объединений, органов местного самоуправления, а также причины и формы неформальной гражданской активности. Представлена статистическая и социологическая информация о некоммерческом секторе в России, его экономический «портрет» и инфраструктура; дана оценка законодательным инициативам, нравственному климату в российском обществе, уровню доверия и сплоченности; показаны социальные предпочтения россиян.

Во второй части доклада – «Гражданское общество в контексте межсекторного взаимодействия» – осуществлен анализ содержания диалога гражданского общества с государством, а также деятельности общественных советов и общественных палат; представлена развивающаяся система общественного контроля и общественной экспертизы; показано состояние средств массовой информации как института гражданского общества.

В третьей части доклада – «Актуальная повестка 2013 года: взгляд гражданского общества» – рассмотрены основные формы гражданской активности, гражданские инициативы 2013 года.

В заключительной части доклада традиционно подчеркивается мысль о том, что за последние годы гражданское общество в России претерпевает существенные изменения, и 2013 год стал годом укрепления этой тенденции. Особо авторы доклада выделили следующие моменты: «Гражданская активность проявляется по-разному. Хотя общероссийский уровень политического

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/documents/1151/1897/> (дата обращения – 23.04.2015).

и общественного участия принципиально не растет, меняется качество этого участия: оно становится более осмысленным и социально мотивированным. Неформальные группы активистов и сетевые сообщества становятся важным центром общественной жизни, особенно для молодежи.

Формируется разветвленная система общественного контроля. Важное направление гражданской активности – участие наблюдателей в контроле за ходом избирательного процесса. Развитие этих тенденций – залог динамичного и поступательного развития российского общества, основа социальной стабильности... Это необходимое условие выработки политических решений, отвечающих стратегическим целям развития России, ее общества, экономики и государства.

В обществе объективно просматривается немало проблем, способных в любой момент привести к обострению межнациональных отношений, в том числе коррупция, социально-экономическая поляризация, политизация этнокультурного фактора, глубоко укоренившиеся в массовом сознании негативные стереотипы межнационального восприятия.

Одновременно в обществе сформировался выраженный запрос на справедливость, который находит отражение в формуле «равенства возможностей». Поэтому укреплению гражданского общества способствует не столько рост экономики и благосостояния, сколько возможность повлиять на значимые решения, открытость и доступность власти, соблюдение основополагающих прав и доверие к судебной системе и правоохранительным органам.

Но постепенно утверждающийся взгляд на активную гражданскую позицию и деятельность как социальную норму вселяет надежду, что тенденции усиления позиций гражданского общества в общественно-политической жизни станут доминирующими»¹.

Ежегодный доклад за 2014 год. Переходя к рассмотрению содержания последнего из опубликованных на сегодняшний день докладов Общественной палаты, необходимо сразу же сказать о том, что события, связанные с присоединением Крыма к Российской Федерации, вооруженный конфликт на Юго-Востоке Украины и антироссийские санкции стран Запада оказали существенное влияние на текущую внутрироссийскую общественно-политическую повестку. Вполне закономерно, что новые тенденции внутренней политики нашли свое отражение и в докладе Общественной палаты.

Во вступительной части доклада, которая теперь фактически выступает самостоятельным аналитическим разделом, коллектив авторов под руководством нового руководителя рабочей группы А. В. Бречалова обозначает новые вызовы и подходы к их решению: «События 2014 года со всей очевидностью показали, что государство и гражданское общество в России не являются антиподами. Они, напротив, едины в деле построения и развития сильного госу-

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/documents/1151/2013/> (дата обращения – 23.04.2015).

дарства, действующие в единой повестке, взаимно ее дополняющие и воплощающие в жизнь. И, вопреки навязываемым нам стереотипам, именно такое единение – важнейшая наша историческая традиция и обязательная примета самых ярких и успешных эпох российской истории. Высшей, главной, безусловной ценностью для нас является Россия – наша страна во всей сложности, многомерности и противоречивости своей истории. Ее суверенитет и цивилизационная самодостаточность, преемственность замыслов и свершений многих поколений наших предков, идеалы созидания и Победы, нравственные императивы справедливости, сочувствия и соучастия – главное достояние всех граждан, всех поколений.

Вызовы, с которыми столкнулась Россия в 2014 году, – украинский кризис, воссоединение с Крымом, попытки международной изоляции и экономического давления – показали высшую ценность общенационального единения. Взаимопонимание, взаимопроникновение и созидательное сотрудничество опираются на прочную базу традиционных историко-культурных ценностей, которыми руководствуется в своей деятельности государство и которые хранит и воспроизводит гражданское общество.

Значимость такого созидательного ценностного единства становится очевидной на фоне страшных событий на Украине. Украинский кризис – наглядный пример того, по какому пути идти нельзя ни при каких обстоятельствах. Осознание этой опасности, сострадание украинским братьям, необходимость устоять перед давлением извне также со всей очевидностью проявили для любого думающего гражданина настоятельную необходимость общественной консолидации.

Поступательное развитие России может быть обеспечено только сплочением, гражданской солидарностью, взаимной ответственностью и сотрудничеством государства и общества. В условиях меняющейся внутривнутриполитической и внешней ситуации активной части общества, как и государственным органам, важно оценить возникающие угрозы, наметить превентивные меры по их устранению.

Мы видим риски и угрозы нашему поступательному общественному развитию, связанные с возможностями искусственного обострения ситуации в сфере социально-экономического развития, межэтнических отношений, финансовых и техногенных катаклизмов. В то же время, не меньшие риски и угрозы связаны с коррупцией и неэффективностью госуправления, отсутствием исполнительской дисциплины и ответственности чиновников всех уровней.

Мы видим добрый знак в том, что к настоящему времени в гражданском обществе выросло и начинает все более и более конструктивно проявлять себя новое поколение активистов, нацеленных на позитивную работу, добивающихся заметного улучшения дел на местах. Гражданский активизм становится важным фактором общественной жизни, формируется широкая сеть лидеров «третьего сектора». Это – социальная база развития нашего гражданского общества.

Общественные активисты взаимодействуют с властью, оказывают в случае необходимости на нее давление. При этом они, даже начиная свою деятельность в одиночку, неизбежно приходят к сотрудничеству с мощными, хорошо себя зарекомендовавшими силами, такими как Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, Общероссийский народный фронт, другие организации широкого народного представительства.

Некоммерческий сектор, общественные объединения традиционно рассматриваются как организационная основа гражданского общества. Сегодня в нашей стране зарегистрировано более 220 тысяч некоммерческих организаций. Мы считаем, что действующее законодательство допускает избыточное количество организационно-правовых форм НКО. И главное – отсутствует учет его эффективности. Необходима объективная оценка.

Во многом вследствие этого на определенном этапе развитие некоммерческого сектора было хаотичным, способствовало тому, что важные для государства и общества инициативы глохли, в то время как откровенно деструктивные и даже маргинальные по сути силы брали верх в публичном пространстве, навязывали обществу свою повестку дня.

Очевидно, что настало время оценить эффекты от реализуемых гражданских инициатив, сравнить, насколько заявленная при регистрации цель деятельности того или иного НКО соответствует интересам граждан, интересам России. «Третий сектор» нуждается в новой институционализации. В оценку деятельности некоммерческих организаций следует вводить такие понятия, как общественная польза, социальный охват. Главным должен быть признан позитивный, созидательный характер активизма, его направленность на укрепление стабильности в стране, на рост авторитета России в мире.

Общественная палата считает актуальной задачу совершенствования правовых основ деятельности организаций «третьего сектора» и в настоящем докладе предлагает системные и конкретные шаги по решению этой задачи.

Консолидированное, ответственное, национально ориентированное гражданское общество, опирающееся на прочную правовую базу, действующее как единомышленник и партнер государства, сумеет преодолеть любой кризис, создать сильную, процветающую Россию»¹.

Далее следует отметить, что изменилась и структура доклада. Теперь он состоит из восьми глав, многие из которых в свою очередь включают в себя по несколько разделов.

- «Актуальная повестка 2014 года: взгляд гражданского общества».
- «Основные направления гражданского активизма».
- «Благотворительность и волонтерство».

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/documents/1151/2169/> (дата обращения – 23.04.2015).

- «Местное самоуправление, ЖКХ и институты гражданского общества по месту жительства».
- «Развитие СМИ как института гражданского общества».
- «Сектор НКО: вопросы прозрачности и эффективности, господдержка и регулирование».
- «Развитие общественного контроля и участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики».
- «Формирование правовой культуры и защита прав граждан».
- «Общественные палаты как центр общественной активности и экспертизы».
- «Гражданское общество России на международной арене: формирование «мягкой силы».

В заключительной части доклада достаточно подробно и основательно закрепляются тезисы, изложенные во вступлении, о том, что многочисленные внешнеполитические факторы (Победа на домашних Зимних Олимпийских играх в Сочи, возвращение Крыма в состав России, гражданская война на Украине, беспрецедентное внешнеполитическое давление на Россию) оказали всестороннее влияние на российское гражданское общество. «Новые вызовы сплотили россиян. Социологические опросы показывают патриотическую мобилизацию общества. Существенно вырос уровень доверия к общественным и политическим институтам. Массовые митинги и шествия под лозунгами общенационального единства продемонстрировали общественную консолидацию.

Только реальный суверенитет обеспечит нашей стране долгосрочное стабильное развитие. Поэтому в 2014 году в центре внимания гражданского общества были фундаментальные вопросы поддержки семьи, демографического роста, экономической независимости. Нам удалось показать свое единство перед лицом внешних вызовов. Но гражданское общество меняется и под влиянием более длительных трендов. В последние годы в нашей стране сформировалась широкая гражданская коалиция, в которую входят люди разных общественно-политических убеждений, разных профессий и возрастных групп. Их объединяет приверженность базовым ценностям: патриотизму, социальной справедливости, уважению достоинства личности и самостоятельному выбору своей судьбы.

Российский некоммерческий сектор, выступающий в роли институциональной основы гражданского общества, постепенно растет и занимает свое место в структуре экономики и занятости, в системе оказания социальных услуг населению. Но очевидно, что существующие организационно-правовые формы НКО не позволяют в полной мере реализовать потенциал гражданской активности в некоммерческом секторе. Кроме того, украинский кризис напомнил, что, казалось бы, понятные и правильные лозунги «открытого общества» и «демократического порядка» могут служить инструментом для расшатывания государства. Очевиден возможный деструктивный потенциал неконтролируе-

мой или контролируемой из-за рубежа активности некоммерческого сектора. Общественная палата Российской Федерации предлагает усовершенствовать систему оценки деятельности и отчетности НКО и создать новый всероссийский реестр некоммерческих организаций. Из общей массы некоммерческих организаций следует выделить и поддержать те, которые осуществляют социально значимые и актуальные гражданские проекты.

Патриотический подъем, внимание к проблемам семьи и вопросам демографии, рост гражданского активизма и упорядочивание некоммерческого сектора – вот основные точки консолидации российского гражданского общества в 2014 году. Уверены, эти вопросы будут главными и в повестке 2015 года – года 70-летнего юбилея Победы нашего народа в Великой Отечественной войне»¹.

Таким образом, подводя итоги сравнительного анализа ежегодных докладов Общественной палаты РФ за период 2011–2014 гг. по проблеме политического взаимодействия граждан и власти, можно выделить несколько существенных и знаковых на наш взгляд моментов:

- доклад за 2011 год характеризуется определенной долей критики сложившейся системы политического взаимодействия, авторы доклада призывают к изменению основных параметров этой системы, позиционируя политическое взаимодействие как равноправный диалог всех сил и институтов гражданского общества;

- в рамках последующих докладов за 2012 г. и 2013 г. прослеживается идея признания государства ведущим актором политического взаимодействия, при этом в качестве актуальной проблемы самого взаимодействия называется ущемление статуса и прав НКО, связанное с принятием так называемого «закона об иностранных агентах»;

- доклад за 2014 г. характеризуется тем, что в результате внешнеполитических событий вектор политического взаимодействия граждан и власти постепенно смещается из политической в социальную сферу.

Кроме того следует отметить, что на современном этапе Общественная палата в целом наращивает масштабы своей деятельности и старается оказывать заметное влияние на процессы политического взаимодействия граждан и органов власти, выступая при этом в качестве своеобразного «министерства по развитию гражданского общества».

На протяжении всего постсоветского периода в России институционализация взаимодействия граждан и органов власти находятся в процессе становления и развития своего нового позднепостсоветского качества. Формирование сбалансированной, устойчивой и эффективной системы политического взаимодействия – процесс длительный. Необходимо, чтобы население осозна-

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/documents/1151/2169/> (дата обращения – 23.04.2015).

ло свои интересы, т. е. достигло определенной степени социальной и политической зрелости¹. Следует признать, что значительная часть граждан России по-прежнему находится в рамках складывавшихся веками (патерналистски-иждивенческих) стереотипных моделей взаимодействия между обществом и властью, гражданином и властью².

Стоит также учесть, что это не формализованный и неустойчивый процесс. Сегодня взаимодействие между гражданами и властью развивается не только в условиях внутренних трансформаций, но и в условиях глобальных социально-экономических и культурологических кризисов. Политическая и социальная консолидация гражданского общества проявляется в возникновении социальных связей и ресурсной базы, в коллективной саморефлексии – осознании себя общностью, осознания наличия единых общих интересов. Процесс естественного «вызревания» гражданина как полноценного субъекта политического взаимодействия зависит от разных условий, в том числе таких, как экономическая обстановка, соблюдение законности и правопорядка, уровень коррупции в органах власти, открытость органов власти, государственная информационная политика.

Проанализировав содержание докладов общественной палаты за период 2011–2014 гг., с большой долей вероятности можно предполагать, что деятельность Общественной палаты, направленная на повышение качества политического взаимодействия населения с органами власти, в перспективе даст определенные позитивные результаты. Однако, по нашему мнению, существенным остается тот факт, что граждане должны осознать и обозначить свои политические, социальные, экономические и иные интересы и последовательно их отстаивать, используя для этого в том числе такие институты гражданского представительства и политической медиации, как Общественная палата Российской Федерации. Именно такая постановка вопроса является принципиальным моментом в процессе обретения гражданами качеств самостоятельного и полноценного субъекта политического взаимодействия в диалоге с властью.

¹ Мэтьюз Д., Макафи Н. Политика местной общины. М.: 1993. С. 28.

² Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / С. Ю. Кабашов, И. Р. Гимаев, С. Н. Лаврентьев. Уфа, Изд-во «Гилем», 2006. С. 81.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Газизова Л. И. И. о. руководителя НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук, доцент

Галин Р. А. Ведущий научный сотрудник отдела социально-экономических исследований НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат экономических наук

Гибадуллина Е. Ш. Старший научный сотрудник научно-информационного сектора НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат философских наук

Гильманов В. В. Аспирант кафедры политологии, социологии и философии Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан

Даутова А. Р. Старший научный сотрудник отдела государственной и муниципальной службы НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук

Демичева А. С. Младший научный сотрудник отдела государственной и муниципальной службы НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан

Дорожкин Ю. Н. Зав. кафедрой политологии, социологии и философии, доктор философских наук, профессор Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан

Евдокимов Н. А. Начальник отдела политических исследований НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук

Заборовская С. Г. Директор Института дополнительного профессионального образования, кандидат социологических наук

Заманова Л. Б. Старший научный сотрудник отдела политических исследований НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук

Колобова Г. А. Заведующий кафедрой гражданского права и процесса Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан доктор политических наук, кандидат юридических наук, доцент

Кошулько О. П. Научный сотрудник, стипендиатка Научного и технологического исследовательского совета Турции (TÜBİTAK), Малтепе университет (Турецкая Республика), кандидат экономических наук, доцент

Латыпов Р.Ф. Профессор кафедры политологии, социологии и философии, доктор политических наук, доцент

Пескова Д. Р. Декан факультета экономики и управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, доктор экономических наук, профессор

Петров В. К. Председатель Научного совета экспертов информационно-аналитического журнала «Политическое образование», кандидат философских наук, член-корреспондент РАЕН

Савичев В. Л. Ведущий научный сотрудник научно-информационного сектора НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук, доцент

Севастьянов С. А. Ведущий научный сотрудник отдела политических исследований НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат исторических наук, доцент

Скрябина Я. А. Ведущий научный сотрудник отдела социально-экономических исследований НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат экономических наук

Фролова И. В. Проректор по научной работе Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, доктор философских наук, профессор

Шаяхметов А. М. Аспирант кафедры политологии, социологии и философии НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, младший научный сотрудник отдела государственной и муниципальной службы НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан

Яппарова Р. Р. Начальник отдела социально-экономических исследований НИЦ ПУ и ГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат социологических наук

Научное издание

**ВЛАСТЬ, ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ**

Коллективная монография

Издается в авторской редакции

Подписано в печать 16.10.15
Усл. печ. л. 12,9. Формат 60х84 ¹/₁₆
Тираж 500 экз. Заказ № 388

ГБОУ ВПО «БАГСУ»
450008, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40

Отпечатано в в издательстве БАГСУ
450022, г. Уфа, ул. Менделеева, 134, кор. 2